

Preface /Préface

UNHCR at Fifty: A Message from the High Commissioner / Le HCR à cinquante ans : Un message du haut-commissaire

RUUD LUBBERS

I welcome this special edition of *Refuge* dedicated to UNHCR's fiftieth anniversary and that of the 1951 Refugee Convention. The York University Centre for Refugee Studies has been a longstanding partner for UNHCR in Canada, as well as a focal point for research and teaching on refugees. Many UNHCR colleagues have lectured at the centre's Summer Course on Refugee Issues, while others have benefited from the program as students.

I am also pleased to have an opportunity to address myself to the Canadian friends of refugees and UNHCR. Canada has a proud humanitarian tradition. In 1986, the people of Canada received the Nansen Medal in recognition of their compassion and generosity toward the world's refugees—the only people ever to be honoured in this way. As High Commissioner, I look forward to working together with Canadians—both in government and in Canada's vibrant civil society—to promote understanding and support for refugees and efforts to solve their problems.

UNHCR's history is inextricably linked to the major global political trends and developments of the past half-century. Refugees fleeing repressive regimes in Central and Eastern Europe at the outset of the cold war were followed by those uprooted during the decolonization struggles of the 1960s and 1970s in Africa. During the 1980s, UNHCR's work focused

Je me félicite de cette édition spéciale de *Refuge* consacrée au 50^e anniversaire du HCR et à celui de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951. Le Centre d'étude sur les réfugiés de l'Université de York est depuis longtemps un partenaire du HCR au Canada ainsi qu'un point central de la recherche et de l'enseignement sur les réfugiés. Bon nombre de collègues du HCR ont donné des conférences au cours d'été du Centre sur la problématique des réfugiés, et d'autres ont suivi ce programme en qualité d'étudiants.

J'ai également le plaisir de m'adresser aux amis canadiens des réfugiés et du HCR. Le Canada a derrière lui une riche tradition humanitaire. En 1986, le peuple du Canada a reçu la médaille Nansen en hommage à sa compassion et à sa générosité à l'égard des réfugiés du monde, le seul peuple qui ait jamais reçu un tel honneur. En tant que haut-commissaire, je me réjouis de travailler ici avec les Canadiens, tant au sein du gouvernement que dans la société civile animée du Canada, afin de promouvoir la compréhension du problème des réfugiés et de contribuer à résoudre leurs problèmes.

L'histoire du HCR est inextricablement liée aux grandes tendances politiques de la planète ainsi qu'à l'évolution de la situation mondiale au cours des 50 dernières années. Les

on refugees displaced by superpower proxy wars in South-east and Southwest Asia, Central America, and Africa.

The post-cold war period brought tremendous changes in the nature of armed conflict. Internal wars with inter-ethnic or separatist features proliferated, making the patterns of forced displacement more complex. Just weeks after becoming High Commissioner in 1991, my predecessor, Mrs. Sadako Ogata, faced the massive Kurdish refugee emergency that followed the Gulf War. UNHCR ran a large-scale relief operation inside northern Iraq, opening a period of closer cooperation with international military forces and greater involvement in countries of origin.

The break-up of Yugoslavia came soon afterward, initiating a tragic cycle of displacement that continues today—a decade later. In the mid-1990s, the refugee crises in the Great Lakes region of Africa taught painful lessons about the risks of allowing the civilian and humanitarian character of refugee camps to be compromised. The waves of displacement in the Caucasus region drew relatively less international attention, but caused great suffering all the same. The decade ended with UNHCR deeply engaged in the international humanitarian response to the Kosovo and East Timor refugee crises.

UNHCR's functions have expanded dramatically, along with the global scope of our operations. In the earliest days, the Office focused primarily on resettlement, and this remains an important feature of our work. But UNHCR now plays a more hands-on, operational role protecting refugees in the field. Our assistance programs have also evolved—from meeting the basic requirements for food, shelter, health care, and education to addressing the special needs of women, children, the elderly, and the traumatized. Partnerships with refugee communities, governments, non-governmental organizations, and a broad range of other civil society institutions are an essential and integral part of these activities.

Each successive decade has brought new challenges and, in important ways, has shaped a new UNHCR. The capacity to innovate and adapt to the times has been a major strength of the Office. The diverse and far-flung nature of UNHCR's global operations would undoubtedly astonish the first High Commissioner, Mr. van Heuven Goedhart, were he alive today. But he and his tiny staff of thirty-three would also likely find much about today's UNHCR familiar.

Protecting refugees and the search for solutions for their problems continue to be our *raison d'être*. As in those earlier days, the principles enshrined in the 1951 Refugee

réfugiés fuyant des régimes répressifs en Europe centrale et de l'Est à l'issue de la guerre froide ont été suivis par les personnes déracinées au cours des déchirements de la colonisation dans les années 1960 et 1970 en Afrique. Pendant la deuxième moitié des années 1970 et des années 1980, les activités du HCR se sont concentrées sur les réfugiés déplacés par les guerres que se sont livrées les superpuissances par pays interposés en Asie du Sud-Est et du Sud-Ouest, en Amérique centrale et en Afrique.

La période qui a suivi la guerre froide a amené un changement radical dans la nature du conflit armé. Les guerres intérieures avec des caractéristiques interethniques ou séparatistes ont proliféré, ce qui a rendu la structure des déplacements forcés plus complexe. Quelques semaines après son entrée en fonction en tant que haut-commissaire en 1991, M^{me} Sadako Ogata, a été confrontée à la crise dramatique des réfugiés kurdes qui a suivi la guerre du Golfe. Le HCR a organisé une vaste opération de secours au nord de l'Iraq, ouvrant par là une ère de coopération plus étroite avec les forces militaires internationales et une intervention plus marquée dans les pays d'origine.

L'éclatement de la Yougoslavie a suivi peu après, déclenchant le cycle tragique du déplacement qui se poursuit aujourd'hui, une décennie plus tard. Dans le milieu des années 90, les crises de réfugiés dans la région des Grands Lacs en Afrique nous ont enseigné la douloureuse leçon du risque que comporte le non-respect du caractère civil et humanitaire des camps de réfugiés. Les vagues de déplacement dans la région du Caucase ont attiré relativement peu d'attention internationale, mais ont néanmoins causé de grandes souffrances. La décennie s'est terminée sur l'engagement actif du HCR dans la réponse humanitaire internationale aux crises du Kosovo et du Timor oriental.

Les fonctions du HCR ont connu une expansion à la mesure de l'envergure universelle de ses activités. À ses débuts, le HCR concentrait essentiellement ses efforts sur la réinstallation qui constitue toujours un aspect important de son travail, mais il joue aujourd'hui un rôle plus participatif et opérationnel dans la protection des réfugiés sur le terrain. Nos programmes d'assistance ont également évolué, depuis la satisfaction des besoins essentiels en vivres, en abris, en soins de santé et en éducation jusqu'aux besoins particuliers des femmes, des enfants, des personnes âgées et des personnes ayant subi des traumatismes. Les partenariats avec des communautés réfugiées, des gouvernements, des organisations non gouvernementales, ainsi qu'un large éventail d'autres institutions de la société ci-

Convention remain the foundation of the global protection regime. While some have recently questioned its continuing relevance, the Convention has proven its resilience by providing protection to millions of refugees over five decades. It is the hub upon which the entire global governance system for refugees turns, and we would tamper with it at our peril.

At the same time, the international community's commitment to refugee protection is undeniably facing unprecedented pressures. In many countries hosting refugees, massive displacement caused by seemingly insoluble conflicts is placing tremendous strains on social stability, security, and the environment. The dual consequences are weaker support for asylum in these countries and declining interest and funding from donors. The spread of the conflict in West Africa into Guinea, where I visited recently, and the dire state of the Afghan refugees in Pakistan and Iran provide two of the most vivid examples today.

In affluent areas of the world, the entanglement of migration and asylum also poses real dilemmas. Globalization has brought increased human mobility. People searching for protection travel alongside those seeking better economic prospects. Governments are frustrated by the expense and difficulty of sorting out who needs protection and sending those who do not back home. In response, they have created a daunting array of obstacles aimed at preventing migrants from ever reaching their territory, leaving asylum seekers with little choice but to resort to criminal trafficking and smuggling networks. But without effective management of refugee matters, efforts to control irregular migration, migrant trafficking, and associated organized crime cannot succeed.

Against this background, UNHCR has launched Global Consultations aimed at revitalizing the international protection regime. In the last issue of *Refuge*, my representative in Canada, Ms. Judith Kumin, made the case for the Consultations and explained what UNHCR hopes to achieve. I will not review the ground she has already covered, but I would add one personal observation. To be successful, the Consultations must go beyond a debate over legal texts and inspire a renewed commitment by states to refugee protection—both as an international responsibility and a fundamental human value.

Looking forward to UNHCR's next half century, I feel a profound responsibility to ensure that this remarkable institution continues to evolve, adapt, and grow stronger. During my first weeks in office, I have been struck by the

vile, font partie intégrante de ces activités.

Les décennies qui ont suivi ont lancé de nouveaux défis et façonné un nouveau HCR. La capacité d'innover et de s'adapter a constitué l'une des principales forces du Haut-commissariat. La nature variée et universelle des activités du HCR surprendrait indubitablement le premier haut-commissaire, M. van Heuven Goedhart, s'il était encore de ce monde. Toutefois, avec ses 33 collaborateurs, il reconnaîtrait bien des aspects du HCR d'aujourd'hui.

La protection des réfugiés et la recherche de solutions à leurs problèmes demeurent notre raison d'être. Comme au début de l'histoire du HCR, les principes consacrés dans la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 restent la pierre angulaire du régime de protection internationale. Si d'aucuns ont récemment remis en question sa pertinence, la Convention a prouvé sa validité toujours actuelle permettant la fourniture d'une protection à des millions de réfugiés au cours de cinq décennies. Elle constitue l'axe autour duquel tourne toute la gestion de la problématique des réfugiés, et nous serions bien imprudents d'y toucher.

En même temps, l'engagement de la communauté internationale à la protection des réfugiés fait indubitablement l'objet de pressions sans précédent. Dans de nombreux pays d'accueil, le déplacement massif engendré par des conflits apparemment sans solution met durement à l'épreuve la stabilité sociale, la sécurité et l'environnement. Il s'ensuit un appui moins important à l'asile dans ces pays ainsi qu'un intérêt et un financement déclinants de la part des donateurs. L'élargissement du conflit en Afrique de l'Ouest vers la Guinée, où je me suis rendu récemment, et l'état inquiétant des réfugiés afghans au Pakistan et en Iran constituent deux des illustrations les plus marquantes aujourd'hui.

Dans les régions riches du monde, la confusion entre la migration et l'asile pose également des dilemmes réels. La mondialisation s'est traduite par une mobilité accrue des populations. Les personnes en quête de protection se mêlent aux personnes cherchant des perspectives économiques plus riantes. Les gouvernements sont frustrés par la difficulté et le coût du tri des personnes qui ont besoin de protection et du renvoi chez elles des personnes qui n'en ont pas besoin. À cet égard, ils ont élaboré un éventail impressionnant d'obstacles visant à interdire aux migrants d'arriver sur leur territoire, ce qui ne laisse aux demandeurs d'asile guère d'autre possibilité que d'avoir recours au réseau de trafiquants et de passeurs clandestins. Toutefois, si l'on ne gère pas de façon efficace les problèmes de

tremendous gap between what the international community expects from my office and the uneven and inadequate support it provides. UNHCR presently depends upon a small group of concerned states—a “coalition of the willing”—in carrying out its global responsibilities. My ambition as High Commissioner will be to transform UNHCR into a truly multilateral instrument for global governance in refugee matters—one for which states feel a sense of ownership and responsibility.

The author is the United Nations High Commissioner for Refugees.

réfugiés, les efforts pour lutter contre la migration irrégulière, le trafic de personnes et les réseaux criminels organisés n'auront aucune chance de succès.

C'est dans ce contexte que le HCR a lancé les consultations mondiales visant à revitaliser le régime de protection internationale. Dans le dernier numéro de *Refuge*, ma déléguée au Canada, M^{me} Judith Kumin, a plaidé pour ces consultations et expliqué ce que le HCR s'efforce d'obtenir. Je ne vais pas revenir sur ce qu'elle a déjà dit, mais j'aimerais ajouter une observation personnelle. Le succès de ces consultations dépendra de leur capacité à s'écarter du débat sur des textes juridiques pour inspirer un engagement renouvelé des États à la protection des réfugiés en tant que responsabilité internationale et valeur humaine fondamentale.

Si l'on se fixe comme point de vue le demi-siècle prochain, je me sens l'important devoir de veiller à ce que cette remarquable institution continue d'évoluer, de s'adapter et de s'affermir. Au cours de mes toutes premières semaines de mandat, j'ai été frappé par le fossé immense entre ce que la communauté internationale attend de mon bureau et l'appui tant inégal qu'inadéquat qu'elle lui fournit. Le HCR dépend actuellement d'un petit groupe d'États concernés – une coalition des gens de bonne volonté – pour s'acquitter de ses responsabilités mondiales. Mon ambition en tant que haut-commissaire sera de transformer le HCR pour en faire un instrument véritablement multilatéral afin de gérer sur le plan international les questions de réfugiés, une institution dont les États auront le sentiment d'être propriétaires et responsables.

L'auteur est haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.
