

# Introduction

Beaucoup d'auteurs se sont intéressés ces dernières années au thème de l'action humanitaire, et les ouvrages spécialisés sur les aspects juridiques de la protection des réfugiés ne manquent pas. En revanche, peu d'historiens ont étudié de manière approfondie le problème des déplacements humains forcés et l'évolution des approches internationales à leur sujet. Comme le note l'historien Eric Hobsbawm dans son livre *On History*, la question de savoir pourquoi certains événements entrent dans la mémoire historique collective, contrairement à d'autres, innombrables, a de quoi inquiéter<sup>1</sup>. Ce livre tente d'y répondre en considérant l'histoire des déplacements forcés, tout au long de la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle.

La dernière décennie du xx<sup>e</sup> siècle marque la prise de conscience, par les gouvernements, les organisations internationales et le public, des problèmes de réfugiés et de déplacés internes. La télévision a joué un rôle déterminant dans cette évolution, montrant des images, chargées d'émotion, de gens hagards fuyant la Bosnie-Herzégovine, la Tchétchénie, l'Iraq, le Kosovo ou encore le Rwanda. Cette prise de conscience est également due aux plus grandes possibilités d'intervention que les organisations humanitaires, les organisations de droits de l'homme, les forces militaires multinationales, les négociateurs de la paix, les enquêteurs sur les crimes de guerre, les journalistes, pour n'en citer que quelques-uns, ont eues, après la guerre froide, en cas de déplacements massifs. Cependant, cet intérêt soudain ne signifie pas que les déplacements forcés, tout comme les efforts de la communauté internationale pour y remédier soient quelque chose de nouveau.

## Les approches internationales à propos de la protection des réfugiés

Tout au long de l'histoire, des êtres humains ont dû abandonner leur foyer et rechercher ailleurs la sécurité afin d'échapper à la persécution, aux conflits armés et à la violence politique. Aucune région du monde n'a été épargnée par ce phénomène. D'ailleurs, la plupart des religions respectent des concepts tels que l'asile, le refuge, le sanctuaire et l'hospitalité pour les gens en détresse. Mais il aura fallu attendre ce siècle pour que se développent des normes universelles sur la protection de ces personnes car, auparavant, les activités de protection et d'assistance étaient essentiellement localisées et élaborées au cas par cas.

C'est seulement après la Première Guerre mondiale, et la création de la Société des Nations, que la question des réfugiés est considérée comme un problème international à traiter sur le plan international. L'élaboration d'un système international adapté aux

problèmes de réfugiés n'en reste pas moins un processus lent et irrégulier. La Société des Nations nommera plusieurs Hauts Commissaires et Envoyés chargés de groupes spécifiques de réfugiés tels les Russes, les Arméniens ou les Allemands, mais ne concevra aucune approche permanente. De même, des organismes sont créés après la Seconde Guerre mondiale, pour s'occuper des réfugiés européens, palestiniens ou coréens mais il s'agit d'initiatives distinctes.

En 1950, la communauté internationale ne dispose pas encore d'un réseau d'institutions, de systèmes et de lois permettant de traiter de manière globale le problème des réfugiés. Le pas est franchi en 1950-1951, avec l'établissement du Haut Commissariat de l'ONU pour les réfugiés (HCR) et avec l'adoption de la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés. Ces deux mesures constituent, pour la première fois, une structure formelle permettant de répondre aux besoins des réfugiés et intègrent les normes de protection des réfugiés dans le droit international.

La Convention de 1951 sur les réfugiés est importante à deux égards. Premièrement, bien qu'elle ne concerne au départ que les réfugiés européens, elle offre une définition générale du *réfugié*, c'est-à-dire quelqu'un qui se trouve hors de son propre pays et qui ne peut y retourner craignant avec raison d'être persécuté du fait de son ethnique, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social. Cela signifie que les gens déplacés à l'intérieur de leurs propres frontières n'entrent pas dans ce cadre juridique international des *réfugiés*. Deuxièmement, elle reconnaît que les populations qui entrent dans le cadre de la définition des *réfugiés* doivent bénéficier de certains droits, et que l'aide aux réfugiés ne relève pas uniquement de la charité internationale de l'intérêt politique. La Convention fixe les obligations des États signataires, dont la plus importante se rapporte au principe de *non-refoulement*, selon lequel les pays d'asile ne doivent pas refouler de force des gens qui craignent avec raison d'être persécutés.

La responsabilité de la protection et de l'assistance aux réfugiés revient d'abord aux États et, au premier chef, aux pays d'asile dans lesquels les réfugiés se sont enfuis. Mais le HCR a également un rôle important à jouer dans la promotion et le suivi du respect de la Convention par les États, tout en leur permettant d'offrir une protection adéquate aux réfugiés sur leur territoire.

Le mandat du HCR consiste à apporter une protection internationale aux réfugiés et à trouver des solutions à leurs problèmes. Traditionnellement, les solutions sont classées par le HCR en trois grandes catégories : le rapatriement volontaire, l'intégration locale dans le pays d'asile et la réinstallation depuis le pays d'asile vers un pays tiers. Comme les chapitres de ce livre le montrent, différentes options ont été privilégiées à différentes époques.

Bien que la communauté internationale traite toutes ces questions d'une manière plus systématique et globale depuis 1950, les rapports ont toujours été tendus entre les différentes instances confrontées aux problèmes de déplacement forcé, et notamment entre le HCR et les États. Les États sont en effet les premiers partenaires du HCR : ils ont établi le cadre international du droit des réfugiés qui gouverne ses travaux ; ils sont membres de son Comité exécutif ; ils lui fournissent les fonds indispensables à son action ; ils l'autorisent à agir sur leur territoire. Mais le HCR est souvent contraint

de s'opposer à eux, soit parce qu'ils provoquent eux-mêmes des flux de réfugiés, soit parce qu'ils manquent à leur devoir de protection et d'assistance.

## **Le mandat et les activités du HCR**

Le mandat du HCR est le même depuis l'origine, en 1950. En revanche, l'environnement et la nature des activités entreprises par l'organisation ont énormément changé depuis cinquante ans.

Tout d'abord, l'ampleur des opérations du HCR s'est accrue dans de grandes proportions. Au début, l'organisation recherche des solutions pour les quelque 400 000 réfugiés toujours sans pays d'accueil à l'issue de la Seconde Guerre mondiale tandis qu'en 1996 elle assiste environ 26 millions de personnes. Son budget et son personnel ont beaucoup augmenté. En 1951, le HCR dispose de 300 000 dollars et 33 collaborateurs. En 1999, son budget dépasse le milliard de dollars et il emploie plus de 5 000 personnes. Au cours de ses premières années, il opère seulement en Europe, alors qu'en 1999, il a des bureaux dans 120 pays partout dans le monde.

Ensuite, les activités du HCR se diversifient graduellement ; elles passent d'un travail d'aide à la réinstallation des réfugiés européens à une multitude de nouvelles activités comme l'assistance matérielle (nourriture et abri, entre autres), les soins médicaux, l'éducation et d'autres services sociaux, cette fois-ci aux quatre coins du monde. Le HCR s'est aussi efforcé de ne pas traiter les populations de réfugiés comme une masse indifférenciée, il a élaboré des programmes adaptés à des groupes spécifiques comme les femmes, les enfants, les adolescents, les personnes âgées ou encore les personnes souffrant de traumatismes ou de handicaps physiques.

Les catégories de bénéficiaires du HCR n'ont cessé d'augmenter. S'il reste principalement un organisme de protection des réfugiés, il s'adresse, année après année, à de nouvelles populations comme les déplacés à l'intérieur des frontières de leur propre pays, les rapatriés (réfugiés ou déplacés internes rentrés chez eux), les demandeurs d'asile (dont le statut officiel n'est pas encore fixé), les apatrides, les populations touchées par la guerre, pour ne citer que les plus importantes.

L'élargissement du rôle du HCR à d'autres catégories que celle des réfugiés proprement dits est conforme à ses statuts. L'article 1<sup>er</sup> demande au HCR de rechercher des « solutions permanentes au problème des réfugiés », alors que l'article 9 stipule que l'organisation s'acquittera de « toute fonction supplémentaire que pourra prescrire l'Assemblée générale ». Les multiples résolutions de l'Assemblée générale, prises au fil des ans, constituent le fondement juridique d'un grand nombre des activités du HCR auprès de populations autres que celles de réfugiés.

Le nombre d'acteurs internationaux participant aux programmes de protection et d'assistance aux réfugiés et autres personnes déplacées a beaucoup augmenté. Au début des années 1950, le HCR n'a qu'une poignée de partenaires, contre plus de 500 ONG en 1999. Le Secrétaire général de l'ONU se tourne aussi de plus en plus fréquemment vers lui pour qu'il assume le rôle d'agence « chef de file » dans les situations d'urgence. Par ailleurs, le HCR collabore avec d'autres agences de l'ONU, les forces de maintien de la

paix, d'autres forces militaires multinationales, des organisations régionales, des organisations de droits de l'homme et un éventail d'autres acteurs internationaux et locaux.

Enfin, l'organisation est de plus en plus impliquée sur le terrain dans des pays dangereux et instables voire même en plein conflit armé. À ses débuts, le HCR ne travaillait que dans des pays d'asile sûrs et qui n'étaient pas le théâtre de combats. Aujourd'hui, en revanche, les collaborateurs du HCR agissent souvent en pleine guerre et affrontent de nouveaux périls, ce qui présente de nouveaux défis pour l'organisation.

Les activités du HCR à ses débuts sont parfois décrites comme réactives, « orientées vers l'exil » et axées sur les réfugiés<sup>2</sup>. Réactives, car le HCR gère les problèmes essentiellement dans les pays d'asile. « Orientées vers l'exil », car ses efforts sont centrés sur les pays d'asile, la résolution des problèmes relevant davantage à ses yeux de la responsabilité des pays d'accueil plutôt que des pays qui provoquent les flux de réfugiés. Axées sur les réfugiés, car le HCR ne s'intéresse généralement pas aux autres formes de déplacement forcé.

En revanche, les activités ultérieures du HCR – surtout après la guerre froide – sont décrites comme proactives, axées sur la patrie d'origine et globales. Proactives, car l'organisation est alors beaucoup plus disposée à s'engager dans des activités visant à combattre les violations des droits de l'homme et les situations qui provoquent des déplacements. Axées sur la patrie d'origine, car la stratégie du HCR ne consiste plus seulement à souligner les devoirs du seul pays d'accueil, mais cherche à faire respecter également les obligations du pays d'où viennent les réfugiés. Globales, car l'organisation tente de promouvoir une approche plus complète du problème des déplacements forcés. Cette approche est à plus long terme et tient compte, outre les besoins des réfugiés, de ceux des déplacés internes, des rapatriés, des demandeurs d'asile, des apatrides et même d'autres victimes.

## Une histoire des déplacements forcés

Ce livre n'est pas une histoire institutionnelle du HCR mais tente de retracer l'histoire générale des déplacements forcés au cours des cinquante ans de son existence. Cet ouvrage traite des crises dans lesquelles le HCR a joué un rôle clé auprès des réfugiés et autres personnes déplacées. Il examine quelques groupes, comme celui des Palestiniens (dont la plupart relèvent de la compétence de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) et celui des réfugiés tibétains en Inde, auprès desquels le HCR n'a qu'un rôle marginal de protection et d'aide. Au fil des pages, les auteurs tentent de décrire non seulement le calvaire de ceux qu'on oblige à partir de chez eux, mais aussi le contexte politique qui a conduit à ces mouvements, le caractère politique des réactions internationales et l'évolution des politiques et des pratiques des gouvernements, des organisations humanitaires et des autres intervenants.

L'ouvrage n'a pas pour ambition de reconstituer de façon exhaustive tous les mouvements de réfugiés et personnes déplacées depuis cinquante ans. Il se présente, plutôt, comme une suite d'études de cas, dont chacune dépeint certains aspects du déplacement forcé et montre comment des organisations, comme le HCR, ont évolué à la suite de toutes ces expériences. L'avantage de cette approche est qu'elle permet d'analyser, de façon relativement approfondie, certaines situations de déplacement forcé. L'inconvénient est qu'un certain nombre de cas et de thèmes importants ne sont pas abordés ou à peine effleurés.

Ce livre traite d'événements antérieurs au 31 décembre 1999. Sauf indication précise, aucun événement postérieur à cette date n'y est évoqué. Il procède par ordre chronologique, bien que certains chapitres soient consacrés à des régions ou à des thèmes particuliers. Les auteurs ont recueilli les témoignages directs de membres du HCR et de personnalités extérieures, et ont consulté les archives de l'organisation et de nombreux ouvrages (pour la plupart cités dans les notes en fin de livre et dans la bibliographie). Pour les premières années, le livre se fonde largement sur l'importante publication en deux volumes de Louise Holborn, *Refugees : A Problem of our Time : The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*<sup>3</sup>.

## L'eurocentrisme des premières années

Le premier chapitre présente les institutions antérieures au HCR, notamment le premier Haut Commissaire pour les réfugiés, à l'époque de la Société des Nations, Fridtjof Nansen, l'Administration des Nations Unies pour les secours et la reconstruction (UNRRA, 1943-1947) et l'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR, 1947-1952). Il relate la création du HCR et examine les divergences de vues concernant les objectifs de l'organisation, ainsi que la conférence de plénipotentiaires qui, en juillet 1951, conduit à l'adoption de la Convention de l'ONU sur les réfugiés.

Pendant les années 1950, le HCR s'est borné à secourir les réfugiés européens. La création du HCR coïncidant avec le début de la guerre froide, la solution généralement envisagée pour résoudre les problèmes de réfugiés est la réinstallation. Il est clair que, au moment de la création du HCR et de la rédaction de la Convention sur les réfugiés, les gouvernements occidentaux pensent aux réfugiés qui fuient les régimes communistes. Étant donné les relations tendues entre l'Est et l'Ouest, à l'époque, le HCR fait ses premiers pas avec une très grande circonspection. Il se limite essentiellement à l'Europe occidentale pour des travaux de nature juridique, comme aider les gouvernements européens à adopter des lois et procédures afin de mettre en œuvre la Convention de l'ONU de 1951 sur les réfugiés.

Le premier grand défi du HCR est l'exode de quelque 200 000 réfugiés hongrois à la suite de la répression par les Soviétiques du soulèvement de 1956. Cette crise est résolue par la réinstallation de la plupart des réfugiés dans des pays occidentaux. À cette époque, le HCR est une organisation presque entièrement eurocentriste, qui ne fait quasiment rien, par exemple, pour les centaines de milliers de réfugiés chinois qui arrivent à Hong-Kong ni pour les réfugiés tibétains qui s'enfuient en Inde, à la même

époque. Dans ses premières années, le HCR ne s'aventure guère hors d'Europe, hormis pour porter secours aux réfugiés européens laissés en plan à Shanghai, après la révolution chinoise.

## **Les années 1960 et 1970**

Le chapitre 2 concerne le processus de décolonisation en Afrique, qui s'accélère dans les années 1960. Ce processus marque l'entrée dans une nouvelle période pour le HCR qui s'engage hors d'Europe. En particulier, l'organisation s'intéresse aux réfugiés de la guerre d'indépendance d'Algérie, qui s'enfuient au Maroc et en Tunisie. Lorsque l'Algérie obtiendra l'indépendance en 1962, quelque 250 000 réfugiés retourneront dans leur pays. Il s'agit là de la première opération de rapatriement de masse du HCR. Il s'occupera ensuite d'autres situations de déplacement forcé en Afrique subsaharienne. Ce chapitre expose en particulier son rôle dans les secours aux réfugiés rwandais au Congo et ailleurs.

À de nombreux égards, ces réfugiés-là sont différents de ceux qui sont définis par la Convention de 1951. Dans la plupart des cas, ce sont des gens qui ont quitté leur foyer, non par crainte de persécution, mais en raison de la guerre et de la violence résultant de la décolonisation. La plupart ne cherchent pas à s'intégrer dans tel pays d'asile, mais veulent rentrer chez eux dès que leur propre pays sera indépendant ou que l'atmosphère générale deviendra plus sûre. Plutôt que de s'occuper des réfugiés au cas par cas, le HCR traite maintenant des afflux massifs.

Ce chapitre montre les démarches qui, en 1967, mènent à la levée des restrictions géographiques et temporelles de la Convention de 1951 sur les réfugiés, par l'adoption d'un nouveau protocole, qui lui confère une portée universelle. En 1969, l'Organisation de l'unité africaine adopte sa propre convention régionale sur les réfugiés, et y élargit encore la définition de *réfugié* de manière à ce qu'elle intègre non seulement les personnes qui fuient les persécutions, mais aussi celles qui veulent échapper aux guerres ou aux violences intercommunautaires.

Le chapitre 3 s'intéresse à l'Asie du Sud et examine la crise des réfugiés du Bangladesh, qui conduit le HCR à s'impliquer pour la première fois dans le sous-continent indien. En 1971, la guerre qui conduit à l'indépendance du Bangladesh génère une population de réfugiés, estimés à 10 millions, qui fuient le Bangladesh pour l'Inde. C'est le plus grand déplacement de réfugiés de la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle et la plus grande crise humanitaire d'urgence dans laquelle le HCR ait été impliqué à ce jour. Pendant cette crise, le Secrétaire général de l'ONU demande au HCR de faire office de « point central » de la coordination de l'aide humanitaire de l'ONU et d'autres instances internationales. Il s'agit de la première occurrence du concept de « chef de file », souvent utilisé par la suite. Après la fin des hostilités, le HCR participe à l'organisation du rapatriement en masse des réfugiés vers le Bangladesh. La plupart rentrent avant fin février 1972. En 1973, le HCR joue également un rôle important dans l'organisation du plus vaste échange de populations de l'histoire, entre le Bangladesh et le Pakistan.

Ce chapitre est principalement centré sur la crise des réfugiés du Bangladesh, mais il aborde aussi brièvement la situation des réfugiés tibétains en Inde, l'action du HCR auprès des Rohingyas de Birmanie qui s'enfuient au Bangladesh et son rôle dans l'assistance aux Asiatiques expulsés d'Ouganda par Idi Amin Dada en 1972.

## **Une vision plus large de la protection des réfugiés**

Le chapitre 4 décrit la fuite des réfugiés du Cambodge, de la République démocratique populaire lao et du Viet Nam, au milieu des années 1970, consécutive aux bouleversements politiques dans ces pays. L'exode d'Indochine s'étale sur plus de vingt ans et concerne plus de 3 millions de personnes. Contrairement aux crises de réfugiés d'Algérie et du Bangladesh, qui sont suivies de grandes opérations de rapatriement, la réinstallation est considérée comme l'option la mieux indiquée pour la plupart des réfugiés indochinois, comme dans le cas des réfugiés européens dans les années 1950. Au total, le HCR aide environ 2 millions d'Indochinois à se réinstaller dans d'autres pays, surtout aux États-Unis qui en accueillent quelque 1,3 million.

Le HCR joue un rôle clé dans la coordination des secours aux réfugiés tout au long de cette crise démesurée et prolongée. L'organisation élargit considérablement le champ de ses activités à cette époque, en participant à la construction et à l'administration de camps de réfugiés, cambodgiens et laotiens, et en aidant à l'élaboration de mesures novatrices pour secourir les boat people vietnamiens. Il s'agit, entre autres, de lutter contre la piraterie et d'organiser des sauvetages en mer. Entre 1975 et 1980, le budget du HCR passe de 76 millions de dollars à 510 millions, et le nombre de ses collaborateurs est, au moins, multiplié par deux.

Au cours des années 1980, les gouvernements occidentaux commencent à s'inquiéter de l'afflux d'Indochinois dans leurs pays et à les considérer comme des immigrants économiques plutôt que comme des réfugiés. Sous la pression de ces gouvernements, les États de la région prennent de nouvelles mesures pour contrôler les départs et faciliter les rapatriements. L'exode indochinois atteint les limites de la capacité d'asile des États occidentaux, bien qu'il s'agisse de personnes fuyant les régimes communistes.

Le chapitre 5 est consacré aux années 1980, marquées par l'intensification de la guerre froide et la participation des superpuissances, par pays interposé, dans des guerres civiles en différents points du globe. Ces conflits provoquent de nouvelles vagues de réfugiés et de personnes déplacées, particulièrement dans la Corne de l'Afrique, en Asie et en Amérique centrale. L'Afghanistan détient le record, à cette époque, du nombre de réfugiés à s'enfuir d'un pays. Après l'invasion soviétique de 1979 commence une guerre qui conduira 6 millions de réfugiés afghans en Iran et au Pakistan.

C'est là la décennie des grands camps de réfugiés. Les États ont des intérêts stratégiques clairs à donner asile, mais ne s'empressent guère de trouver des solutions durables pour les réfugiés. Bien au contraire, ces derniers sont manipulés comme des pions sur l'échiquier géopolitique afin qu'ils déstabilisent des régimes et encouragent des insurrections dans leur pays d'origine. C'est vrai pour les moujahedines afghans

au Pakistan, les Khmers rouges cambodgiens en Thaïlande, les mouvements d'opposition érythréens et éthiopiens depuis leurs bases au Soudan et les rebelles en Amérique centrale. C'est aussi la décennie qui consacre le terme de « guerrier réfugié ».

Les années 1980 sont celles d'une croissance rapide du HCR, en réponse à la multiplication de crises majeures puisque, pour la première fois de son histoire, il interviendra simultanément sur trois continents. L'atmosphère tendue de la guerre froide contraint le HCR à opérer dans des environnements hautement politisés et il s'implique plus que jamais dans l'assistance aux populations locales touchées par la présence de réfugiés.

Ce chapitre décrit aussi la première grande opération du HCR en Amérique du Sud. Le renversement du gouvernement démocratiquement élu de Salvador Allende au Chili, en 1973, et l'installation au pouvoir d'une junte militaire en Argentine, en 1974, produisent des milliers de réfugiés. Dans les deux cas, beaucoup sont réinstallés en Europe, en Amérique du Nord et ailleurs de par le monde.

Le chapitre 6 s'ouvre sur l'optimisme qui accompagne la fin de la guerre froide. C'est l'époque des grandes opérations de rapatriement quand fleurit l'espoir de solutions durables à beaucoup de problèmes de réfugiés à travers le monde. À partir de 1989, une série d'opérations des Nations Unies pour l'établissement de la paix sont conduites en Namibie, au Cambodge, au Salvador, au Guatemala et au Mozambique. Chaque fois, le HCR joue un rôle majeur dans l'aide au rapatriement volontaire. Contrairement aux rapatriements précédents, pour lesquels la participation de l'organisation prenait fin peu après que les réfugiés avaient réintégré leur pays, au Cambodge, au Mozambique et au Salvador, le HCR assume une mission plus large et participe à un éventail d'activités de protection et d'assistance en vue de permettre aux rapatriés et aux autres populations de se réintégrer et d'entamer une vie nouvelle.

## **L'asile menacé**

Le chapitre 7 examine l'évolution des politiques d'asile dans le monde industrialisé, principalement celles des pays d'Europe et d'Amérique du Nord. Dans les années 1980 et 1990, les demandeurs d'asile y arrivent en masse, et les gouvernements doutent souvent des motivations de nombre d'entre eux. Ils adoptent dès lors des mesures de plus en plus restrictives concernant l'entrée sur leur territoire. Ce chapitre est largement consacré aux conséquences des mesures prises en Europe afin d'harmoniser les politiques et les procédures d'asile pour les demandeurs. Il examine aussi cette évolution dans des pays comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon.

Les réformes juridiques dans les pays industrialisés ont sérieusement réduit l'accès des demandeurs d'asile à la procédure d'asile et à la sécurité. Ce chapitre évoque un certain nombre de questions liées à ce phénomène, notamment : l'activité illégale des passeurs et « contrebandiers d'êtres humains » ; le fait que des demandeurs d'asile – parmi eux des enfants non accompagnés et des familles entières – sont souvent gardés, pendant des périodes prolongées, dans des centres de détention ; le fait que

beaucoup de réfugiés aient le plus grand mal à obtenir le regroupement familial. Les politiques décourageant l'immigration clandestine dans les pays industrialisés ont trop souvent eu pour effet de rendre encore plus floue la distinction, déjà problématique, entre réfugiés et migrants économiques. Elles ont d'ailleurs eu pour conséquence de désigner les réfugiés comme des populations tentant de contourner la loi.

Tout en reconnaissant que les États ont des intérêts légitimes à contrôler l'accès à leur territoire, ce chapitre souligne qu'ils ont aussi des obligations internationales envers les personnes qui fuient la persécution dans leur propre pays. Il insiste sur la nécessité de préserver le droit fondamental à demander l'asile, tel qu'il est établi par la Convention de 1951 sur les réfugiés.

## L'après-guerre froide

Le chapitre 8 examine les mouvements de population massifs qui ont lieu après la dissolution de l'Union soviétique, en 1991, et certaines relations complexes entre migration et déplacement forcé. Les années 1990 connaissent des mouvements de population portant sur quelque 9 millions de personnes : des rapatriements de populations qui se trouvent hors de leur « patrie » à la suite de l'apparition de nouvelles frontières nationales ou des retours de populations qui ont été déportées par Staline, dans les années 1940.

Les conflits armés interethniques et séparatistes dans le Caucase du Sud et en Asie centrale créent aussi des vagues de personnes déplacées et de réfugiés dans la première moitié de la décennie et conduisent le HCR à mettre sur pied de grandes opérations de secours. Ce chapitre décrit le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan pour le contrôle du Nagorny-Karabakh, les affrontements dans les territoires autonomes géorgiens d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, et la guerre civile au Tadjikistan. Il examine également les déplacements provoqués par le conflit en Tchétchénie, vers la fin de la décennie, qui voit le HCR participer à des opérations de secours complexes et périlleuses, dans le Caucase du Nord.

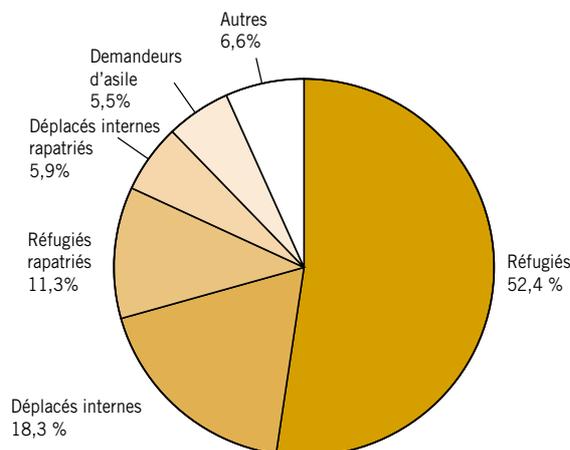
Les bouleversements des années 1990 créent les conditions de l'accroissement rapide des fonctions et des opérations du HCR, puisque la communauté internationale fait régulièrement appel à lui pour s'occuper de certains de ses dilemmes les plus importants. L'organisation est plus que jamais impliquée dans des situations de conflits armés et travaille aux côtés des forces de maintien de la paix de l'ONU et d'autres forces militaires multinationales, comme elle ne l'a jamais fait auparavant. Le HCR s'intéresse aussi de plus en plus aux déplacés internes et aux autres populations touchées par la guerre.

Le chapitre 9 traite des deux grandes crises de réfugiés des années 1990, dans lesquelles le HCR coordonne des opérations de secours à grande échelle, aux côtés de forces militaires multinationales.

La première est la fuite en masse des Kurdes du nord de l'Iraq en 1991, à la suite de la répression par le gouvernement iraquien d'une rébellion qui a lieu dans la continuité de la guerre du Golfe. Comme le gouvernement turc refuse de donner l'asile aux

**Personnes relevant de la compétence du HCR,  
au 31 décembre 1999 (total = 22,3 millions)**

**Figure 0.1**



Note : pour plus de détails, voir l'annexe 2.

Kurdes iraqiens, les forces de coalition, menées par les États-Unis, montent une énorme opération de secours pour ces réfugiés, égarés dans les défilés inhospitaliers des montagnes, à la frontière entre l'Iraq et la Turquie, et les forces militaires créant un « sanctuaire » au nord de l'Iraq. Cette opération, qui est reprise en main par le HCR, pose un jalon pour l'organisation et marque le début d'une évolution vers une plus grande implication dans les *pays dits d'origine* par opposition aux *pays dits d'asile*.

L'autre grande crise se déroule dans les Balkans. L'éclatement violent de la Yougoslavie, qui commence en 1991, provoque une des plus graves crises de réfugiés que l'Europe ait connues depuis la Seconde Guerre mondiale. Le chapitre décrit les multiples dilemmes auxquels le HCR et les autres organisations humanitaires sont confrontés, face à la politique de « purification ethnique ». Il évoque les difficultés de protection des civils les plus vulnérables dans des zones de combats intenses et la décision de la communauté internationale de créer des « zones de sécurité » en Bosnie-Herzégovine, situation qui aboutira à la tragédie de la chute de Srebrenica et de Zepa, en 1995.

Pendant la guerre en Bosnie, le HCR coordonne une énorme opération de secours d'urgence. Les organisations humanitaires ne comptent plus les obstacles pour avoir accès aux populations vulnérables. Leur personnel est exposé à des dangers extrêmes, et l'on déplore de nombreux blessés et même des morts dans ses rangs. D'une certaine façon, force est de constater que l'opération humanitaire dirigée par le HCR prend des allures de mesures de substitution aux autres formes d'action politique ou militaire. Une section de ce chapitre retrace aussi les quatre premières années qui suivent la signature de l'accord de paix de Dayton, en décembre 1995, pendant lesquelles les programmes de rapatriement ne contribuent guère aux tentatives de mettre fin au processus de « séparation ethnique ».

Le même chapitre décrit la crise de réfugiés qui a lieu au sud des Balkans en 1999, lorsque 800 000 Kosovars d'origine albanaise s'enfuient en Albanie et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine. Il rend compte des efforts de coordination du HCR en ce qui concerne l'aide internationale aux réfugiés, de la tendance qui consiste à privilégier l'aide bilatérale, du rôle des forces militaires, dirigées par l'OTAN (construction de camps de réfugiés et autre soutien aux opérations humanitaires), et du « programme d'évacuation humanitaire » destiné à envoyer des réfugiés se trouvant dans l'ex-République yougoslave de Macédoine vers des pays tiers. On y lira une évaluation de la situation au Kosovo, depuis juin 1999, lorsque la République fédérale de Yougoslavie accepte officiellement le plan de paix prévoyant le retrait de toutes ses forces militaires, paramilitaires et de police de la province, pour permettre le déploiement d'une force menée par l'OTAN au Kosovo. En trois mois, 200 000 Serbes et autres membres de minorités quittent le Kosovo selon un processus que l'on qualifiera de « purification ethnique à rebours ».

Le chapitre 10 se penche sur les crises de réfugiés en Afrique au cours des années 1990 et décrit l'exode de plus de 2 millions de Rwandais vers le Zaïre, la République-Unie de Tanzanie, le Burundi et l'Ouganda, suite au génocide rwandais de 1994. Il est centré sur la situation au Zaïre (qui deviendra la République démocratique du Congo en 1997) et dans la République-Unie de Tanzanie. Il décrit les nombreux dilemmes auxquels le HCR et les autres organisations humanitaires sont confrontés à l'occasion de leur mission de secours aux réfugiés dans des camps largement contrôlés par des membres de l'ancien gouvernement rwandais et de son armée, responsables, en premier lieu, du génocide. Le chapitre montre comment beaucoup de réfugiés dans ces camps sont en réalité des otages politiques et sont utilisés comme « boucliers humains » par les génocidaires. Il relate comment la politisation ou la militarisation des camps et des installations de réfugiés peuvent provoquer des attaques et des incursions armées dans les pays voisins, déstabilisant ainsi toute une région. Et retrace enfin les tentatives du HCR pour améliorer la sécurité des réfugiés et veiller à ce que le caractère civil et humanitaire des camps soit respecté.

Les chapitres 9 et 10 proposent de brèves descriptions d'autres crises majeures des années 1990, comme le conflit en Somalie, qui provoque des déplacements en masse et une grande diaspora, la crise des réfugiés au Timor-Oriental en 1999 et la situation d'urgence des réfugiés en Afrique de l'Ouest. Ces chapitres étudient aussi les politiques concernant les déplacés internes, la question de la justice pénale internationale, le problème des camps de réfugiés militarisés et celui de la pandémie de sida parmi les réfugiés.

Enfin, le chapitre 11 se tourne vers quelques-uns des défis du XXI<sup>e</sup> siècle et étudie le processus de globalisation, la nature changeante des conflits, la complexité croissante des mouvements de population et les nouvelles formes d'action humanitaire. En particulier, il analyse l'évolution du rôle du HCR dans sa mission d'aide aux réfugiés, aux déplacés internes et autres populations. Il souligne la nécessité, toujours pressante, de trouver des solutions durables aux problèmes de déplacement forcé et conclut en disant que la paix et la stabilité internationales dépendent du respect des besoins de sécurité des êtres humains.