

3

Éruption en Asie du Sud

Dans les années 1950, le HCR s'est trouvé confronté aux événements en Europe. Dans les années 1960, à ceux qui ont suivi la décolonisation, en Afrique. Les années 1970 voient l'expansion des activités du HCR dans les nouveaux États indépendants, où les problèmes de réfugiés se multiplient. Hormis une brève intervention auprès des réfugiés chinois à Hong-Kong dans les années 1950, le HCR n'intervient en Asie que dans les années 1970.

Dans le quart de siècle qui sépare la Seconde Guerre mondiale des années 1970, presque tous les pays colonisés d'Asie obtiennent leur indépendance. Le processus n'est pas toujours pacifique. En Indonésie, en Malaisie et aux Philippines, l'indépendance se gagne par la violence. Les bouleversements les plus dramatiques se déroulent sur le sous-continent indien où la violence intercommunautaire entraîne une partition et la création, en 1947, de deux États indépendants, l'Inde et le Pakistan. À l'époque, 14 millions de personnes sont déplacées : les musulmans fuient l'Inde pour le Pakistan, et les hindous le Pakistan pour l'Inde. Ce type de mouvement de population se reproduira à une moindre échelle dans les années suivantes. Inévitablement, un bouleversement aussi gigantesque crée des tensions dans les nouveaux États décolonisés. Sous la pression économique, les défis de l'opposition de gauche comme de droite et la guerre froide, beaucoup n'arrivent pas à maintenir des systèmes démocratiques.

Dans plusieurs pays d'Asie, environ une décennie après l'indépendance, l'armée s'empare du pouvoir politique par une série de coups d'État (au Pakistan en 1958, en Birmanie en 1962 et en Indonésie en 1965) et prend la place des gouvernements démocratiques. À de rares exceptions près, ces régimes militaires étouffent les partis politiques et maltraitent les minorités ethniques. L'accession au pouvoir politique par les militaires peut être sanglante, comme en Indonésie entre 1965 et 1966, où elle fait 500 000 victimes appartenant essentiellement à la minorité ethnique chinoise. De même, en Birmanie, les minorités ethniques subissent une répression militaire brutale.

Au Pakistan, la dérive militariste conduit au désastre : guerre civile et démembrement du Pakistan, exode de réfugiés tel que le monde n'en avait pas vu depuis la partition de l'Inde en 1947, et enfin, guerre avec l'Inde. Quelque 10 millions de personnes quittent le Pakistan-Oriental pour l'Inde entre avril et décembre 1971, dans le plus vaste mouvement de réfugiés de la seconde moitié du siècle. Il est remarquable que, malgré le caractère traumatisant de ces événements, ces personnes réintègrent l'année suivante le nouvel État indépendant du Bangladesh, à l'issue de ce qui sera la plus grosse opération de rapatriement après la Seconde Guerre mondiale. En 1973-1974, au cours d'une autre opération de

rapatriement à grande échelle, le HCR joue un rôle clé dans l'organisation du transfert aérien, entre le Bangladesh et le Pakistan, d'un grand nombre de personnes déplacées.

La naissance de l'État du Bangladesh

Quand le Pakistan obtient son indépendance en 1947, c'est un pays non seulement ethniquement mixte (bien qu'à prédominance musulmane), mais aussi coupé physiquement par l'Inde en une partie orientale et une partie occidentale. Politiquement, le nouveau pays est dominé par le Pakistan-Occidental, ce qui irrite l'Est bengali. Après l'accession au pouvoir du régime militaire du général Ayyub Khan, en 1958, les relations entre les deux moitiés du pays s'enveniment graduellement. Bien qu'il contienne la majorité de la population, le Pakistan-Oriental ne dispose que d'une faible représentation politique. Les Bengalis sont minoritaires dans l'administration et constituent moins de 10 % des effectifs de l'armée. De plus, les intérêts économiques du Pakistan-Oriental sont subordonnés à ceux du Pakistan-Occidental.

La volonté d'autonomie bengalie s'affirme et coïncide avec des désordres au Pakistan-Occidental, culminant dans les grèves et les manifestations qui conduisent à la chute du gouvernement du général Ayyub Khan en 1969. Il est remplacé par un autre gouvernement militaire, conduit par le général Yahya Khan, qui promet que son gouvernement sera transitoire et qu'il s'efforcera de transférer le pouvoir à une autorité civile. En janvier 1970, l'interdiction des partis et de l'activité politique est levée. Les élections de la nouvelle Assemblée nationale se tiennent le 7 décembre de la même année, comme prévu. À la surprise générale, le parti régional dirigé par Mujibur Rahman, l'Awami League, est élu avec une majorité absolue des sièges au niveau national, tous provenant du Pakistan-Oriental. Au Pakistan-Occidental, la majorité des sièges est remportée par le Pakistan's People's Party, sous la houlette de Zulfikar Ali Bhutto. L'Awami League réclame alors l'autonomie pour l'Est, dans le cadre d'une confédération souple avec l'Ouest. Mais aucun consensus politique ne sera atteint entre l'Awami League, le Pakistan's People's Party et l'armée¹.

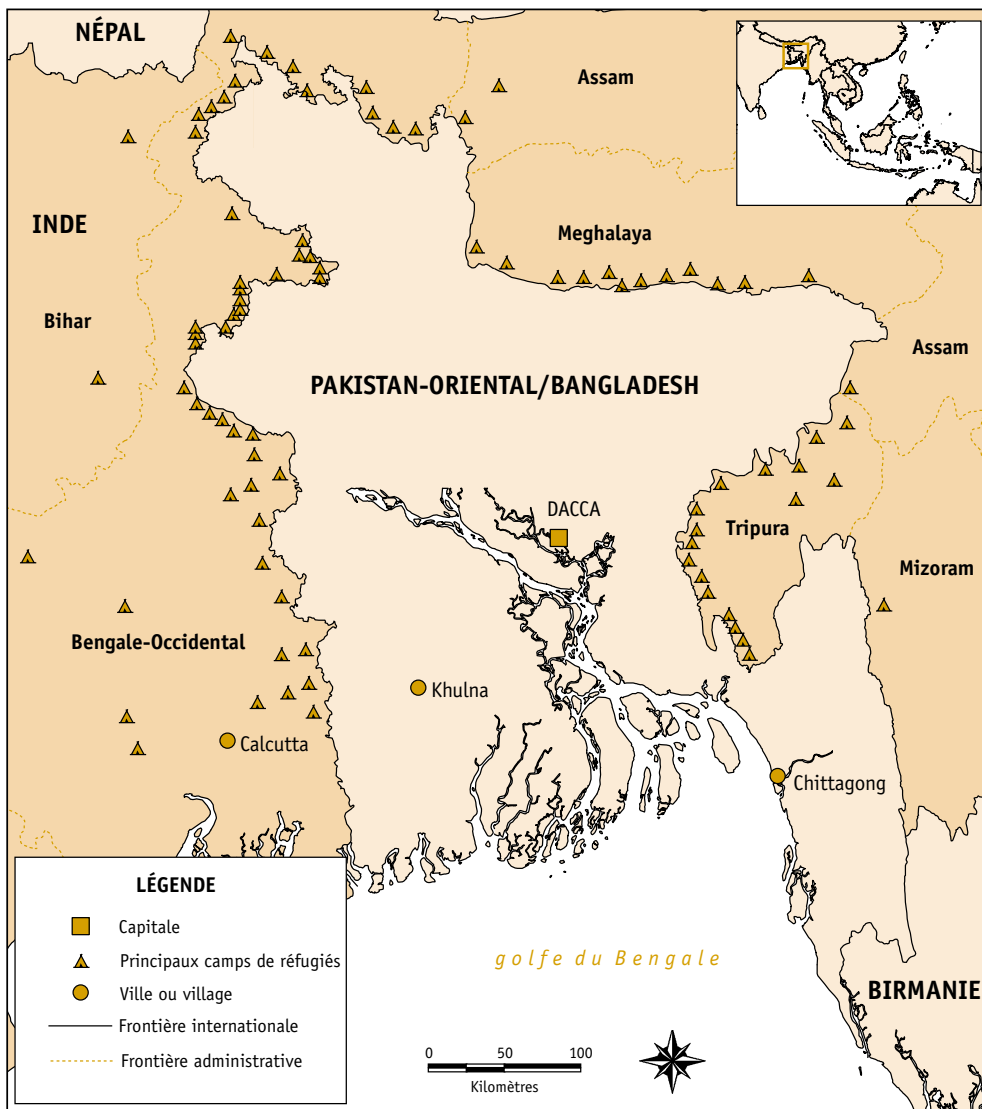
La colère monte à l'Est, alors que les négociations sur un compromis constitutionnel échouent. Le président Yahya Khan repousse indéfiniment l'instauration de l'Assemblée nationale, prévue pour le 3 mars 1971, suscitant des protestations violentes au Pakistan-Oriental. Le 26 mars, après une opération violente des forces armées pakistanaïses et l'instauration de la loi martiale, l'indépendance de la République populaire du Bangladesh est proclamée. Le Pakistan-Occidental riposte en déclarant l'Awami League hors la loi et en envoyant l'armée s'opposer vigoureusement aux insurgés. Les agressions se multiplient contre les personnes suspectées de soutenir l'Awami League. La répression généralisée s'accompagne de violations sérieuses des droits de l'homme : des milliers de civils sont tués, un exode colossal de réfugiés commence².

L'exode de 10 millions de réfugiés

Le 29 mars 1971, le délégué du HCR en Inde, F. L. Pijnacker Hordijk, prévient le Haut Commissaire du risque d'afflux de réfugiés en Inde³. Comme dans beaucoup d'autres crises de réfugiés, l'ampleur de la situation est sous-estimée. En un mois, presque un million de réfugiés arrivent en Inde, fuyant la répression militaire au Pakistan-Oriental. Fin mai, il entre en moyenne plus de 100 000 personnes par jour

Emplacement des principaux camps de réfugiés en Inde, en novembre 1971

Carte 3.1



Sources : HCR ; Global Insight Digital Mapping ©1998, Europa Technologies Ltd ; UNHCR, *A Story of Anguish and Actions*, Genève, 1972, p. 43.

en Inde, et le total approche les 4 millions. Fin 1971, les chiffres donnés par le gouvernement indien aux Nations Unies font état de 10 millions de réfugiés.

Un tel exode cause inévitablement des problèmes énormes pour le pays d'accueil, l'Inde en l'occurrence. Dès le début, le gouvernement indien indique qu'en aucun cas il ne laissera les réfugiés s'installer en Inde. Les autorités se rendent compte également qu'elles ont besoin de l'aide internationale pour gérer cet afflux gigantesque. Le 23 avril 1971, le représentant permanent de l'Inde aux Nations Unies, Samar Sen, lors d'une réunion avec le Secrétaire général des Nations Unies, U Thant, sollicite le secours de la communauté internationale⁴. Face à la demande internationale croissante pour une assistance aux réfugiés, le Haut Commissaire, Sadruddin Aga Khan, se rend à Berne, les 26 et 27 avril, pour étudier la situation avec U Thant. Deux jours plus tard, celui-ci décide de faire du HCR le « point central » de la coordination de l'aide fournie par les Nations Unies. Pour la première fois dans une crise humanitaire, le HCR se voit confier le rôle de coordinateur général.

Le concept de point central est novateur. Il diffère des responsabilités traditionnelles du Haut Commissariat. Il implique la mobilisation d'aides et de fonds au niveau international, la fourniture et la livraison de matériel de première urgence en Inde et la coordination avec le gouvernement indien, qui en organise

Encadré 3.1 La communauté tibétaine réfugiée en Inde

Les réfugiés tibétains vivant en Inde depuis la fin des années 1950 sont souvent oubliés, car ils ont peu profité de l'aide internationale. Un grand nombre d'entre eux sont arrivés en Inde en mars 1959 après la répression chinoise d'un soulèvement et la fuite du dalaï-lama, le chef spirituel et politique des Tibétains. Depuis, la plupart des dizaines de milliers de Tibétains fuyant la domination chinoise ont fait à pied la traversée périlleuse de l'Himalaya, longue de plusieurs semaines. Bien que le côté chinois de la frontière soit fermé depuis 1960, les Tibétains n'ont cessé de fuir. La plupart transitent par le Népal, où un centre de réception les accueille dans la capitale Katmandou. Plus de quarante ans après le début de l'exode, l'Inde compte environ 100 000 réfugiés tibétains.

Les premiers arrivants furent accueillis dans les camps de transit de Missamari (État d'Assam) et de Buxa (Bengale-Occidental), sous la supervision du « comité central de secours » créé spécialement mais sans reconnaissance officielle. Celui-ci reçut un peu d'aide étrangère, mais les organisations internationales, dont le HCR, ne furent pas impliquées à ce stade. La guerre à la frontière sino-indienne en 1962 marque un tournant. On comprend que les Tibétains ne rentreront pas de si tôt chez eux.

C'est aussi à cette époque que les autorités indiennes sollicitent pour la première fois une aide internationale pour les réfugiés. Le HCR commence à secourir les Tibétains en Inde en 1964, mais n'établira de présence officielle, dans la capitale New Delhi, qu'en 1969. L'aide internationale reste limitée et, depuis les années 1960, la plus grande partie est centralisée par le Bureau du dalaï-lama pour le Tibet. Les gouvernements et les organisations internationales ne montrent guère d'empressement à secourir les

Tibétains, sachant que les autorités chinoises y verraient une ingérence dans leurs affaires intérieures.

Depuis 1962, les programmes de secours aux réfugiés comportent la création de zones d'installation agraires et des cessions de formation professionnelle. Les États indiens concernés attribuent en moyenne un hectare de terre par famille, les aident à bénéficier de prestations sociales, à construire leur maison et à s'équiper en infrastructures de distribution d'eau, en écoles et en centres artisanaux. Les 85 écoles tibétaines d'Inde forment aujourd'hui 25 000 élèves.

Les pouvoirs publics indiens fournissent aux réfugiés tibétains, enregistrés officiellement comme pèlerins en Inde, des cartes d'alimentation, des papiers d'identité, des documents de voyage et des permis de résidence. Bien que considérés comme des étrangers en vertu de la loi de 1946, ils disposent des mêmes droits de base que la plupart des citoyens, mais ne peuvent ni se présenter ni voter aux élections en Inde. Les réfugiés arrivés avant mars 1950, et résidant en Inde régulièrement depuis lors, peuvent demander la nationalité indienne à titre individuel. Ceux qui ont épousé un ressortissant indien peuvent aussi demander la nationalité indienne.

Le gouvernement indien s'est attaché à promouvoir une politique permettant à la communauté tibétaine de préserver son identité et ses valeurs culturelles ainsi qu'un système politique et administratif propre. Dès le début, des zones d'installation distinctes sont identifiées et implantées dans des régions, géographiquement acceptables, afin de leur permettre de jouir d'une autonomie économique, sociale et religieuse. Un gouvernement tibétain en exil est

établi à Dharamsala, dans l'État indien de l'Himachal Pradesh.

Les réfugiés tibétains s'installent assez rapidement, en communautés, dans des États indiens tels que l'Himachal Pradesh, le Sikkim, l'Uttar Pradesh, l'Orissa, l'Arunachal Pradesh, le Karnataka, le Madhya Pradesh, le Bengale-Occidental et le Maharashtra. Dans certains États, comme le Darjeeling, le Sikkim et l'Arunachal Pradesh, où les pratiques culturelles se rapprochent des leurs, les Tibétains s'adaptent rapidement. Ailleurs, comme au Karnataka et dans l'Himachal Pradesh, les autochtones n'apprécient guère la présence et le succès économique évident des Tibétains.

Beaucoup de Tibétains ont du mal à passer d'une société traditionnelle et presque fermée à la culture diversifiée et démocratique de l'Inde. En général, ils réussissent à préserver leurs pratiques culturelles et religieuses. Un auteur note que la capacité des réfugiés tibétains « à financer et [à] construire sur des terres étrangères un grand nombre de monastères d'un niveau architectural remarquablement élevé et leur capacité à développer des communautés monastiques viables et semblables à celles qu'ils avaient au Tibet est un des miracles du ^{XX^e} siècle^e. »

Malgré une certaine réussite sociale, la majorité des réfugiés tibétains en Inde souhaite toujours rentrer au Tibet. Les nombreuses demandes d'asile auprès des pays occidentaux émanant chaque année de réfugiés tibétains en Inde, au Népal et au Bhoutan démontrent qu'en dépit de conditions de vie relativement bonnes pour nombre d'entre eux, leur situation de réfugié laisse encore à désirer. Plus de quatre décennies après les premiers départs, les perspectives de solutions durables semblent extrêmement lointaines.

la distribution. Début mai, le Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan envoie en Inde une mission du HCR de haut niveau, composée du Haut Commissaire adjoint, Charles Mace, du directeur des opérations, Thomas Jamieson, et d'un conseiller juridique, Paul Weis. Ce groupe a pour mission d'évaluer directement la situation, d'assurer un certain niveau de coordination parmi les agences des Nations Unies qui portent secours aux réfugiés et de se concerter avec les pouvoirs publics indiens sur les modalités d'une assistance internationale⁵.

Entre le 6 et le 19 mai, cette mission du HCR visite de nombreux camps de réfugiés au Bengale-Occidental, au Tripura et à Assam, les États indiens les plus touchés par l'afflux de réfugiés. Elle rencontre de hauts fonctionnaires indiens et des représentants d'agences des Nations Unies et d'organisations non-gouvernementales (ONG). Dans un télégramme au Haut Commissaire, la mission se déclare « effaré[e] par la situation et le visage de ces gens marqué par la terreur et dans certains cas dénué de toute expression [...] Nous avons vu une multitude de femmes et d'enfants blessés par balle [...] Partout on n'entend parler que d'incendies, de viols et de dispersions forcées⁶ ». Et Mace conclut : « Je ne trouve pas de mots pour décrire la souffrance humaine dont nous venons d'être témoins⁷. »

La mission du HCR coïncide avec la visite du Premier ministre indien, Indira Gandhi, dans ces mêmes États du Bengale-Occidental, de Tripura et d'Assam. Dans certaines zones, le nombre de réfugiés dépasse celui de la population locale. À la mi-mai, Indira Gandhi déclare, dans un discours devant le Lok Sabha (la chambre basse du Parlement indien), que quelque 330 camps abritent désormais 4 millions de réfugiés. À la fin du mois, ils seront 900 000 dans le seul État de Tripura, pour une population indigène de 1,5 million⁸. Comme le notent deux chercheurs en 1971, « le problème pour l'Inde n'est pas seulement la présence des réfugiés mais l'endroit où ils se trouvent⁹ ».

Le choléra dans les camps

L'impression générale de crise créée par un afflux aussi impressionnant de réfugiés est accentuée par de graves problèmes sanitaires dans les camps. L'UNICEF rapporte que les enfants sont ceux qui souffrent le plus, particulièrement de malnutrition¹⁰. À la suite de carences sanitaires, fin mai, une épidémie de dysenterie se propage, surtout parmi les enfants. Fin mai, un correspondant du *Hindustan Standard* raconte :

De nombreux réfugiés souffrent de maladies infectieuses. Quelque 626 médecins et 60 médecins réfugiés s'efforcent de faire face à ce problème insurmontable, aidés de 800 assistants paramédicaux. Plus de 2 700 lits ont été ajoutés aux 42 hôpitaux existants, mais nul ne sait ce qui se passera demain. Il est arrivé 100 000 réfugiés encore aujourd'hui dans le district de Nadia¹¹.

En mai et juin, le choléra commence à se répandre dans les camps. En un clin d'œil, les réserves de médicaments du Bengale-Occidental sont épuisées, et l'Organisation mondiale de la santé lance un appel d'urgence pour des vaccins et du

Réfugiés bengalis en Inde, au 1^{er} décembre 1971

Figure 3.1

États	Nombre de camps	Réfugiés dans les camps	Réfugiés hébergés par la population locale	Nombre total de réfugiés
Bengale-Occidental	492	4 849 786	2 386 130	7 235 916
Tripura	276	834 098	547 551	1 381 649
Meghalaya	17	591 520	76 466	667 986
Assam	28	255 642	91 913	347 555
Bihar	8	36 732	–	36 732
Madhya Pradesh	3	219 298	–	219 298
Uttar Pradesh	1	10 169	–	10 169
Total	825	6 797 245	3 102 060	9 899 305

Source : Report of the Secretary-General Concerning the Implementation of General Assembly Resolution 2790(XXVI) and Security Council Resolution 307(1971), Doc. ONU A/8662/Add.3, 11 août 1972.

liquide contre la déshydratation, qui seront transportés par avion depuis Genève. Début juin, le nombre de cas de choléra est estimé à 9 500 et il monte à 46 000 fin septembre. Un journaliste britannique, du journal londonien *The Observer*, décrit ce qu'il a vu dans un des hôpitaux :

Le choléra est une façon horrible et humiliante de mourir. Le seul avantage, si l'on peut dire, c'est qu'on meure vite. Les malades du choléra sont confinés dans deux bâtiments situés derrière le bloc principal de l'hôpital. Ils n'ont pas de lits et reposent sur des plaques métalliques posées à même le sol en béton. L'infection produit des diarrhées et des vomissements incontrôlables, qui s'étalent partout. Ceux qui en ont encore la force s'éventent faiblement pour écarter les mouches, les autres en sont noirs. Les malades sont des hommes et des femmes de tous les âges¹².

Avec les réfugiés frappés d'épidémie, la pression sur les pouvoirs publics indiens devient plus forte. La crise sanitaire aurait certes pu être bien pire si l'Inde n'avait disposé de stocks alimentaires suffisants qui ont pu être utilisés pour les réfugiés. Les famines désastreuses, telle celle de 1943 où 1,5 million de Bengalis avait péri, donnent une triste mesure de ce qui aurait pu arriver en 1971.

L'opération de secours

En dépit des réserves alimentaires de l'Inde, les réfugiés constituent un fardeau économiquement lourd. Le gouvernement de New Delhi s'attend que la communauté internationale rembourse le gros des dépenses qu'elle engage pour secourir les réfugiés. En mai, une mission du HCR souligne qu'il est irréaliste de croire que les Nations Unies peuvent assumer toute la charge financière, compte tenu de la nature volontaire des contributions au budget de l'Organisation.

Néanmoins, le 19 mai 1971, le Secrétaire général des Nations Unies, U Thant, lance un appel global d'aide d'urgence pour les réfugiés en Inde auprès de la communauté internationale à qui il demande de réagir généreusement¹³. Il en appelle encore à la générosité internationale, le mois suivant, pour apporter une aide humanitaire au Pakistan-Oriental. Quelques semaines après le premier appel du 19 mai, les promesses de don s'élèvent à 17 millions de dollars¹⁴. Dès le 22 juin, le Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan se rend à New York pour faire rapport au Secrétaire général de sa visite de douze jours dans le sous-continent. Le total des contributions atteint alors 70 millions de dollars.

Dès le début de la crise au Pakistan-Oriental, Indira Gandhi indique clairement que l'Inde fera tout ce qui est en son pouvoir pour secourir les réfugiés, mais sans leur permettre de s'installer de façon permanente. L'attitude ferme de l'Inde à ce sujet pèse sur les dispositions prises à Delhi. Dès mi-avril 1971, le ministre indien du Travail et de la Réhabilitation, qui coordonne les opérations de secours, décide de créer 50 camps, chacun d'une capacité de 50 000 réfugiés, supervisés par des fonctionnaires du gouvernement central.

Les pouvoirs publics indiens enregistrent les réfugiés à leur arrivée à la frontière, leur remettent un document d'entrée, une ration alimentaire spéciale pour le voyage et les vaccinent contre le choléra et la variole. Ceux qui ne s'enregistrent pas à la frontière sont considérés comme hébergés par des amis, parents ou familles hôtes. Au début de décembre 1971, le gouvernement indien estime que 6,8 millions de réfugiés vivent dans des camps et 3,1 millions dans des familles hôtes [voir figure 3.1].

Ce mouvement massif de population pose des problèmes complexes et oblige le HCR à consulter les multiples autorités publiques indiennes. Un Comité central de coordination est établi sous l'égide du ministère indien du Travail et de la Réhabilitation avec des représentants d'autres ministères, la Croix-Rouge indienne et le HCR. De juin 1971 à la fin de la mousson, le principal problème, outre les carences en infrastructures sanitaires et le manque d'abri pour les réfugiés, est de maintenir les lignes vitales de ravitaillement entre Calcutta et les États reculés du nord-est de l'Inde. La mousson multiplie les difficultés pour les opérations de secours, et les pluies incessantes aggravent la situation sanitaire.

Le HCR, qui vient d'établir un bureau à New Delhi, joue un rôle important dans la collecte de fonds et la coordination avec les gouvernements et les ONG. Le gouvernement indien assume la responsabilité globale de la crise sur le terrain. À Genève, le Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan crée et préside une unité consultative interagences des Nations Unies pour promouvoir la communication entre les différentes composantes de l'Organisation la plus directement concernées par les réfugiés. Cet organisme facilite la coopération interagences, le développement d'une position commune des Nations Unies en matière d'assistance et canalise les offres d'aide émanant de gouvernements, d'organisations intergouvernementales et d'ONG¹⁵.

Les relations entre l'Inde et le Pakistan s'enveniment

Au début de la crise, l'Inde décide que tous les réfugiés devront regagner leur pays dans les six mois, les considérant comme des « évacués » pour souligner leur statut de résidents temporaires. Cette approche constitue un obstacle majeur au développement d'un programme de secours, car elle interdit de mettre en place un plan d'urgence officiel à long terme. La période de six mois est censée débiter avec le premier afflux de réfugiés en mars 1971 pour se terminer en septembre. Bien que le gouvernement indien fasse preuve de générosité vis-à-vis des millions de réfugiés, il ne sera jamais disposé à accepter leur installation permanente en Inde.

Le temps passe et il apparaît progressivement que les réfugiés ne pourront pas rentrer chez eux dans les six mois, les persécutions qui les ont obligés à chercher refuge n'ayant pas cessé. Les autorités indiennes considèrent que le Pakistan tente de résoudre l'impasse politique au Pakistan-Oriental en orchestrant l'expulsion massive d'une proportion considérable de sa population, des hindous bengalis pour la plupart. L'Inde envisage de plus en plus sérieusement d'imposer sa propre solution politique au Pakistan-Oriental. Dès le début avril, le gouvernement indien approuve la création d'un gouvernement en exil sur le sol indien et l'entraînement de forces militaires bangladaises.

De son côté, à partir du 21 mai, le Pakistan indique, à plusieurs reprises, qu'il est prêt à autoriser le retour des réfugiés. Le 28 juin, le président Yahya Khan nomme même un Bengali, A. M. Malik, comme assistant spécial pour les personnes déplacées. Mais la situation des droits de l'homme au Pakistan-Oriental ne s'améliore pas et le flot des réfugiés vers l'Inde ne décroît pas. Les autorités pakistanaises refusent toujours de réhabiliter l'Awami League et prévoient de juger son chef Mujibur Rahman, pour sédition.

Le gouvernement indien juge inadéquate la réponse internationale à la crise, et ses relations avec les Nations Unies, y compris le HCR, se tendent graduellement. Les pouvoirs publics indiens considèrent parfois avec scepticisme les efforts menés par l'ONU pour régler le désaccord et apporter une aide humanitaire. Ils critiquent particulièrement le Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan, suite à sa venue dans le sous-continent en juin, à l'invitation du président pakistanais Yahya Khan. Ce dernier l'autorise à se rendre dans de nombreuses régions du Pakistan-Oriental. Aux yeux du gouvernement indien cette visite équivaut à appuyer la tentative pakistanaise de persuader les réfugiés d'accepter le rapatriement. Il la trouve prématurée, compte tenu de la nécessité d'un règlement politique pour assurer un rapatriement en toute sécurité. À la fin de son voyage, le Haut Commissaire se rend à New Delhi pour un entretien avec le Premier ministre Indira Gandhi, démarche généralement perçue par les milieux officiels indiens comme une tentative maladroite de rattraper son erreur¹⁶.

Les propositions du HCR de participer aux opérations dans les camps de réfugiés en Inde sont sèchement repoussées par le gouvernement qui critique les tentatives du Haut Commissariat d'établir une présence dans les centres de réception au Pakistan-Oriental. New Delhi apprécie de moins en moins l'intervention des ONG

dans les camps et renforce son soutien au Mukhti Bahini, la branche armée bangladaise, tolérée dès le début de la crise. La tension entre l'Inde et le Pakistan augmente et la probabilité d'une guerre s'accroît, les efforts de médiation des Nations Unies étant de plus en plus malvenus à Delhi. Fin septembre, le Secrétaire général, U Thant, se propose comme médiateur entre l'Inde et le Pakistan après la mobilisation des forces armées dans les deux pays. Le Pakistan répond favorablement, mais l'Inde voit là une tentative de sauvetage du régime militaire pakistanais, considéré comme responsable de l'exode massif de réfugiés. L'Inde demande au Secrétaire général de trouver des solutions politiques qui tiennent compte des souhaits du peuple du Pakistan-Oriental¹⁷.

La guerre entre l'Inde et le Pakistan

L'objectif fondamental de l'Inde, dès le début de la crise en mars 1971, est le rapatriement de tous les réfugiés qui ont fui le Pakistan-Oriental, suivi du transfert du pouvoir politique à l'Awami League. Ainsi, toute solution négociée qui ne prévoit pas le retour des réfugiés est totalement inacceptable¹⁸. Or, dès le départ, cela implique la défaite militaire du Pakistan et son éviction du Pakistan-Oriental.

Les dirigeants indiens envisagent une intervention militaire directe dès avril 1971, option écartée car jugée prématurée par le chef d'état-major, le général Manekshaw. Une offensive militaire sur les deux fronts demande en effet six à sept mois de préparation. Lorsque le gouvernement indien découvre que les États-Unis et la Chine fournissent des armes au Pakistan pour préserver l'unité du pays, sa position se durcit. Fin juillet, tous les membres du gouvernement indien approuvent les mesures concernant le Pakistan-Oriental : d'une part, la supervision directe du gouvernement du Bangladesh en exil et, d'autre part, l'entraînement militaire du Mukhti Bahini et autres « forces de libération » bangladaises. En août 1971, l'Inde conclut un traité de paix et d'amitié de vingt ans avec l'Union soviétique. Puis le Premier ministre Indira Gandhi fait le tour des pays d'Europe de l'Ouest et des États-Unis pour promouvoir la cause de l'indépendance du Bangladesh.

Malgré les efforts du médiateur U Thant, Secrétaire général des Nations Unies, la situation continue à se détériorer avec des escarmouches et des incursions le long de la frontière entre l'Inde et le Pakistan-Oriental. Lors d'une visite en Inde, du 6 au 8 novembre 1971, le Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan ne cache pas son inquiétude face aux tensions qui portent à conséquence sur les opérations de secours aux réfugiés. Tout au long du mois de novembre, la situation se détériore aux frontières est et ouest de l'Inde. Le 3 décembre, le Pakistan lance des attaques aériennes contre les bases indiennes du front occidental. L'Inde réplique en envoyant des forces massives au Pakistan-Oriental. Le Conseil de sécurité des Nations Unies, malgré des discussions multiples, est bloqué par le veto de l'un ou de l'autre de ses membres permanents. Le 5 décembre, Indira Gandhi reconnaît l'indépendance du Bangladesh, et le 16 décembre Dacca tombe aux mains des forces indiennes¹⁹. Le chef du bureau du HCR au Pakistan-Oriental, John Kelly, joue un rôle d'intermédiaire important dans la négociation du cessez-le-feu entre les

Encadré 3.2 Expulsion des Sud-Asiatiques en Ouganda

Le décret de 1972 du président ougandais Idi Amin ordonnant le départ de la population d'origine sud-asiatique déclenche un exode massif, forçant des milliers d'Asiatiques ougandais à chercher des pays d'accueil. Le HCR et d'autres organisations jouent un rôle important dans l'aide à ces expulsés.

Les Sud-Asiatiques vivent en Afrique orientale depuis longtemps. D'origines sociales diverses, ils sont hindous, musulmans, sikhs ou chrétiens, originaires de différentes parties du sous-continent indien. Ils descendent de marchands précoloniaux, de cultivateurs ou d'artisans amenés par les Britanniques pour construire les voies ferrées, de petits commerçants, de personnes venues servir l'administration coloniale, d'ouvriers textile et de négociants en coton, qui s'orientent au fil du temps vers d'autres secteurs de l'économie.

Lorsque l'Ouganda gagne son indépendance en 1962, les résidents asiatiques ont la possibilité de devenir des citoyens ougandais. Certains le font, mais beaucoup préfèrent conserver leur passeport britannique et la possibilité d'une réinstallation éventuelle au Royaume-Uni. Au début des années 1970, l'Ouganda compte environ 75 000 Sud-Asiatiques. La moitié environ possèdent un passeport britannique, et un tiers sont des citoyens ougandais ou ont fait une demande de naturalisation. Les autres sont indiens, pakistanais ou kényans. Pendant la période coloniale, les Asiatiques sont la cible d'hostilités récurrentes, essentiellement du fait qu'ils contrôlent des pans entiers de l'économie. Après l'indépendance, cette hostilité s'accroît, et le nationalisme africain renforce la demande d'« indigénisation » afin d'essayer de corriger l'exclusion des Africains des structures du pouvoir économique et politique. Cette tendance apparaît d'abord au Kenya voisin. Elle coïncide avec des mesures restrictives d'admission introduites par le Royaume-Uni en 1968 alors que l'immigration depuis les anciennes colonies suscite une anxiété croissante.

En Ouganda, le prédécesseur du régime d'Amin, Milton Obote, s'efforce dans les années 1960 de transférer le contrôle du commerce aux Africains, ce qui exacerbe

les tensions intercommunautaires. Suite à quoi, début 1971, la communauté asiatique croit bon de soutenir Idi Amin dans son ascension au pouvoir. Mais l'économie se dégrade et, pour calmer la colère des populations urbaines et des forces armées, le président Amin lui-même désigne les Asiatiques comme boucs émissaires. Fin 1971, il rassemble des membres éminents de la communauté asiatique et les réprimande pour leur domination économique et leur manque d'intégration.

En août 1972, le président Amin annonce brutalement que toutes les personnes d'origine sud-asiatique qui n'ont pas la citoyenneté ougandaise doivent quitter le pays dans les trois mois. Ensuite, il ordonne le départ de tous les Asiatiques, même de nationalité ougandaise. Il retirera cet édit, mais beaucoup de ceux qui ont demandé la nationalité se la voient refuser et deviennent apatrides de fait. Un certain nombre d'exceptions sont consenties, notamment à des personnes exerçant des professions libérales, mais l'atmosphère d'insécurité et d'hostilité provoque un exode massif au fur et à mesure que la date limite approche.

Plus de 50 000 Asiatiques quittent l'Ouganda entre l'ordre d'expulsion et la date limite de novembre. D'autres ont fui avant. Après cette date, il ne reste qu'environ 200 familles asiatiques en Ouganda. Un Conseil de surveillance des biens des Asiatiques qui sont partis (Departed Asians' Property Custodian Board) est créé pour superviser le transfert de ces biens. À l'exception de ceux qui avaient réussi à envoyer de l'argent ou des biens à l'étranger avant leur départ, les expulsés arrivent dans leur pays d'accueil presque démunis pour recommencer une nouvelle vie.

Le rôle du HCR et la communauté internationale

Alors que la situation s'aggrave, le Royaume-Uni accepte, avec réticence, de relever son quota d'immigration annuelle et admet au total environ 29 000 Asiatiques ougandais, la plupart munis de passeports britanniques. Simultanément, le gouvernement britannique sollicite d'autres pays pour qu'ils accueillent des Asiatiques expulsés. En fin de compte, environ 6 000 Asiatiques ougandais, dont la

plupart détiennent des passeports britanniques, se réinstallent au Canada, et environ 1 500, dont certains sont de nationalité indéterminée, aux États-Unis.

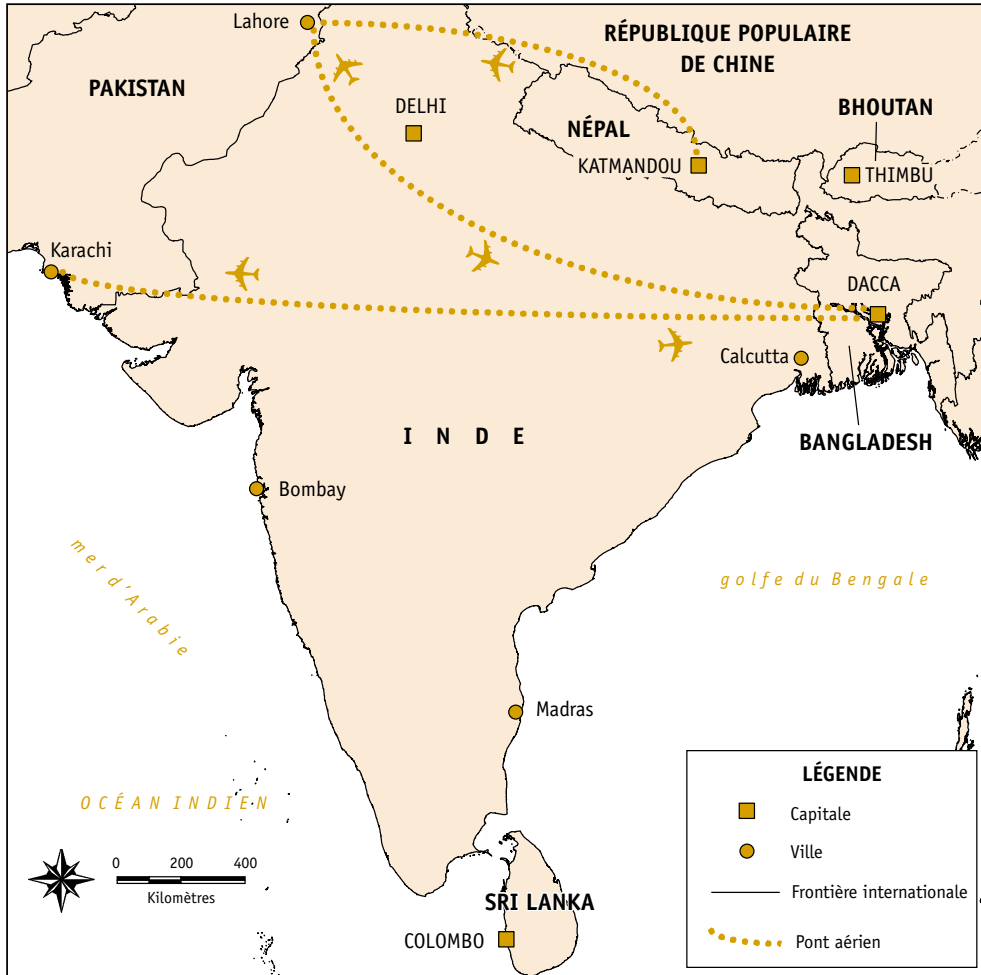
Pour pouvoir quitter l'Ouganda, les Asiatiques devaient justifier d'un document de voyage valide, d'un asile temporaire ou permanent et de moyens pour voyager. La date limite approchant, une mission des Nations Unies, comportant un représentant du HCR, se rend dans la capitale ougandaise, Kampala, pour négocier l'évacuation d'urgence des Asiatiques dépourvus de ces moyens. Le Comité international de la Croix-Rouge se charge de délivrer des documents de voyage à ceux qui en ont besoin, et le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (précurseur de l'Organisation internationale pour les migrations) organise le transport vers les pays de réinstallation temporaire ou permanente.

Le HCR lance un appel à la communauté internationale pour une assistance sous forme d'offres de réinstallation permanente, et de fonds pour transporter et assister les personnes en transit. En moins de deux semaines, quelque 3 600 personnes sont transférées par avion dans des hébergements temporaires en Autriche, en Belgique, en Italie, à Malte et en Espagne. Outre le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis, des offres de réinstallation permanente émanent d'Australie, d'Autriche, de Belgique, du Danemark, des Pays-Bas, de Nouvelle-Zélande, de Norvège, de Suède et de Suisse. L'Inde et le Pakistan accueillent 10 000 expulsés, mais peu d'entre eux s'y installent. Les gouvernements et les organisations non-gouvernementales offrent hébergement, nourriture et soins médicaux aux personnes en transit tandis que le HCR prend en charge les coûts financiers.

Il faudra attendre les années 1980 pour que certaines compensations puissent être obtenues d'Ouganda. Elles sont lentes à venir. Plusieurs milliers d'Asiatiques finissent par retourner plus ou moins longtemps en Ouganda pour recouvrer ou vendre une grande partie des biens confisqués suite aux expulsions.

Pont aérien du HCR en Asie du Sud-Est, en 1973-74

Carte 3.2



Source : HCR, *Airlift : The Sub-Continent Repatriation Operation September 1973-June 1974*, Genève, 1975.

deux armées²⁰. La guerre se termine par la capitulation de l'armée pakistanaise, qui ouvre la voie à l'indépendance du Bangladesh.

Le rapatriement et les échanges de population

Le champ est désormais libre pour le retour des réfugiés. L'Inde annonce rapidement que tous les réfugiés entrés dans le pays après le 25 mars 1971 devront regagner le Bangladesh avant fin février 1972. Le délai paraît court, et la mise en place de moyens de transport pour plus de 10 millions de réfugiés pose d'énormes

difficultés opérationnelles. Néanmoins, dans les jours qui suivent la fin des hostilités parfois même avant, les réfugiés commencent à rentrer chez eux de leur propre chef. Le 6 janvier, le directeur des opérations du HCR, Thomas Jamieson, envoie un télégramme au siège, à Genève, rapportant qu'un million de réfugiés a déjà quitté l'Inde : « Des efforts prodigieux de coordination sont déployés des deux côtés de la frontière [...] Des trains spéciaux font la navette tous les jours et d'autres viendront en renfort dans les semaines qui viennent²¹. »

Fin janvier, quelque 6 millions de réfugiés ont retrouvé leur foyer. On lit dans un rapport du HCR :

Les observateurs dans les régions où sont dressés les camps sont impressionnés par la foule de gens à pied, à vélo, en rickshaw, debout dans des camions, animés du seul désir de rentrer le plus tôt possible chez eux au Bengale-Oriental. En janvier, 210 000 personnes en moyenne traversent, chaque jour, la frontière du Bangladesh²².

Durant leur trajet, les réfugiés reçoivent de la nourriture pour le voyage, une assistance médicale et deux semaines de rations de base. Dès fin février 1972, plus de 9 millions de réfugiés ont regagné le Bangladesh. Leur désir de rentrer chez eux l'emporte sur les problèmes pratiques. Le 25 mars, le gouvernement indien estime qu'il ne reste que 60 000 réfugiés dans le pays.

Dès fin mai 1972, les contributions pour l'opération de rapatriement versées au HCR après l'appel lancé en janvier s'élèvent à 14,2 millions de dollars, dont 6,3 millions sont attribués au gouvernement du Bangladesh pour financer des projets de secours et de réhabilitation en faveur des rapatriés. Le HCR approuve un accord entre la Croix-Rouge indienne et la Croix-Rouge du Bangladesh, prévoyant le transfert à cette dernière du matériel et des fournitures des centres de nutrition en Inde. Cela permettra de monter des programmes sanitaires préventifs pour les rapatriés. Le HCR souscrit à la proposition du gouvernement indien de transférer au Bangladesh 800 camions, 300 Jeep et 136 ambulances.

L'indépendance du Bangladesh facilite les conditions de retour en masse des réfugiés. Mais si leur rapatriement n'est pas source de conflits significatifs, les réfugiés n'ont guère de moyens de subsistance à court terme. Une fois au Bangladesh, ils peuvent rejoindre l'un des 271 camps de transit prévus pour les accueillir. Ils y trouvent soins médicaux, rations alimentaires et transport gratuit. Toutefois la plupart des rapatriés se dirigent directement vers leur localité d'origine, sans passer par les bureaux d'enregistrement des camps indiens ni par les camps de transit au Bangladesh. Le bureau de liaison du HCR à Dacca, présent tout au long de la crise, collabore étroitement avec la United Nations East Pakistan Relief Operation, créée pour coordonner l'aide internationale après le terrible cyclone de novembre 1970.

Bien que l'opération de rapatriement au Bangladesh soit la plus importante, elle est loin d'être unique dans l'histoire du HCR des années 1970. Comme le remarquera un des administrateurs du HCR, plusieurs années plus tard, les prédictions selon lesquelles le rapatriement serait une « solution mineure et même

négligeable » étaient erronées. Au contraire, « compte tenu de la réalité politique du tiers-monde, la solution considérée comme normale, après la Seconde Guerre mondiale, qui consistait à intégrer les réfugiés dans des pays d'accueil, ne correspond plus à la réalité ailleurs dans le monde²³ ». Les autres opérations de rapatriement menées en Asie concernent 200 000 Rohingyas, réfugiés au Bangladesh et rapatriés en Birmanie après une opération controversée, en 1978-1979 [voir encadré 3.3]. En Afrique, les opérations de rapatriement volontaire portent sur quelque 2 millions de personnes au Nigeria (1970-1971), au Soudan (1972), en Angola, au Mozambique et en Guinée-Bissau (1975-1977), ainsi qu'au Zaïre (1978).

Les échanges de population de 1973 à 1974

La partition du Pakistan, l'indépendance du Bangladesh et la guerre indo-pakistanaise conduisent à une situation où des millions de personnes se retrouvent dans des États où elles ne souhaitent plus demeurer. En mars 1973, plus d'un an après la fin des hostilités, Mujibur Rahman, alors Premier ministre du Bangladesh, demande au Secrétaire général des Nations Unies, Kurt Waldheim, l'aide de l'ONU dans le cadre de ce qu'il appelle une opération de « rapatriement ». Parmi ces rapatriés figurent des personnes immobilisées dans l'une ou l'autre partie du Pakistan au moment du conflit, et d'autres qui décident de quitter le Bangladesh pour le Pakistan ou *vice versa* compte tenu de l'évolution de la situation politique. En avril, l'Inde et le Bangladesh publient une déclaration conjointe appelant au rapatriement simultané des prisonniers de guerre et des civils internés et de leur famille. Cette déclaration prévoit le rapatriement des Pakistanais au Pakistan et des Bengalis au Bangladesh. Elle constitue une étape importante vers la normalisation des relations entre le Bangladesh et le Pakistan, ce dernier refusant toujours de reconnaître l'indépendance du Bangladesh. Le mois suivant, le Haut Commissaire se rend au Pakistan et au Bangladesh, à la demande du Secrétaire général, pour consulter les deux gouvernements sur la possibilité d'organiser un rapatriement en masse.

Le 28 août 1973, les gouvernements du Bangladesh, d'Inde et du Pakistan signent l'accord de New Delhi, prévoyant le rapatriement simultané de trois groupes principaux. Il s'agit des prisonniers de guerre et des civils pakistanais internés en Inde, de tous les Bengalis se trouvant au Pakistan et d'un « nombre substantiel de non-Bengalis » présents au Bangladesh et ayant « opté pour leur rapatriement au Pakistan ». Les « non-Bengalis » sont appelés habituellement Bihâres, puisque la plupart d'entre eux sont des musulmans indiens originaires du Bihar en Inde, installés au Pakistan-Oriental au moment de la partition de l'Inde et du Pakistan en 1947. Les Nations Unies sont pressenties pour aider aux opérations. Compte tenu de sa participation récente en tant que « point central », le Secrétaire général demande au HCR de coordonner toutes les activités relatives aux efforts humanitaires. Pour ce faire, le HCR collabore étroitement avec le Comité international de la Croix-Rouge.

Selon les termes de l'accord de New Delhi, le retour des prisonniers de guerre et des civils pakistanais en captivité doit être administré bilatéralement par l'Inde et le Pakistan. Le HCR aidera au rapatriement des autres catégories de personnes. Le Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan lance le 13 septembre 1973 un appel d'aide humanitaire portant sur 14,3 millions de dollars, soulignant « le rôle d'une telle opération de rapatriement à grande échelle dans la création de conditions favorables à la paix et à la stabilité dans le sous-continent²⁴ ». En novembre, il se rend au Bangladesh et au Pakistan pour évaluer lui-même.

Fin octobre 1973, une énorme opération de rapatriement aérien s'effectue avec des avions prêtés par l'Allemagne de l'Est, l'Union soviétique et le Royaume-Uni. Au cours du mois de novembre, six avions font la navette, transportant en moyenne 1 200 passagers par jour. Fin janvier 1974, quelque 90 000 personnes quittent le Pakistan pour le Bangladesh, et plus de 44 000 effectuent le voyage en sens inverse²⁵.

En l'absence de relations diplomatiques et d'infrastructures de communication entre le Bangladesh et le Pakistan, l'opération aérienne pose de multiples problèmes. Le HCR doit négocier les autorisations de survol de l'Inde et les conditions techniques d'atterrissage²⁶. Il doit être en liaison permanente avec les gouvernements, les compagnies aériennes et les autres partenaires pour mener à bien l'opération. En réalité, le HCR devient l'agence de mise en œuvre *de facto* de l'accord de New Delhi de 1973.

À la mi-février 1974, plus de 200 000 personnes sont rapatriées en vertu de l'accord de New Delhi. Le succès de l'opération pèse en faveur de la décision du Pakistan, prise le 22 février 1974, de reconnaître le Bangladesh. Le 1^{er} juillet 1974, en accord avec les gouvernements concernés, le HCR entreprend de terminer graduellement l'opération de rapatriement commencée en septembre de l'année précédente. À cette époque, 9 000 personnes ont été transportées par bateau entre le Bangladesh et le Pakistan, et quelque 231 000 par avion. Parmi ces dernières, 116 000 Bengalis quittent le Pakistan pour le Bangladesh, 104 000 non-Bengalis rejoignent le Pakistan à partir du Bangladesh, et quelque 11 000 Pakistanais sont transportés du Népal au Pakistan, après s'y être réfugiés depuis le Bangladesh²⁷. À l'époque, cette opération de transfert aérien d'urgence est la plus importante jamais organisée.

Les Bihâres au Bangladesh

Un des problèmes restés sans solution sur le moment, et qui n'est toujours pas résolu aujourd'hui, est celui du statut et de la nationalité des Bihâres. Lors de la partition, en 1947, environ un million de musulmans de l'État indien du Bihar rejoignent le futur Pakistan-Oriental. La plupart parlent ourdou, ce qui les rapproche du Pakistan-Occidental, mais ils s'intègrent relativement bien au Pakistan-Oriental. Alors que les tensions entre l'est et l'ouest du Pakistan augmentent, les Bihâres sont perçus comme soutenant le Pakistan-Occidental. Au cours de 1971, de nombreux Bihâres se joignent aux milices ou collaborent avec

Encadré 3.3 L'infortune des Rohingyas

À la fin des années 1970, le HCR prend part à une opération de rapatriement complexe et controversée à la frontière orientale du Bangladesh. Elle concerne une minorité musulmane, les Rohingyas, réfugiée au Bangladesh depuis l'État d'Arakan, qui fait partie de la Birmanie, majoritairement bouddhiste.

Les diverses populations de Birmanie ont une longue histoire de conflits et de migrations. Presque immédiatement après l'indépendance, obtenue des Britanniques en 1948, la tension n'a cessé de monter entre la population locale rakhine d'Arakan et les Rohingyas. Le gouvernement birman dénie à ces derniers la citoyenneté et les exclut des groupes indigènes susceptibles d'accéder à la nationalité, considérant qu'ils sont des immigrants relativement récents du sous-continent indien. Les Rohingyas s'en trouvent marginalisés et ont les plus grandes difficultés à bénéficier des services sociaux, éducatifs et de santé minimaux.

En mars 1978, l'administration birmane de l'immigration lance l'opération *Nagamin Sit Sin Yay* (opération *Dragon Roi*), visant à revoir systématiquement le statut des habitants des zones frontalières et à « prendre des mesures contre les étrangers » qui se sont « infiltrés illégalement dans notre pays ». Cela revient à viser les Rohingyas, qui ne sont pas considérés comme des citoyens. Des arrestations et des expulsions massives s'ensuivent et, en juillet 1978, un grand nombre de Rohingyas s'enfuit au Bangladesh.

Les chiffres réels varient suivant les estimations : pour le gouvernement bangladais, 250 000 réfugiés Rohingyas affluent sur son territoire, contre moins de 150 000 estimés par les autorités birmanes. La masse de réfugiés est telle qu'elle exerce une pression considérable sur le Bangladesh, déjà surpeuplé et démuné ; les relations entre les deux pays se tendent. Ces pressions et l'inquiétude d'autres pays musulmans

à propos du traitement réservé aux Rohingyas conduisent le gouvernement bangladais à lancer un appel à l'aide aux Nations Unies. Les réfugiés vivent le plus souvent dans des conditions pitoyables, et le gouvernement souligne qu'il ne peut les abriter indéfiniment. En conséquence, un grand programme de secours des Nations Unies est instauré et coordonné par le HCR à partir de mai 1978. Au total, 13 camps de réfugiés sont construits. La crise passée, la Birmanie et le Bangladesh recherchent une solution permanente au problème des réfugiés. À l'époque, aucun des deux pays n'est partie à la Convention de 1951 sur les réfugiés (ce qui reste vrai aujourd'hui).

Un accord bilatéral entre le Bangladesh et la Birmanie (auquel le HCR est étranger), prévoyant le rapatriement des Rohingyas, est conclu en juillet 1978. Les réfugiés sont extrêmement réticents à partir, et les forces bangladaises les affrontent, faisant plusieurs centaines de morts. Mais la détérioration des conditions de vie dans les camps, l'arrestation d'un certain nombre de leaders Rohingyas et la réduction des rations alimentaires poussent les réfugiés à retourner dans leur pays. Fin 1979, ils sont plus de 180 000 à être rentrés en Birmanie.

Pour tenter d'améliorer le sort des rapatriés, le HCR consacre 7 millions de dollars à des projets d'aide à la réintégration. Sa présence limitée ne lui permet pas néanmoins de suivre la situation d'assez près pour vérifier si les rapatriés Rohingyas sont traités équitablement par les autorités. Les discriminations continuent. En 1982, une nouvelle loi de citoyenneté crée trois classes de citoyens, moyennant quoi il est toujours extrêmement difficile aux Rohingyas d'obtenir leur nationalité birmane.

En 1991-1992, les Rohingyas fuient à nouveau à partir de l'État septentrional de Rakhine (l'ex-Arakan). Quelque 250 000 personnes sont enregistrées et abritées dans

20 camps au Bangladesh. Le rapatriement des réfugiés au Myanmar (nouveau nom de la Birmanie depuis 1989) est à nouveau un sujet de controverse. Les retours en 1992-1993 s'inscrivent dans le cadre d'un nouvel accord bilatéral, dont le HCR est écarté. En 1993, le gouvernement du Myanmar accepte enfin d'autoriser la présence du HCR dans l'État de Rakhine. En avril 1994, cette installation est confirmée et le HCR s'efforce de faciliter le rapatriement volontaire des réfugiés du Bangladesh. Les organisations de défense des droits de l'homme critiquent sévèrement à l'époque l'action du HCR, doutant du caractère volontaire du rapatriement et faisant valoir que la situation ne s'est pas suffisamment améliorée pour permettre le retour des Rohingyas dans des conditions de sécurité suffisantes. Tout en reconnaissant la vulnérabilité des Rohingyas des deux côtés de la frontière, le HCR estime que, dans la plupart des cas, ils sont mieux chez eux au Myanmar que dans des camps au Bangladesh.

Des milliers de Rohingyas fuient à nouveau au Bangladesh en 1996 et 1997. L'armée bangladaise commence par rapatrier de force des centaines d'entre eux avant de cesser sous la pression du HCR. Depuis qu'il est implanté dans le nord de l'État de Rakhine, le HCR mène un certain nombre de projets visant à faciliter la réintégration des rapatriés et à améliorer l'infrastructure de base. Il maintient le dialogue à tous les niveaux du gouvernement du Myanmar, le pressant de régler la question de la citoyenneté des Rohingyas et de mettre fin aux pratiques de soumission aux travaux forcés pour cette population. En décembre 1999, 200 000 réfugiés au Bangladesh depuis les années 1990 étaient rentrés, mais 22 000 restaient encore au Bangladesh. Malgré l'atténuation certaine des discriminations à l'origine des exodes massifs du passé, l'infortune des Rohingyas du Myanmar demeure une source d'inquiétude pour la communauté internationale.

l'armée pakistanaise. C'est ainsi qu'à la capitulation de l'armée pakistanaise, mi-décembre 1971, l'ensemble de la communauté bihâre s'attire les foudres des nationalistes bengalis, les Bihâres étant considérés comme des collaborateurs de l'administration et de l'armée pakistanaises. De nombreux Bihâres sont tués et dépouillés de leurs biens.

Bien que les Bihâres fassent partie des populations concernées par l'accord de rapatriement d'août 1973, le Pakistan ne s'empresse guère de leur délivrer les autorisations nécessaires²⁸. Lors d'une réunion ultérieure des ministres des Affaires étrangères des trois pays à New Delhi en avril 1974, un nouvel accord tripartite sur une deuxième phase de rapatriement est conclu. Plus de 170 000 Bihâres s'installent au Pakistan dans le cadre de cet accord²⁹. Le Pakistan interprète de façon restrictive les catégories de « non-Bengalis » énoncées dans l'accord et ne reprend pas tous les Bihâres. Une deuxième vague de rapatriement, entre 1977 et 1979, concerne environ 9 900 Bihâres, et une troisième, en 1982, environ 4 800. Enfin, en 1993, seules 53 familles bihâres sont autorisées à entrer en territoire pakistanais, et le processus est stoppé suite à des manifestations hostiles.

Les observateurs expliquent la réticence du Pakistan face aux Bihâres, qui se sont toujours considérés comme des ressortissants pakistanais, par la crainte que leur présence puisse exacerber les tensions ethniques et politiques sous-jacentes dans le pays. Au Bangladesh, les Bihâres ont du mal à acquérir la nationalité bangladaise puisque la loi en matière de nationalité de 1972 dénie la citoyenneté à quiconque « accepte ou reconnaît, explicitement ou implicitement, une allégeance à un État étranger³⁰ ». Bien que de nombreux Bihâres soient en pratique acceptés au Bangladesh, ils sont encore plus de 200 000, en 1999, à être confinés dans 66 camps éparpillés, dans des conditions précaires. Le flou concernant leur statut en matière de nationalité leur pose en permanence d'innombrables problèmes, puisque ni l'un ni l'autre des pays n'est prêt à assumer l'entière responsabilité de cette communauté. Les Bihâres sont potentiellement des apatrides. Après avoir mené pendant de nombreuses années une existence de réfugiés, il semblerait maintenant que les Bihâres aspirent plutôt à être des ressortissants du Bangladesh³¹.

Le rôle du HCR en Asie du Sud

Les opérations de secours des réfugiés du Bangladesh exposent le HCR à de nombreux problèmes qui se répéteront au cours des décennies suivantes : la gestion d'afflux massifs et soudains de millions de réfugiés, la mise en place de grands camps construits à la hâte, les difficultés d'approvisionnement et de distribution de nourriture et d'autres biens de première nécessité. Ces opérations exposent aussi le HCR, pour la première fois, à l'impact dévastateur du choléra dans un camp surpeuplé.

Le rôle de point central (*Focal Point*) joué par le HCR est un élément important dans la gestion de la crise. Même si le terme « point central » n'est plus utilisé, le concept sera repris dans les situations d'urgence, où les besoins globaux dépassent le mandat de l'une ou l'autre des agences des Nations Unies. Cette opération est la première d'une série dans laquelle le HCR est appelé par le Secrétaire général à assumer le rôle de chef de file pour la coordination de l'aide humanitaire internationale.

L'aspect le plus notable de cette opération d'urgence est probablement l'environnement hautement politisé dans lequel elle se déroule. La crise des réfugiés du Bangladesh accentuée, au sein des Nations Unies, la prise de conscience du fait que les mouvements massifs de réfugiés ne résultent pas seulement de conflits mais peuvent, en eux-mêmes, poser de sérieuses menaces à la paix et à la sécurité d'une région. Le Haut Commissaire Sadruddin Aga Khan est en rapport constant avec le Secrétaire général des Nations Unies tout au long des événements. En outre, le rôle joué par le responsable du HCR à Dacca, en facilitant l'accord de cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan dans les dernières heures de la guerre, illustre combien l'organisation est étroitement impliquée sur le terrain au cours de l'évolution du conflit. Les gouvernements indien et pakistanais doutent des motivations du HCR, et en conséquence les relations avec eux sont souvent tendues.

Les solutions qui sont appliquées aux bouleversements dans le sous-continent indien, au début des années 1970, existaient à l'état embryonnaire dans les approches adoptées avant la Seconde Guerre mondiale. Les accords de rapatriement conclus entre le Bangladesh, l'Inde et le Pakistan après 1973 sont fondés sur l'idée que les échanges de population sont un moyen efficace de résoudre les problèmes de minorités au sein des États indépendants. Compte tenu de la distance qui sépare le Pakistan du Bangladesh, ces rapatriements se font essentiellement par avion, mais ils ressemblent beaucoup aux échanges de population qui ont eu lieu en Europe dans les années 1920 entre la Grèce et la Turquie et entre la Grèce et la Bulgarie.

L'implication du HCR en Asie du Sud commence avec la crise des réfugiés du Bangladesh. À la fin des années 1970, le HCR participe au rapatriement, en Birmanie, des réfugiés musulmans rohingyas qui se trouvent au Bangladesh [voir encadré 3.3]. En dehors de cette région, le HCR est également impliqué, au début des années 1970, dans le secours aux Asiatiques du Sud expulsés d'Ouganda par le régime du président Idi Amin [voir encadré 3.2]. Une autre population réfugiée en Asie du Sud, souvent oubliée, et dont le HCR n'a guère eu l'occasion de s'occuper, est la population réfugiée tibétaine en Inde depuis 1959 [voir encadré 3.1]. Alors que, dans les années qui suivent la crise du Bangladesh, le HCR participe à des opérations de secours en faveur d'autres groupes de réfugiés en Asie du Sud, à partir du milieu des années 1970, il est appelé à se consacrer à l'Indochine.