

5 Les guerres par pays interposé en Asie, en Afrique, et en Amérique centrale

Les années 1980 se caractérisent par l'accroissement des tensions dues à la guerre froide et par les guerres menées par pays interposé dans les pays les moins développés du globe. Durant cette décennie, les superpuissances interviennent dans des conflits locaux, qui pourraient être mineurs et de courte durée mais connaissent une escalade de violence terrible et se traduisent par des déplacements à grande échelle. Ce chapitre aborde trois régions touchées par des crises majeures de réfugiés : la Corne de l'Afrique, l'Afghanistan et l'Amérique centrale. Le HCR joue un rôle considérable dans les secours apportés à chacune d'elles.

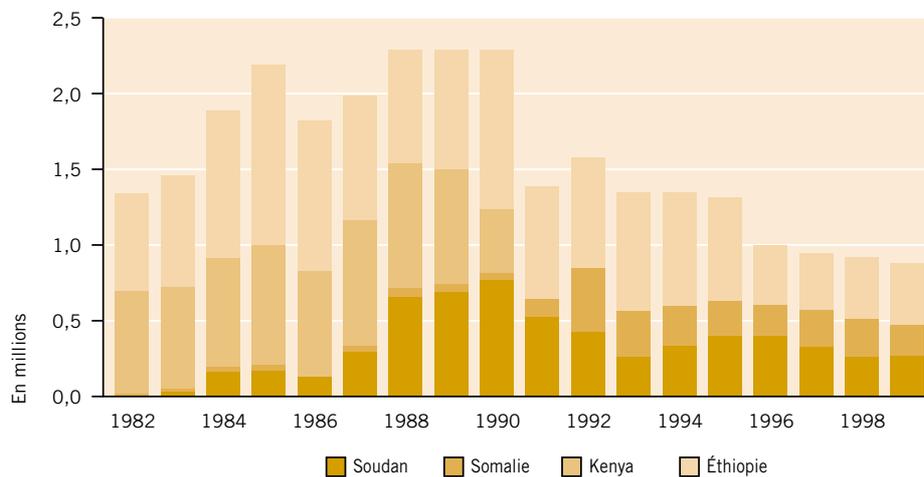
Bien que certains des conflits décrits ici commencent dans les années 1970 ou avant, nous parlerons essentiellement dans ces pages des événements des années 1980. Dans la Corne de l'Afrique, une série de guerres, aggravées par la famine, entraîne la fuite de millions de personnes. En Afghanistan, un nouveau conflit majeur dans une région stratégiquement importante force plus de 6 millions de personnes à se réfugier dans les pays voisins. En Amérique centrale, trois guerres distinctes en déplacent plus de 2 millions.

Autant de défis complexes lancés aux pays d'accueil aussi bien qu'à la communauté internationale. Pour la première fois, le HCR doit répondre, simultanément, à des crises graves et multiples de réfugiés sur trois continents. Le Haut Commissariat doit aussi travailler sous la pression très particulière qui résulte de l'implication des superpuissances. La quasi-totalité du financement du HCR et beaucoup de son personnel proviennent des pays occidentaux. Beaucoup de populations réfugiées des années 1980 (afghanes, éthiopiennes, nicaraguayennes) fuient des gouvernements communistes ou socialistes, et les pays occidentaux trouvent ainsi des intérêts géopolitiques à financer les programmes du HCR. À cette époque, le bloc soviétique, qui considère que les Nations Unies sont essentiellement pro-occidentales, ne soutient pas le HCR.

Les problèmes de réfugiés se multipliant dans le monde au cours des années 1980, le budget du HCR fait un bond. En 1975, on compte 2,8 millions de réfugiés, et le budget du Haut Commissariat s'élève à 76 millions de dollars. À la fin des années 1980, ils sont presque 15 millions, et le budget est supérieur à 580 millions de dollars. Le HCR intervient alors sur une échelle bien plus grande qu'auparavant. Un de ses principaux soucis consiste à gérer les camps de réfugiés. Comme en Indochine, la présence d'éléments armés dans ces camps constitue un problème majeur pour l'organisation.

Les mouvements de réfugiés décrits dans ce chapitre sont loin d'être les seuls durant les années 1980. Des déplacements ont lieu aussi ailleurs : des Sri Lankais se réfugient en Inde, des Ougandais au sud du Soudan, des Angolais en Zambie et au

Populations réfugiées en Éthiopie, au Kenya, en Somalie et au Soudan, entre 1982 et 1999 **Figure 5.1**



Zaïre, et des Mozambicains dans six pays voisins [voir encadré 5.2]. Le HCR leur y assure protection et assistance.

Guerre et famine dans la Corne de l'Afrique

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, la Corne de l'Afrique est le théâtre de nombreux mouvements de réfugiés de grande ampleur. L'opinion internationale est submergée par les guerres, les famines et les déplacements en masse, alors que l'intervention des superpuissances aggrave les conflits et leurs conséquences. De nombreux Éthiopiens, dont ceux originaires d'Érythrée – alors région d'Éthiopie –, cherchent refuge au Soudan, en Somalie et à Djibouti, et un grand nombre de Soudanais et de Somaliens en Éthiopie.

L'Éthiopie et la Somalie changent radicalement de régime politique à la fin des années 1970. En Éthiopie, la consolidation du pouvoir du lieutenant-colonel Haïlé Mariam Mengistu en 1977 se traduit par l'allégeance du pays à l'Union soviétique et la rupture avec son allié traditionnel, les États-Unis. Par réaction, ceux-ci soutiennent davantage les gouvernements du Soudan et de la Somalie. Ces changements auront un impact tangible sur les conflits de la région.

Les réfugiés éthiopiens en Somalie

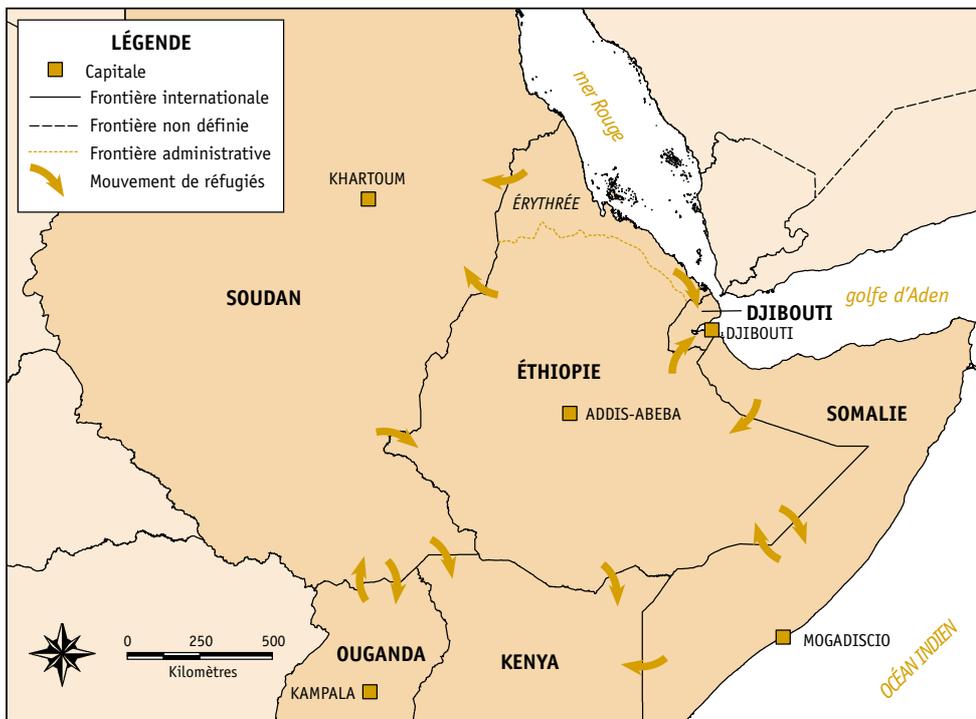
Les mouvements massifs de réfugiés, de l'Éthiopie vers la Somalie, commencent à la fin des années 1970. Profitant des désordres internes en Éthiopie, le président somalien Siyad Barré décide l'invasion de la région éthiopienne d'Ogaden en 1977.

Les forces somaliennes l'emportent d'abord, mais lorsque l'Union soviétique change de camp, soutenant le régime marxiste du président Mengistu, ce dernier arrive à repousser l'invasion. Début 1978, à partir de l'Ogaden éthiopien, des centaines de milliers d'Éthiopiens d'origine somalienne, craignant des représailles pour avoir participé aux exactions qui précédèrent l'invasion par la Somalie, cherchent refuge en Ouganda, et 45 000 autres vont à Djibouti.

Le gouvernement somalien appelle à l'aide le HCR en 1979. Celui-ci le soutient alors dans l'installation et la gestion de grands camps, qui améliorent, à court terme, le sort des réfugiés (beaucoup souffrent de malnutrition et de maladies). Les problèmes inhérents aux grands camps surpeuplés se multiplient rapidement [voir encadré 5.1], car ces camps deviennent plus vastes que la plupart des villes somaliennes. Les réfugiés, qui sont essentiellement nomades, ont du mal à s'adapter à la vie sédentaire. Le HCR tente d'abord de promouvoir des projets agricoles pour réduire leur dépendance de l'aide humanitaire, mais ils ont un succès limité, par manque de terres arables et d'eau.

Le HCR entretient des rapports tendus avec le gouvernement somalien qui se livre à un « jeu de chiffres ». Ce dernier déclare d'abord abriter 500 000 réfugiés, contre 80 000 estimés par le HCR. Après une deuxième vague en 1981, le gouvernement somalien déclare 2 000 000 réfugiés contre 450 000 à 620 000 selon le HCR et

Principaux mouvements de réfugiés dans le nord-est de l'Afrique au cours des années 1980 Carte 5.1



Encadré 5.1 Camps et installations de réfugiés

Les vastes mouvements de réfugiés des années 1980 se traduisent par la création de grands camps et d'autres formes d'installation organisées dans les pays d'accueil. En Afrique notamment, alors que précédemment les réfugiés s'installaient parmi la population locale, ils sont, à cette époque, plutôt regroupés en camps.

Depuis quelques années, les camps sont critiqués. Le HCR, en particulier, est tenu pour responsable de la politique des camps et des problèmes qui en découlent. Leurs détracteurs les considèrent comme dangereux et inutiles et leur préfèrent d'autres solutions comme l'auto-installation, qui permet aux réfugiés de vivre dans des communautés d'accueil.^a

La nature des camps

Il n'y a pas de définition précise de ce qui constitue un « camp de réfugiés ». Le terme se rapporte à toutes sortes d'implantations indépendamment de leur taille et de leur nature. En règle générale, il s'agit d'enclaves dont l'accès est réservé aux réfugiés et aux agents chargés de leur protection et leur assistance. Les réfugiés y restent jusqu'à ce qu'ils puissent rentrer en sécurité dans leur pays d'origine ou être réinstallés ailleurs. Contrairement aux installations rurales ou aux « villages de réfugiés » du Pakistan dans les années 1980 et 1990, les camps de réfugiés sont rarement autosuffisants.

Ils sont normalement prévus pour être provisoires mais, comme cela se produit souvent, ils perdurent pendant dix ans ou plus, ce qui engendre alors de nouveaux problèmes. Les installations d'eau et d'épuration ne sont pas adaptées à un usage à long terme. Les unités d'habitation deviennent exigües au fur et à mesure que les familles s'agrandissent. Souvent, le bois de chauffage manque et les réfugiés doivent s'approvisionner dans la

nature, dévastant les forêts et causant différents dégâts sur l'environnement. Lorsque les problèmes des camps atteignent les communautés d'accueil, les gouvernements sont tentés de limiter la liberté de mouvement des réfugiés et leur accès aux emplois à l'extérieur.

L'incapacité des pouvoirs publics à protéger convenablement les réfugiés, surtout lorsque les camps se trouvent, comme souvent, à proximité des zones de conflit, pose un vrai problème. À long terme, les camps deviennent dangereux : ils sont alors infestés d'armes et de drogue et deviennent des repères pour le crime organisé. Les réfugiés y sont souvent victimes de brutalités domestiques et d'intimidations physiques. Parfois, des groupes armés prennent le contrôle des camps ou s'en servent de base (cas des mujahedines au Pakistan, des « contras » au Honduras et plus récemment des interahamweo à l'est du Zaïre [voir encadré 10.1]). À mesure que les camps perdent leur caractère civil, ils sont visés par les forces ennemies : bombardés, pillés, victimes de prises d'otages et de « courses-poursuites » par des groupes armés qui traversent la frontière. Dans ces circonstances, les gouvernements hôtes les considèrent comme menace supplémentaire sur leur propre sécurité et resserrent encore l'état sur les réfugiés.

L'auto-installation est-elle une meilleure solution ?

Les détracteurs reprochent au HCR de favoriser la création de camps de réfugiés plutôt que la réinstallation dans des communautés d'accueil, car leur existence facilite le contrôle des réfugiés et leur rapatriement. Ils considèrent que les camps sont dangereux et inutiles et que des solutions meilleures peuvent être trouvées. Une de celles-ci est l'« auto-installation assistée », qui

aide les réfugiés à s'implanter au sein de la population locale. Le raisonnement qui soutend cette idée est que les réfugiés ne choisiraient jamais de s'installer dans un camp s'ils en avaient le choix. Par ailleurs, les réfugiés auto-installés vivraient dans de meilleures conditions générales de sécurité et de liberté dans ce type d'installation que dans des camps.

D'emblée, il paraît évident que quelqu'un qui peut aller ailleurs ne choisirait jamais de vivre dans un camp. En réalité, les choses sont plus complexes. L'expérience sur le terrain n'a pas suffisamment démontré que les conditions de vie sont meilleures pour les réfugiés hors des camps. Il n'est en aucun cas certain que les réfugiés auto-installés vivent, en général, dans de meilleures conditions de sécurité et de confort que ceux qui vivent dans les camps. Suivant les circonstances, les réfugiés hors des camps peuvent être l'objet de menaces pour leur sécurité physique et économique, qui vont de l'hostilité des populations locales à des attaques par des groupes de rebelles et même jusqu'au recrutement forcé dans ces groupes. Les réfugiés auto-installés risquent aussi d'être regroupés par les autorités d'accueil et réinstallés ou contraints de rejoindre les camps, comme par exemple à Karachi et à Peshawar au Pakistan, au milieu des années 1980.

Du point de vue d'un réfugié, un camp peut se révéler être une option plus sûre et matériellement plus viable que l'auto-installation. De fait, les réfugiés et leurs chefs se rassemblent souvent d'eux-mêmes pour former en quelque sorte des camps, avant même de bénéficier des programmes de secours du HCR ou d'autres organisations humanitaires. Il serait d'ailleurs faux de dire que les camps sont des lieux déprimants et épouvantables, abritant des victimes dépendantes et passives. Au

contraire, ils sont souvent pleins de vie et de dynamisme et bouillonnent d'activité économique.

La plupart des grands camps deviennent d'importantes zones d'activité dans la région d'accueil : les marchés, restaurants et autres services proposés par les réfugiés arrivent à drainer les populations locales sur une grande distance⁹. Par exemple, dans les années 1980, à la frontière thaïlandaise, le camp de réfugiés cambodgiens de Khao I Dang était réputé pour sa rue aux restaurants et son service florissant de vélos-taxis. Entre 1994 et 1997, le niveau d'activité économique du camp de réfugiés de Goma, au Zaïre oriental, était tel, avec son grand marché, que fin 1995 on y abattait jusqu'à 20 bovins par jour.

Il est vrai que des épidémies comme le choléra peuvent se propager facilement dans des camps construits à la hâte et surpeuplés mais, après la phase initiale d'urgence, les réfugiés des camps reçoivent des soins, un enseignement et d'autres services bien meilleurs que ceux dont bénéficient les populations locales voisines. Ainsi, les organisations humanitaires dans les camps agissent-elles non seulement pour le bénéfice des réfugiés, mais de plus en plus aussi en faveur des populations du pays que ce soit pour la santé, l'aide agricole ou l'éducation, par exemple. Ce n'est pas pour autant que les camps constituent toujours une aubaine pour les régions d'accueil... Les bénéfices économiques peuvent être contrebalancés par d'autres problèmes, mais il faut les mettre en perspective. Le débat sur les avantages et les inconvénients des camps de réfugiés doit se tenir en ayant une bonne compréhension de leur fonctionnement et de la nature de leur impact sur une région.

La politique officielle du HCR est d'éviter de créer des camps lorsqu'il existe d'autres solutions viables. Cela est clairement dit dans le *Manuel des situations d'urgence* et constitue une des premières règles des équipes d'urgence du HCR. Souvent, les gouvernements d'accueil demandent la création de camps là où les réfugiés se rassemblent spontanément pour édifier des installations qui finissent d'elles-mêmes par se transformer en camps, lorsque l'assistance internationale arrive.

Les gouvernements qui offrent l'hospitalité préfèrent les camps plutôt que l'auto-installation pour trois raisons principales : la sécurité, l'organisation du rapatriement et la visibilité, qui favorise l'aide internationale. À cet égard, il est à la fois légitime et nécessaire de soulever la question des motivations des dirigeants politiques qui sont en faveur de la création de camps, particulièrement lorsqu'il existe des possibilités d'auto-installation. Pour autant, et nonobstant l'article 26 de la Convention de 1951 concernant le droit des réfugiés à choisir leur lieu de résidence et leur liberté de mouvement, les juristes reconnaissent que les États d'accueil sont habilités à héberger les réfugiés dans des camps spéciaux ou dans des zones désignées, à condition de respecter certaines normes de traitement. Compte tenu des considérations politiques, économiques et juridiques présidant à la création de camps de réfugiés, il est peu probable que les arguments généraux en faveur de l'auto-installation puissent influencer beaucoup sur la politique, en la matière, de la plupart des pays d'accueil.

Une distinction floue

Le débat autour des camps de réfugiés pose un certain nombre de problèmes importants, mais il convient de noter qu'en réalité les camps de réfugiés se distinguent

rarement et nettement des auto-installations. À l'exception de situations comme celle des camps de détention de Hong-Kong dans les années 1980 et au début des années 1990, la plupart n'enferment pas les réfugiés dans un périmètre donné. Au contraire, leurs occupants sont souvent libres de circuler à l'intérieur comme aux alentours et de se prévaloir des possibilités d'emploi, de commerce et d'agriculture des pays d'accueil, ou encore de se rendre dans leur pays d'origine, comme ils le font souvent avant leur rapatriement. Une fois hors de leur foyer, les réfugiés évaluent et choisissent, compte tenu des possibilités offertes par les camps et par la communauté locale voisine. Certains membres de la famille habitent dans un camp alors que d'autres vivent à l'extérieur, ce qui signifie que la ligne de démarcation est souvent très floue.

À plus d'un titre, le débat entre les défenseurs et les détracteurs des camps manque de pertinence. Les camps de réfugiés ne sont pas en soi des lieux dangereux ou déstabilisants, et l'auto-installation n'est pas toujours la meilleure solution pour les réfugiés. Le véritable défi pour les pays d'accueil, les organisations humanitaires et pour les décideurs politiques est de faire en sorte que les réfugiés bénéficient de conditions de vie sûres et dignes, qu'ils vivent ou non dans un camp. Les camps peuvent offrir de telles conditions dès lors qu'on empêche leur militarisation, que les règles du droit y sont respectées, qu'on y assure des soins médicaux et d'autres prestations essentielles comme l'enseignement, et que les réfugiés peuvent subvenir à leurs propres besoins. Ce sont là les objectifs que devrait se fixer l'action humanitaire.

d'autres agences de l'ONU ainsi que les organisations non-gouvernementales (ONG)¹. Sur la base d'une estimation antérieure, la population globale de l'Ogaden s'élevait à moins d'un million d'âmes.

Après une tentative du HCR (bloquée par le gouvernement somalien), en 1982, pour mener un recensement digne de foi, un « chiffre de planification » de 700 000 réfugiés est accepté par les organisations de l'ONU. Toute l'aide du HCR aux réfugiés est fondée sur ce chiffre, maintenu officiellement jusqu'en 1985, bien qu'en 1984 le HCR estime que plus de 300 000 réfugiés sont déjà repartis en Éthiopie. La pression des États-Unis, qui soutiennent la Somalie, à l'époque, pour des raisons géopolitiques, explique, en partie, l'acceptation par les autres donateurs occidentaux des chiffres délibérément gonflés par le gouvernement somalien.

Outre l'aide fournie par des organisations comme le HCR et le Programme alimentaire mondial (PAM), le gouvernement somalien bénéficie pendant toutes ces années de différents types d'aide internationale. Cet effort profite à l'économie somalienne dans son ensemble. Si l'on en croit une évaluation, au milieu des années 1980, l'aide représente au moins un quart du produit national brut².

Entre 1984 et 1986, la Somalie reçoit de nouveaux flots de réfugiés. À la même époque, un grand nombre retourne en Éthiopie. À la fin des années 1980, les allégations de violation des droits de l'homme se multiplient sur une grande échelle, et les États-Unis réduisent considérablement leur aide militaire, avant de la stopper complètement en 1989. En août 1989, le HCR et le PAM suspendent leur aide à la Somalie du Nord-Ouest après avoir vainement tenté d'éviter les détournements sur place. Deux ans plus tard, le président Barré est déposé. Le pays plonge dans une violence effrénée et connaît une famine tragique. La population est alors contrainte à des déplacements sans précédent [voir encadré 10.3].

Les réfugiés éthiopiens au Soudan

Les premiers réfugiés, originaires d'Érythrée (fédérée avec l'Éthiopie mais réduite au statut de province du Nord en 1962) et officiellement reconnus, arrivent au Soudan dès 1967³. Ils fuient les conséquences d'un combat armé pour le droit à l'autodétermination qui a commencé au début des années 1960. Le HCR crée le premier camp pour ces réfugiés au Soudan en 1970.

Dans les années 1970, à la suite de la révolution sanglante et prolongée (qualifiée, aux pires moments, de « terreur rouge ») qui suit la chute de l'autocratique empereur Haïlé Sélassié en 1974, un grand nombre de réfugiés fuient d'autres régions d'Éthiopie pour le Soudan. La faction militaire de gauche qui s'empare du pouvoir, le Derg, tue ou emprisonne des milliers d'opposants politiques, de travailleurs, de militants syndicalistes et d'étudiants, et provoque ainsi un exode massif.

En 1977, le Soudan compte 200 000 réfugiés érythréens. Leur nombre augmente rapidement en 1978, lorsque le gouvernement éthiopien, dès lors fortement soutenu par l'Union soviétique, et encouragé par sa récente victoire sur la Somalie, lance une offensive majeure contre les forces d'opposition en Érythrée. Le nouvel exode porte le

nombre total de réfugiés, majoritairement érythréens, au Soudan, à plus de 400 000 à la fin de l'année.

Dans un premier temps, le gouvernement soudanais et les populations locales à l'est du pays les accueillent. Mais, sous la pression du nombre, l'hostilité ne tarde pas à apparaître. Les réfugiés commencent à être perçus comme une menace pour la stabilité de la région orientale. Les combats se multiplient en Érythrée ou à proximité de la frontière soudanaise et même sur le sol soudanais⁴. Le pays se trouve face une crise économique, aggravée par une série de mauvaises récoltes au Soudan oriental, et le gouvernement sollicite l'aide du HCR.

Le HCR collabore étroitement avec les pouvoirs publics soudanais et crée des camps de réfugiés ; en 1984, le nombre des réfugiés est passé à 500 000, dont environ 128 000 vivent dans 23 camps. Les autres s'installent spontanément dans les villes, les villages et les zones frontalières. Le HCR espère tout d'abord rendre les réfugiés plus autonomes en créant de grandes fermes modernes, qui leur fourniraient des emplois directs et indirects. Cela s'avère vite difficile. Un rapport du HCR note à l'époque : « Très peu de camps ont accès à suffisamment de terre et d'eau pour faire du concept d'autosuffisance une réalité⁵. »

Encadré 5.2 L'impact des réfugiés mozambicains sur les pays d'accueil

Pendant une grande partie des années 1980, les Mozambicains représentent la troisième plus forte population de réfugiés au monde après les Palestiniens et les Afghans. Ils fuient leur pays suite à une guerre dévastatrice qui commence en 1976 et qui ne se termine qu'en 1992. Les conséquences pour les pays voisins qui reçoivent la grande majorité de ces réfugiés dépassent largement la question de la protection.

Le conflit au Mozambique débute peu après l'indépendance du pays en 1975. Lorsque le Portugal se retire hâtivement de ses colonies africaines, après la chute du régime militaire à Lisbonne, le Front de libération du Mozambique (Frente de Libertação de Moçambique, ou Frelimo), qui mène une guérilla de faible intensité contre les Portugais depuis 1964, s'empare du pouvoir. En réaction, les gouvernements des minorités blanches de Rhodésie et d'Afrique du Sud créent et soutiennent le mouvement de la Résistance nationale mozambicaine (Resistência Nacional Moçambicana ou Renamo), qui entre en conflit avec le gouvernement du Frelimo.

Les forces de la Renamo recourent de plus en plus souvent à la violence pour contrôler la population du territoire où elles opèrent, avec pour résultat des hommes et des femmes terrorisés par des meurtres, des amputations, des viols et des pillages systématiques. La Renamo élargit son emprise territoriale, et nombre de Mozambicains sont contraints à la fuite. Les forces du Frelimo

s'adonnent à leur tour à la violence, s'aliénant une partie de la population, qui se rallie à la Renamo.

La crise des réfugiés atteint un sommet en 1992, lorsque environ 1,7 million de Mozambicains se réfugient dans les pays voisins et au moins le double sont déplacés à l'intérieur du pays. Certains territoires sont désertés, comme c'est le cas dans plusieurs districts de la province mozambicaine de Tete, vidée de 90 % de sa population. Outre le déracinement de 5,7 millions de personnes entre 1976 et 1992, le conflit tuera plus d'un million de Mozambicains, faisant des centaines de milliers d'orphelins.

Mais les Mozambicains ne sont pas les seuls, et de loin, à en pâtir. Les populations voisines sont souvent contraintes de partager leurs maigres ressources, leurs prestations sociales et parfois leurs terres avec les réfugiés. Les pays d'accueil sont le Malawi, l'Afrique du Sud, le Swaziland, la République-Unie de Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

Le Malawi ouvre ses portes

De loin le pays le plus touché est le Malawi. C'est un petit pays pauvre et très peuplé. Il reçoit la majorité des réfugiés du Mozambique. Au plus fort de l'exode, ils sont 1,1 million, ce qui équivaut à 10 % de la population malawi.

Le Malawi n'est pas préparé à un tel afflux. Au milieu des années 1980, c'est le sixième pays le plus pauvre au monde et un des moins

développés d'Afrique. 50 % de ses enfants souffrent de malnutrition, et son taux de mortalité infantile est le quatrième plus élevé au monde. Bien qu'on ait pu compter, dans certains territoires, trois réfugiés pour deux autochtones, le Malawi maintient courageusement sa politique d'hospitalité. Beaucoup des premiers réfugiés, ethniquement proches des Malawis, s'installent parmi la population locale. Certains parviennent à obtenir des terres, d'autres dépendent de l'aide internationale.

Au cours de la première décennie du conflit au Mozambique, le gouvernement du Malawi, qui soutient secrètement la Renamo, n'est pas favorable à une action internationale en faveur des réfugiés. Il tente de répondre à leurs besoins par le biais des structures et services de l'État ; ils ont ainsi accès aux cliniques locales, aux hôpitaux, aux services sociaux et sanitaires, limités, du pays. Mais en 1986 il cède aux pressions des États voisins et cesse de soutenir la Renamo. Il reconnaît alors qu'il n'est pas en mesure de gérer l'afflux des réfugiés et se tourne vers le HCR pour obtenir de l'aide.

Dans un premier temps, le HCR tente d'appuyer les efforts du gouvernement du Malawi en utilisant les structures déjà en place. Le Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations Unies fournit une aide alimentaire, mais

Les combats entre le gouvernement éthiopien et les forces armées et groupes d'opposition érythréens, et entre factions rivales érythréennes, continuent à pousser des flots de réfugiés érythréens vers le Soudan. Mais une autre crise majeure se prépare, cette fois dans la région éthiopienne du Tigré, avec comme résultat un plus grand nombre encore de réfugiés au Soudan, ce qui aggrave encore la situation du pays, et constitue un des plus importants défis jamais relevés par le HCR.

elle ne suffit pas aux besoins des populations locales et de réfugiés. Alors que le nombre de ces derniers explose en 1987, le Malawi demande au HCR de créer des camps, y affecte tous les réfugiés et interdit de leur donner des terres. En fin de compte, plus des deux tiers de la population réfugiée au Malawi, qui totalise alors 1,1 million de personnes, s'installent dans des camps.

Même si le regroupement des réfugiés dans les camps facilite quelque peu la tâche du HCR, du PAM et d'autres organisations, la distribution des soins et l'entretien de base demeurent une tâche titanesque. Le Malawi est un petit pays enclavé dont le réseau routier est rudimentaire et qui dispose de peu de camions. Nombre de camps se trouvent dans des zones accessibles seulement par des routes de terre battue, inadaptées aux poids lourds. Le trafic abîme sérieusement les routes et les ponts. Les agences de secours louent une grande partie de la flotte de camions du Malawi pour assurer la distribution alimentaire, privant du même coup les fermiers et les marchands locaux de moyens pour transporter leurs propres produits. Le HCR et le PAM ont du mal à constituer des stocks suffisants en raison de la mauvaise qualité du réseau de transport et des entrepôts. Il en résulte des perturbations dans la distribution alimentaire, ce qui aggrave d'autant plus la malnutrition des réfugiés.

Bien que beaucoup de réfugiés n'aient pas accès aux terres agricoles, ils trouvent le moyen de

gagner de l'argent. Plus de 90 % d'entre eux ont des activités économiques comme la fabrication et la vente de poteries, le pillage du maïs, l'élevage et la vente d'animaux domestiques et la fabrication de bière. Beaucoup vendent ou échangent une partie de leurs rations pour obtenir des biens de première nécessité comme la viande, les légumes frais et le savon. Les réfugiés les plus pauvres, dont certains ne disposent pas de cartes d'alimentation, survivent en coupant des arbres pour faire du bois de chauffage. L'abattage à grande échelle des arbres du Malawi se traduit par un tel déboisement que l'environnement en garde encore aujourd'hui la trace.

L'absence de conflit ouvert entre la population locale et les réfugiés est remarquable, compte tenu de la durée et de l'ampleur du phénomène. Toutefois, en 1992, les relations entre réfugiés et habitants commencent à se détériorer. Les problèmes viennent de l'impact de leur présence sur l'économie, des conséquences du déboisement sur l'environnement, de la criminalité et d'autres problèmes sociaux. La sécheresse qui sévit dans une grande partie de la région en 1992 et au début 1993 aggrave la situation. Bien que les secours destinés aux réfugiés soient partagés avec les habitants qui souffrent de la famine, les pillages d'entrepôts alimentaires et de centres de distribution se multiplient. Les puits sont à sec dans certains camps de réfugiés, ce qui crée des problèmes sanitaires

nouveaux. Le choléra fait son apparition, avant de s'étendre à la population locale.

Les coûts cachés

Les conséquences de tout ce qui précède sont les coûts cachés, d'autant plus pénalisants qu'ils affectent des pays parmi les plus déshérités de la planète. La présence des réfugiés peut avoir un impact positif sur les pays d'accueil, mais elle peut aussi y avoir des répercussions désastreuses. L'environnement, l'économie et l'équilibre sociopolitique local sont susceptibles d'être perturbés. De sérieuses menaces pour la sécurité et la paix nationales, régionales et internationales peuvent aussi surgir.

Les efforts de développement des pays d'accueil risquent d'être contrariés et dénaturés en raison des prélèvements sur leurs ressources et leurs moyens propres. Les pouvoirs publics se voient ainsi souvent contraints de détourner des fonds destinés à des projets de développement généraux pour répondre aux besoins immédiats de nourriture, de logement et de sécurité des réfugiés. Une étude menée par la Banque mondiale au Malawi montre qu'après déduction de l'aide internationale fournie *via* le HCR, entre 1988 et 1990, quelque 25 millions de dollars de fonds publics ont été directement ou indirectement absorbés par le secours aux réfugiés et ont été ainsi soustraits à d'autres projets.

La famine en Éthiopie et son nouveau cortège de réfugiés

1984 restera dans les mémoires comme l'année de la famine en Éthiopie et une des crises humanitaires les plus médiatisées de l'histoire moderne. Comme l'écrit un spécialiste, « la famine en Éthiopie du Nord, qui fait les gros titres dans la presse du monde entier en 1984, est un tremblement de terre pour le monde humanitaire⁶ ». On estime que cette famine fera un million de victimes⁷. Bien qu'elle ait été

largement considérée comme due à la sécheresse, la réalité est bien plus complexe. Un analyste la décrit en ces termes :

La sécheresse et les mauvaises récoltes ont contribué à la famine mais n'en étaient pas la cause, pas plus que la politique économique et agricole du gouvernement [éthiopien], qui y contribue aussi. La principale cause de cette famine a été la campagne de répression menée par l'armée de terre et l'armée de l'air éthiopiennes au Tigré et au Wollo entre 1980 et 1985 [...] [qui a recouru] à la tactique de la terre brûlée, aux réquisitions alimentaires, au blocus alimentaire, a assiégé les populations [...] et imposé le rationnement de l'alimentation⁸.

Le gouvernement éthiopien autorise les États donateurs et les organisations internationales à apporter une aide alimentaire d'urgence dans le pays, mais non dans les territoires contrôlés par les groupes d'opposition armés en Érythrée et au Tigré, ce qui les empêche de secourir directement les populations les plus touchées. Au début des années 1980, un consortium d'ONG travaillant au Soudan tente de ravitailler les populations de ces territoires, au cours d'opérations clandestines nocturnes à partir de la frontière soudanaise ; elles sont considérées à l'époque comme une forme d'action humanitaire extrêmement radicale.

Les actions menées à partir de la frontière soudanaise n'atteignent pas les zones les plus touchées par la famine, et des centaines de milliers d'êtres désemparés sont contraints de se rendre dans les territoires contrôlés par le gouvernement. Ceux qui s'y refusent craignent par-dessus tout d'être arrêtés ou d'être rassemblés et transférés de force par le gouvernement éthiopien. Il s'ensuit un exode massif d'Éthiopiens principalement au Soudan, mais aussi en Somalie et à Djibouti.

Entre octobre 1984 et mars 1985, 300 000 réfugiés éthiopiens arrivent au Soudan. La majorité vient du Tigré, dans le cadre d'un mouvement soigneusement organisé par la Société de secours du Tigré (REST), qui est essentiellement la branche civile du Front de libération du peuple du Tigré (TPLF). REST avait fait savoir qu'en l'absence d'un supplément d'aide alimentaire à l'intérieur du Tigré il serait impossible d'y retenir les populations.

Certains observateurs estiment que ces nouveaux arrivants fuient la famine plutôt que le conflit, mais le HCR, lui, les considère comme des réfugiés. La possibilité d'un important afflux avait déjà été envisagée, et l'alarme donnée fin 1983. Mais le nombre de réfugiés et la précipitation de leur arrivée au Soudan dépassent toutes les prévisions. Beaucoup se trouvent dans un tel état de faiblesse qu'il est déjà trop tard pour les secourir. Les conditions dans les camps, construits à la hâte, sont mauvaises au départ, et le taux de mortalité y est élevé. Beaucoup meurent de maladies associées à la malnutrition, et une grave épidémie de rougeole décime un grand nombre d'enfants.

Au même moment, les Éthiopiens pénètrent au Soudan par le Tigré, et la famine, aggravée par le conflit dans la région érythréenne d'Éthiopie, cause un nouvel afflux de population au Soudan, dans les camps déjà établis pour les Érythréens. Wad Sherife, un camp prévu pour 5 000 réfugiés, en reçoit bientôt 128 000, ce qui en fait un des plus grands camps de réfugiés au monde⁹. Le HCR et ses partenaires ONG font tout leur possible pour héberger les nouveaux arrivants et pour construire les entrepôts, les dispensaires et les centres de ravitaillement nécessaires.

Le HCR et les autres organisations humanitaires internationales, ainsi que certains gouvernements et d'autres donateurs, affrètent des avions pour transporter des denrées alimentaires et différentes fournitures ainsi que des équipes médicales et des volontaires. Sous l'impulsion de Bob Geldof, des musiciens et d'autres artistes se mobilisent en Occident, dans le cadre de manifestations comme Live Aid et Band Aid, qui recueillent des millions de dollars pour les victimes de la famine, non seulement en Éthiopie et au Soudan, mais à travers l'Afrique subsaharienne. En 1985, les donateurs financent à hauteur de 76 millions de dollars le programme du HCR au Soudan, ce qui représente un montant égal au budget global de l'organisation, à peine dix ans plus tôt¹⁰.

Début 1986, le HCR note : « La mobilisation internationale a donné des résultats, et la situation [au Soudan] s'est considérablement améliorée [...] Les images insoutenables d'enfants émaciés et d'hommes et de femmes au regard hagard [...] appartiennent désormais au passé¹¹. » En mai 1985, l'Éthiopie bénéficie à nouveau de pluies, et le TPLF encourage les gens à rentrer chez eux. Mi-1987, plus de 170 000 personnes retournent dans leur province d'origine. Mais, contrairement au habitants du Tigré, la plupart des Érythréens qui arrivent au Soudan en 1984 et 1985 ne rentrent pas. Bien au contraire, puisque les combats et la famine persistante en Érythrée se traduisent par de nouveaux afflux d'Érythréens au Soudan.

Pendant les années 1980, l'Éthiopie engendre des réfugiés mais elle en reçoit également en grand nombre. À partir de 1983, lorsque la guerre éclate à nouveau, au sud du Soudan, entre l'Armée de libération populaire du Soudan (SPLA) et les forces gouvernementales, les déplacements de population sont énormes. À la fin de la décennie, plus de 350 000 Soudanais du Sud cherchent refuge dans la région de Gambela, en Éthiopie. Le HCR aide le gouvernement éthiopien à répondre aux besoins de ces réfugiés, bien que l'accès aux camps (qui soutiennent le SPLA) soit souvent restreint. En 1987-1988, 365 000 Somaliens se réfugient aussi en Éthiopie pour échapper aux combats entre les forces du gouvernement somalien et les rebelles qui revendiquent l'indépendance de la Somalie du Nord-Ouest. Ces réfugiés sont accueillis dans de grands camps installés dans la zone de Hartisheikh. Le HCR coordonne l'aide internationale dans tous ces camps.

Le démantèlement de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide sonnent le glas du régime marxiste du président Mengistu en Éthiopie. En mai 1991, le FPLÉ (Front populaire de libération de l'Érythrée) contrôle la principale ville érythréenne d'Asmara, mettant fin à la plus longue guerre civile d'Afrique, et prépare le terrain à l'indépendance de l'Érythrée en 1993. Moins d'une semaine après la prise d'Asmara, les forces du TPLF (Front de libération du peuple du Tigré) prennent la capitale éthiopienne, Addis-Abeba. L'armée éthiopienne est en pleine déroute et le président Mengistu renversé.

Les réfugiés afghans au Pakistan et en Iran

L'Afghanistan – une des nations les plus pauvres et les moins développées au monde – connaît aussi de grands mouvements de réfugiés au cours des années 1980. Bien que les conflits à la source de ces mouvements aient des origines locales, leur ampleur est due à l'implication substantielle des superpuissances dans cette région, stratégiquement importante.

La crise commence en avril 1978, lorsqu'un groupe d'intellectuels issus des villes, dirigé par Nour Mohammed Taraki, prend le pouvoir à Kaboul et tente d'établir un État communiste. Il introduit une grande panoplie de réformes sociales qui se heurtent à une population rurale, censée en profiter, mais extrêmement conservatrice. L'opposition politique et militaire s'étend rapidement. Le régime, qui bénéficie d'une aide militaire importante de l'Union soviétique, réagit brutalement. Comme l'écrit un commentateur :

Les élites religieuses, politiques, et intellectuelles sont emprisonnées ou exécutées ; des attaques terrestres et aériennes détruisent les villages et font des morts innombrables parmi les populations rurales. On estime entre 50 000 et 100 000 le nombre de personnes disparues ou éliminées [...] entre avril 1978 et décembre 1979¹².

Quelques mois après, les Afghans commencent à se réfugier au Pakistan et en Iran voisins. Malgré les pressions exercées sur le Pakistan par l'Afghanistan et l'Union soviétique pour qu'il expulse les réfugiés, le gouvernement pakistanais les accueille¹³. En août 1978, 3 000 réfugiés se trouvent au Pakistan ; début 1979, on en compte plus de 20 000.

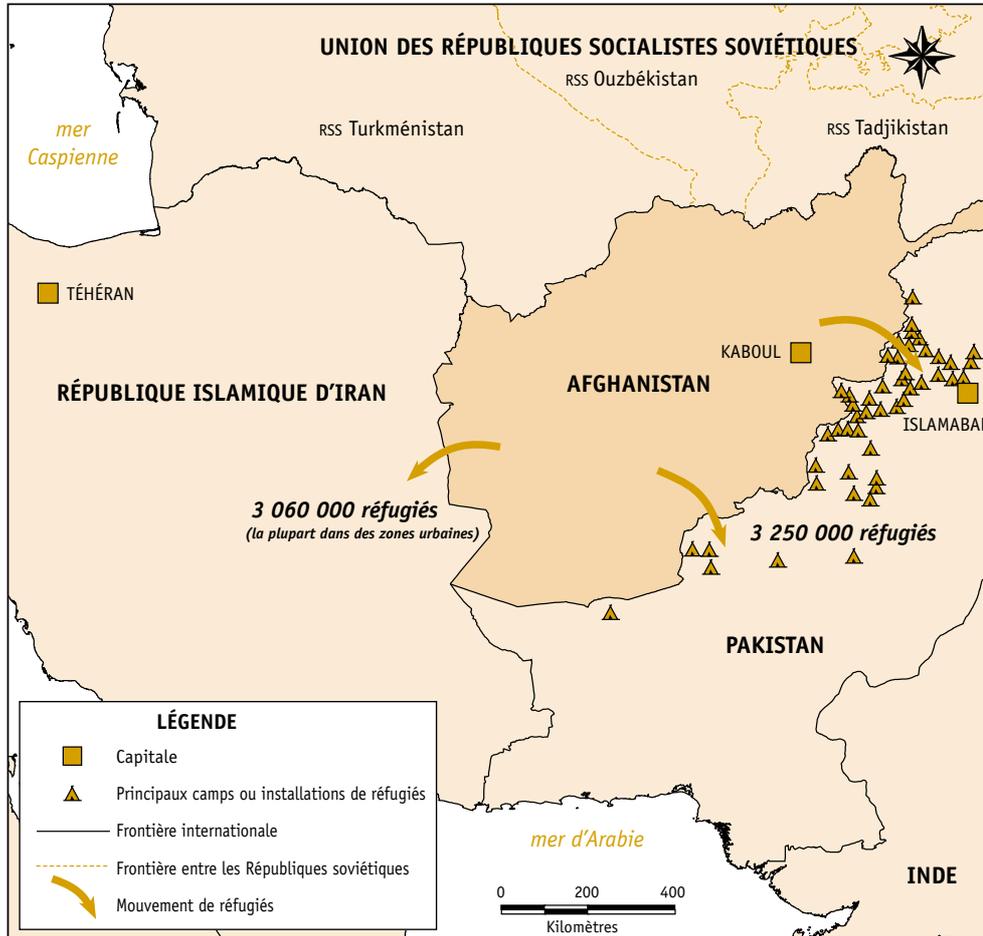
Lorsque les réfugiés commencent à affluer au Pakistan, le HCR n'a pas de bureau dans ce pays. Les réfugiés se tournent donc vers le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ce dernier demande au HCR de l'aider financièrement à fournir une aide temporaire aux plus nécessiteux¹⁴. En avril 1979, le gouvernement pakistanais sollicite officiellement l'aide du HCR¹⁵. Après deux missions d'évaluation au Pakistan, le HCR rassemble plus de 15 millions de dollars pour secourir les réfugiés, et, en octobre 1979, l'organisation ouvre un bureau à Islamabad¹⁶.

Dans l'intervalle, en Afghanistan, l'opposition armée gagne du terrain sur le gouvernement communiste. Fin décembre 1979, l'Union soviétique, craignant de perdre un important allié au sud de ses frontières, envahit l'Afghanistan, ce qui entraîne un exode massif de réfugiés. En quelques semaines, quelque 600 000 Afghans s'enfuient vers le Pakistan et l'Iran. Ils continueront à le faire tout au long de la décennie. En décembre 1990, le HCR estime qu'il y a plus de 6,3 millions de réfugiés afghans, 3,3 millions au Pakistan et 3 millions en Iran. À cette époque, les Afghans constituent la plus grande population de réfugiés au monde.

Les conditions d'aide diffèrent entre le Pakistan et l'Iran

Le sort des réfugiés afghans au Pakistan diffère énormément de celui de leurs semblables en Iran. Au Pakistan, les réfugiés sont presque tous de souche pachtoun, et ils se réfugient dans des territoires dominés par les Pachtouns. Plus de 300 « villages de réfugiés » sont créés par le HCR, où vivent la majorité des réfugiés. En revanche, en Iran, la plupart des réfugiés afghans sont des Tadjiks, des Ouzbeks ou des Hazaras, il y a très peu de Pachtouns. Peu de ces réfugiés sont accueillis dans des camps. La plupart se disséminent dans les villes et bourgs du pays, où ils se mêlent à la population locale. Beaucoup trouvent du travail, en partie parce que nombre d'Iraniens ont été appelés sous les drapeaux, la guerre contre l'Iraq ayant commencé en septembre 1980.

Principaux mouvements de réfugiés afghans, entre 1979 et 1990 **Carte 5.2**



Le niveau de l'aide internationale apportée aux réfugiés au Pakistan et en Iran est également très disparate. Alors que les donateurs versent d'importantes sommes d'argent en soutien aux réfugiés afghans au Pakistan au cours des années 1980, il n'en va pas de même pour l'Iran – même si la population de réfugiés afghans en Iran constitue une des plus fortes au monde, à l'époque.

Le gouvernement iranien s'abstient d'abord de solliciter l'aide de la communauté internationale pour ces réfugiés. Après la révolution islamique de 1979, les rapports entre le nouveau gouvernement et les États occidentaux sont extrêmement tendus. En outre, l'attaque de novembre 1979 contre l'ambassade américaine à Téhéran, au cours de laquelle des étudiants radicaux prennent des douzaines d'otages américains, a lieu à peine un mois avant l'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques. La tension qui en résulte entre l'Iran et les puissances occidentales constitue probablement un facteur décisif dans la volonté de ce pays, à l'époque, de ne pas solliciter l'aide internationale, considérée comme une aide « occidentale ».

La situation en Iran évolue en 1980, en grande partie en raison de la guerre contre l'Iraq qui débute la même année. Cette guerre provoque une nouvelle vague de réfugiés, cette fois des chiites irakiens, ce qui accroît la pression sur l'Iran. Deux mois plus tard, le gouvernement iranien sollicite officiellement l'aide du HCR. Le ministre adjoint aux Affaires étrangères de l'Iran écrit au Haut Commissaire Poul Hartling : « Nous avons reçu des dizaines de milliers de réfugiés de ces deux pays et les avons secourus [...] en puisant dans nos propres ressources financières. » Il ajoute que l'Iran n'a pas les moyens de poursuivre une aide suffisante aux réfugiés. Il demande au HCR d'établir un « programme d'aide humanitaire global pour ces populations innocentes qui [...] devraient bénéficier du même secours que tous les autres réfugiés¹⁷ ».

Mais la communauté internationale est avare de son aide à l'Iran, et le HCR doit gérer la grande disparité des réponses internationales aux crises des réfugiés selon qu'ils se trouvent au Pakistan ou en Iran. Un mémorandum interne du HCR, daté de juin 1981, note : « Après un an et demi, sans secours extérieur et souvent sans travail, [les réfugiés afghans en Iran] vivent dans des conditions très difficiles [...] Nous ne pouvons désormais plus fermer les yeux sur les besoins criants des réfugiés afghans en Iran qui sont dans le même cas que ceux du Pakistan ou de l'Inde et qui sont, à première vue, [des réfugiés] relevant de notre mandat, comme l'a confirmé la Division de la protection¹⁸. » Bien qu'au bout du compte le HCR finisse par obtenir quelques fonds pour les réfugiés afghans en Iran, la disparité dans les niveaux d'aide pécuniaire entre le Pakistan et l'Iran reste frappante tout au long des années 1980 et 1990. Entre 1979 et 1997, le HCR dépense plus d'un milliard de dollars au profit des réfugiés afghans au Pakistan, contre seulement 150 millions en Iran.

Au Pakistan, le HCR et d'autres agences de l'ONU ainsi que certains gouvernements et des douzaines d'ONG internationales apportent nourriture, eau, soins médicaux, services sanitaires et éducation aux réfugiés. La multiplication des ONG, qui débute dans les années 1970 en Asie du Sud-Est, se poursuit au Pakistan. À la fin des années 1980, il y a plus de 100 ONG internationales participant aux opérations de secours. Parmi elles, des ONG musulmanes travaillent étroitement avec le HCR pour la première fois. Le Haut Commissariat paie les salaires de plus de 6 500 collaborateurs locaux, dont beaucoup sont placés sous l'égide du Commissariat pakistanais pour les réfugiés afghans¹⁹.

Pour des raisons de politique intérieure, le gouvernement pakistanais refuse aux réfugiés, qui sont essentiellement des agriculteurs, l'accès aux terres arables. Ils ont en revanche le droit de se déplacer librement dans tout le pays, ce qui leur facilite l'accès à l'emploi. Au milieu des années 1980, le HCR introduit un certain nombre de programmes tels que des projets de prêts, de formation professionnelle et de construction, afin d'assurer aux réfugiés apprentissages et emplois et ainsi de les aider à devenir autosuffisants. Mais beaucoup de ces programmes sont stoppés à la demande du gouvernement pakistanais qui redoute qu'ils ne créent des tensions entre les réfugiés et la population locale. Celle-ci ne bénéficie pas de programmes semblables.

À partir de 1984, le HCR et la Banque mondiale créent un projet conjoint de coopération avec le gouvernement pakistanais, connu sous le nom de projet

Population réfugiée afghane selon le pays d'asile, entre 1979 et 1999

Figure 5.2

Année	Pays d'asile					Total
	Pakistan	Iran	Inde	Féd. de Russie ^a	Autres ^b	
1979	402,000	100,000	-	-	-	502,000
1980	1 428 000	300 000	-	-	-	1 728 000
1981	2 375 000	1 500 000	2 700	-	-	3 877 700
1982	2 877 000	1 500 000	3 400	-	-	4 380 400
1983	2 873 000	1 700 000	5 300	-	-	4 578 300
1984	2 500 000	1 800 000	5 900	-	-	4 305 900
1985	2 730 000	1 880 000	5 700	-	-	4 615 700
1986	2 878 000	2 190 000	5 500	-	-	5 073 500
1987	3 156 000	2 350 000	5 200	-	-	5 511 200
1988	3 255 000	2 350 000	4 900	-	-	5 609 900
1989	3 272 000	2 350 000	8 500	-	-	5 630 500
1990	3 253 000	3 061 000	11 900	-	-	6 325 900
1991	3 098 000	3 187 000	9 800	-	-	6 294 800
1992	1 627 000	2 901 000	11 000	8 800	3 000	4 550 800
1993	1 477 000	1 850 000	24 400	24 900	11 900	3 388 200
1994	1 053 000	1 623 000	22 400	28 300	12 300	2 739 000
1995	1 200 000	1 429 000	19 900	18 300	9 700	2 676 900
1996	1 200 000	1 415 000	18 600	20 400	10 700	2 664 700
1997	1 200 000	1 412 000	17 500	21 700	12 500	2 663 700
1998	1 200 000	1 401 000	16 100	8 700	8 400	2 634 200
1999	1 200 000	1 325 700	14 500	12 600	10 000	2 562 800

Notes :

Au 31 décembre de chaque année.

^a Uniquement les demandeurs d'asile recensés par le HCR. Selon le HCR, fin 1999, 100 000 Afghans supplémentaires nécessitaient une protection.

^b Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan.

générateur de recettes, dans les zones touchées où se trouvent des réfugiés. Ce programme, auquel 85 millions de dollars seront consacrés dans les douze années suivantes, comporte quelque 300 projets dans trois provinces d'accueil. Il s'agit de projets de reboisement, de gestion des ressources en eau, d'irrigation, de réhabilitation routière et de construction. Le programme est généralement considéré comme ayant eu un impact positif réel²⁰. Ces projets, et la possibilité pour les réfugiés de travailler à l'extérieur des villages, permettent à beaucoup d'entre eux d'être relativement autosuffisants avant la fin des années 1980.

En Iran, un projet similaire est créé à la fin des années 1980 dans la région montagneuse du Khorasan du Sud. Cette fois, il s'agit d'un projet conjoint du HCR et du Fonds international pour le développement agricole (FIDA), mené en coopération avec le gouvernement iranien. Comme c'est le cas pour les autres interventions en Iran, les donateurs ne sont pas enclins à verser de l'argent. Sur les 18 millions de dollars demandés au départ par le HCR et le FIDA, seulement un tiers sera récolté pendant les cinq premières années.

Une autre différence de taille entre les prestations fournies aux réfugiés au Pakistan et à ceux qui se réfugient en Iran concerne l'éducation. Au Pakistan, de nombreux garçons fréquentent les écoles financées par le HCR dans les villages de réfugiés, contrairement aux filles, compte tenu des pratiques culturelles discriminatoires. De plus, un nombre significatif de garçons fréquente les écoles religieuses privées (madrasas), auxquelles le HCR n'est pas associé. Au milieu des années 1990, quelques-uns de ces jeunes réfugiés au Pakistan, formés dans les madrasas, deviendront des chefs du mouvement islamique taliban qui s'empare du pouvoir en Afghanistan. En revanche, en Iran, les enfants réfugiés sont inscrits dans les écoles iraniennes, et les filles ont un bien meilleur accès à l'éducation. Au cours des années 1990, lorsque le rapatriement des Afghans commence à prendre de l'ampleur, l'accès des filles à l'éducation est fréquemment évoqué par les réfugiés comme une des raisons pour lesquelles ils ne souhaitent pas retourner en Afghanistan, où l'accès à l'école est interdit aux filles par les talibans.

Les problèmes de sécurité au Pakistan

Tout au long des années 1980, des groupes de résistants armés islamiques afghans (collectivement appelés moujahedines) se servent des villages de réfugiés au Pakistan comme de bases militaires, ce qui crée un problème majeur pour le HCR. Les États-Unis, leurs alliés et divers pays islamiques soutiennent les moujahedines à grands renforts d'aide financière et militaire. Les États-Unis à eux seuls auraient donné plus de 2 milliards de dollars d'aide entre 1982 et 1991²¹. Dans la mesure où ils soutiennent les moujahedines dans leur combat contre le régime prosoviétique de Kaboul, beaucoup de donateurs ferment les yeux sur la présence de combattants armés dans les camps de réfugiés, malgré un détournement substantiel de l'aide humanitaire à leur profit. Cela conduit quelques observateurs de l'époque à qualifier les villages de réfugiés de « communautés de réfugiés-guerriers²² ».

En 1984, alors que la situation sécuritaire dans de nombreux villages se détériore, le HCR étudie les moyens de les éloigner des frontières, à la fois pour les protéger des attaques des forces gouvernementales afghanes ou soviétiques, et pour réduire la faculté des insurgés à se servir d'eux comme de bases. À cette époque, les armes antiaériennes et les autres armes lourdes sont très nombreuses dans beaucoup de ces villages de réfugiés. En juillet 1984, le directeur de la protection internationale du HCR suggère d'interrompre les opérations de secours dans les villages qui ne font pas le nécessaire pour empêcher pareille militarisation : « La préservation du caractère civil des villages de réfugiés assistés par le HCR est essentielle pour sauvegarder le caractère humanitaire et apolitique du Haut Commissariat [...] Nous préconisons la cessation

des secours du HCR dans les villages où les actions correctives nécessaires [à l'évacuation des armes] n'ont pas été prises²³. » Il invite le personnel du HCR sur le terrain à multiplier ses « efforts pour encourager les réfugiés [...] à se rendre dans des sites adaptés, et ce, pour leur propre sécurité », mais il prévient qu'il serait « peu judicieux et inefficace de les y obliger d'une quelconque manière²⁴ ».

Les craintes du HCR pour la sécurité des réfugiés se révèlent fondées. Mi-1984, les forces des gouvernements soviétique et afghan mènent une série d'attaques à partir de la frontière afghane vers le Pakistan, au cours desquelles de nombreux réfugiés sont tués ou blessés. Des centaines d'autres trouvent la mort dans des conditions similaires en 1986 et 1987. Les forces gouvernementales soviétiques et afghanes s'attaquent même aux civils pakistanais, exacerbant les tensions entre la population locale et les réfugiés. Fin 1986, apparemment pour apaiser l'opinion, les pouvoirs publics pakistanais regroupent plus de 50 000 Afghans vivant sans permis à Peshawar et leur font réintégrer des villages de réfugiés.

À cette époque, les autorités pakistanaises prennent des mesures sévères pour rassembler les réfugiés, principalement par mesure de sécurité. Ainsi, les pouvoirs publics de Karachi, la plus grande ville du Pakistan, rassemblent plus de 18 500 réfugiés afghans de souche tadjik, ouzbek et turkmène, détruisent leurs abris de fortune et les transfèrent dans un site à 10 kilomètres de la ville, où un camp est installé pour eux. Le HCR dénonce le traitement des réfugiés, mais finit par cofinancer à hauteur de 400 000 dollars les infrastructures essentielles du village.

Dans l'intervalle, plus près de la frontière, les recommandations du HCR concernant la sécurité des réfugiés n'engendrent pas de mesures concrètes pour démilitariser les villages. Les moujahedines y poursuivent leurs va-et-vient tout au long des années 1980. Les forces soviétiques quittent l'Afghanistan en 1989, mais la guerre entre les moujahedines et le régime communiste de Kaboul continue. Après la prise du pouvoir par les moujahedines en 1992, les combats perdurent dans de nombreuses régions du pays entre différentes factions moujahedines. Beaucoup d'entre elles opèrent à partir de bases au Pakistan, et les villages de réfugiés connaissent toujours des problèmes de sécurité.

Les déplacements de masse en Amérique centrale

Au cours des années 1980, le HCR est impliqué pour la première fois en Amérique centrale, où ont lieu trois guerres civiles, au Nicaragua, au Salvador et au Guatemala. Chaque fois, l'insurrection et la répression provoquent d'énormes pertes humaines et des déplacements de population à grande échelle. Au total, plus de 2 millions de ressortissants de ces pays sont déracinés. Au cours des décennies antérieures jusqu'aux années 1980, la région entière est le théâtre de nombreux et violents combats entre les paysans privés de terres qui veulent une réforme sociale et agraire et les propriétaires fonciers soutenus par l'armée. Les États-Unis, à travers leurs administrations successives, soutiennent les gouvernements de droite, en vertu d'une politique visant à réfréner ce qui est perçu comme l'expansion du communisme à

proximité de leurs frontières, et pour sauvegarder leurs intérêts économiques dans la région. Les mouvements rebelles qui émergent alors sont influencés et jusqu'à un certain point aidés par le régime communiste de Cuba.

Au Nicaragua, les États-Unis avaient soutenu le régime des Somoza. Au cours des années 1970, les partis politiques, les étudiants, les syndicats, la majeure partie des classes moyennes et de l'Église catholique se retournent contre le dernier de ces dictateurs, Anastasio Somoza Debayle. Le Front de libération nationale sandiniste de gauche (Frente Sandinista de Liberación Nacional ou FSLN) enregistre des progrès significatifs et, en juillet 1979, Somoza s'enfuit du pays, laissant le champ libre aux sandinistes.

Principaux mouvements de réfugiés en Amérique centrale, au cours des années 1980

Carte 5.3



Encadré 5.3 La Déclaration de Cartagena de 1984

En novembre 1984, en réponse à la crise des réfugiés en Amérique centrale, des représentants des pouvoirs publics, des chercheurs et des juristes d'Amérique centrale, du Mexique et de Panama se réunissent à Cartagena, en Colombie, et adoptent ce qui s'appellera la Déclaration de Cartagena sur les réfugiés.

La Déclaration de Cartagena s'appuie sur la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés. Comme la Convention de l'Organisation de l'unité africaine de 1969, elle élargit la définition du terme « réfugié » donnée dans la Convention des Nations Unies de 1951 pour englober les personnes qui s'enfuient de leur pays

... parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté a été menacée par une violence généralisée, une agression extérieure, des conflits internes, des violations graves des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant gravement perturbé l'ordre public.

Bien que cette déclaration ne lie pas les États, l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains y fait régulièrement référence. La plupart des États d'Amérique centrale et latine ont signé la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés et le Protocole de 1967, et la majorité d'entre eux appliquent la définition élargie du terme « réfugié » de la Déclaration de Cartagena. Certains ont intégré cette définition dans leur législation nationale.

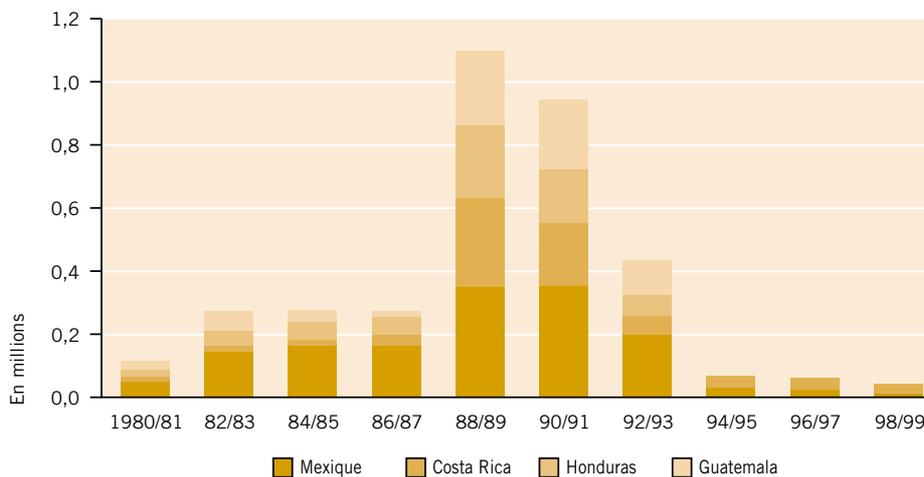
En quelques semaines, de nombreux Nicaraguayens, aussi bien de la classe fortunée que de la classe moyenne, et des milliers de membres du gouvernement et de l'armée de Somoza quittent le pays. Simultanément, la plupart des Nicaraguayens précédemment exilés commencent à y rentrer²⁵. Quelques-uns des Nicaraguayens qui s'enfuient au Honduras appartiennent à un groupe d'opposition armé appelé les « *contras* » (de l'espagnol *contrarevolucionarios* ou contre-révolutionnaires). Tout au long de la guerre pendant les années 1980, les États-Unis, qui considèrent le gouvernement sandiniste du Nicaragua comme une menace pour ses intérêts, offre un soutien considérable aux *contras*.

Au Salvador, nation en proie à des coups d'État fréquents et à la violence politique depuis l'indépendance, des groupes rebelles divers se développent dans les années 1970. Souvent encouragés par le clergé de l'Église catholique, des milliers de paysans rejoignent les organisations qui réclament une réforme agraire et plus de justice sociale. En guise de réponse, le gouvernement accentue la répression, et des milliers de crimes politiques sont perpétrés.

Loin de calmer les esprits, ces attaques ne font qu'augmenter le soutien aux insurgés, particulièrement dans les zones rurales. En janvier 1981, un grand nombre de groupes d'opposition se réunissent pour former le Front Farabundo Martí pour la libération nationale (*Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* ou FMLN). Le FMLN accroît sa présence militaire dans de nombreux territoires et devient une force politique avec laquelle on doit compter, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Aussitôt, les

Principales populations réfugiées recensées en Amérique centrale et au Mexique, entre 1980 et 1999

Figure 5.3



États-Unis augmentent l'aide militaire au gouvernement salvadorien et s'impliquent plus directement dans la campagne des forces armées salvadoriennes contre le FMLN. Le conflit entre l'armée salvadorienne et le FMLN durera tout au long des années 1980.

Au Guatemala, dans les années 1970, les groupes insurgés se soulèvent contre le régime militaire. Ces groupes bénéficient du soutien de la population indienne qui constitue la majorité de la population, mais qui est exclue de la vie politique et économique du Guatemala. Fin 1981, l'armée lance une campagne de répression de dix-huit mois, qui ne vise pas seulement les guérilleros, mais aussi les communautés indiennes, soupçonnées de leur prêter main-forte. Des dizaines de milliers de civils, principalement des Indiens, sont tués ou disparaissent²⁶. Au plus fort de la violence, on estime que les actions militaires déplacent à l'intérieur du territoire un million de personnes. Quelques mois plus tard, les différents groupes de guérilleros se réunissent pour former l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca ou URNG). Malgré le soutien populaire dont elle bénéficie, l'URNG ne parvient pas vraiment à vaincre les troupes gouvernementales. En 1983, l'armée guatémaltèque force l'URNG à se replier dans des montagnes reculées, d'où elle ne bougera plus jusqu'au début des négociations de paix, plus tard dans la décennie.

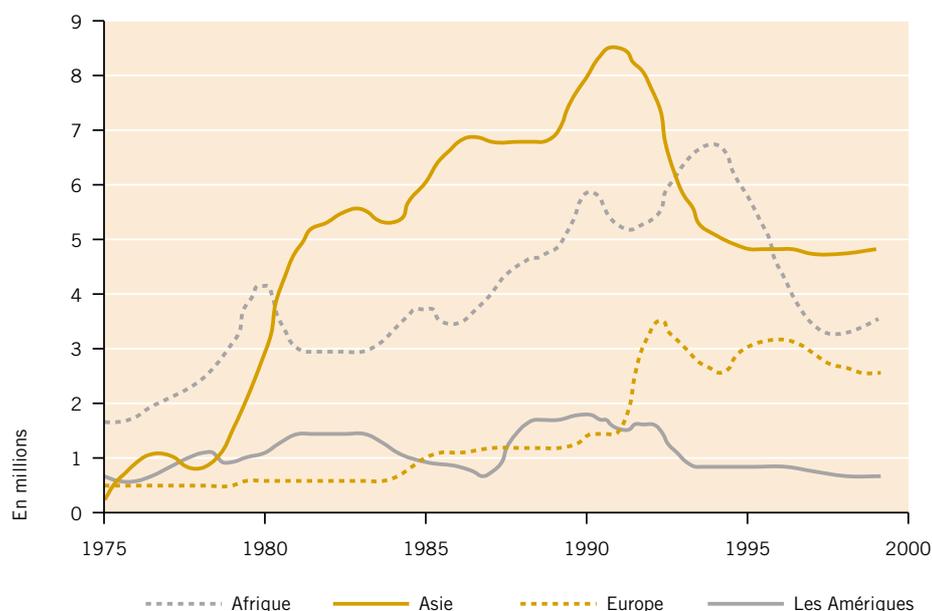
La plupart des 2 millions de personnes déracinées par les conflits armés au Nicaragua, au Salvador et au Guatemala sont déplacées à l'intérieur de leur propre territoire ou deviennent des étrangers sans papiers dans les pays d'Amérique centrale et du Nord (Honduras, Mexique, Costa Rica, Belize, Panama, États-Unis et Canada). Parmi ceux qui fuient leur pays, seulement 150 000 sont reconnus comme réfugiés en Amérique centrale et au Mexique. Des centaines de milliers vont aux États-Unis, mais seul un petit nombre d'entre eux sont reconnus comme réfugiés. La majorité n'a

pas accès aux procédures de demande de statut ou ne le sollicite pas, par crainte d'expulsion en cas de rejet.

Sur les 500 000 Centraméricains qui se réfugient aux États-Unis, la plupart ne bénéficient d'aucune protection en tant que réfugiés. La réponse américaine aux problèmes posés par les réfugiés centraméricains est fortement influencée par des calculs politiques. Les Nicaraguayens sont généralement les bienvenus et se voient accorder l'asile, contrairement à un grand nombre de Guatémaltèques et de Salvadoriens qui se le voient refuser et sont expulsés, même si les États-Unis consentent un report de l'ordre d'expulsion à certains d'entre eux. Le Costa Rica, le Honduras et le Mexique reçoivent aussi plusieurs centaines de milliers de Centraméricains, dont seulement 143 000 sont reconnus comme réfugiés²⁷. Deux des plus grandes concentrations officielles de réfugiés se trouvent au Honduras et au Mexique. En 1986, le Honduras a pris en charge quelque 68 000 réfugiés, dont 43 000 Nicaraguayens, 24 000 Salvadoriens et un petit nombre de Guatémaltèques, alors que le Mexique reçoit 46 000 Guatémaltèques – et beaucoup d'autres qui ne sont pas officiellement enregistrés²⁸.

Les efforts de protection et d'assistance du HCR aux deux principaux groupes de réfugiés au Honduras se heurtent à la politique de la guerre froide et à d'autres considérations politiques. Le gouvernement hondurien, qui dépend de l'aide des États-Unis, accueille de bonne grâce les réfugiés nicaraguayens qui fuient le gouvernement sandiniste, mais considèrent les réfugiés salvadoriens d'un mauvais œil. La disparité de

Réfugiés selon les principales régions d'asile, entre 1975 et 2000* Figure 5.4



* Ne sont pas pris en compte les réfugiés palestiniens placés sous l'égide de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

Encadré 5.4 Le Chili sous le général Pinochet

Contrairement à la plupart des autres pays d'Amérique latine, il n'existait au Chili aucune tradition de putschs militaires en politique avant 1973. Il était considéré comme une des démocraties les plus stables du continent. Le 11 septembre 1973, le général Augusto Pinochet lance une attaque armée contre le gouvernement démocratiquement élu du président Salvador Allende. Le coup d'État est rapidement suivi par la suppression de toute activité politique légitime et l'arrestation de milliers de sympathisants de l'ancien gouvernement socialiste. Un « état de siège » est proclamé dans tout le pays.

Tortures, disparitions et meurtres sont légion, particulièrement pendant les premiers mois de la junte militaire. Plus de 4 000 personnes ont probablement été tuées, et quelque 60 000 arrêtées, bien que la majorité d'entre elles ait été relâchée rapidement. Le Parlement est fermé. Les purges se multiplient contre les personnes soupçonnées de sympathies gauchisantes. Un rapport du HCR rapproche la situation de la période fasciste en Europe dans les années 1930^a.

Le Chili est déjà une terre d'accueil pour de nombreux réfugiés

Pour le HCR, le coup d'État chilien et ses répercussions représentent un défi considérable. Le Chili abrite déjà des milliers de réfugiés et d'exilés politiques ayant cherché refuge sur son territoire, les années précédentes. Ce nombre est estimé par le gouvernement mi-1972 à environ 5 000. Beaucoup sont arrivés après l'élection d'Allende en 1970, soit pour fuir des gouvernements de droite, soit attirés par ce qu'ils considèrent être une expérience socialiste hors du commun.

Deux jours après le coup d'État, le Haut Commissaire Sadruddin Aga

Khan adresse un télégramme au nouveau ministre des Affaires étrangères, l'amiral Ismael Huerta Díaz, en le priant d'honorer les engagements pris par le gouvernement de son pays en vertu de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés et du Protocole de 1967, ratifiés par le gouvernement Allende en 1972^b. Si le Chili n'avait pas signé ces engagements, il est probable que les négociations entreprises par le HCR avec le nouveau gouvernement n'auraient pas eu autant de succès. Le 20 septembre 1973, le HCR ouvre un bureau dans la capitale, Santiago.

Un peu plus tard, le même mois, le gouvernement autorise la création d'un Comité national pour l'aide aux réfugiés, (Comité Nacional de Ayuda a los Refugiados, ou CONAR). Les Églises et agences bénévoles qui forment le CONAR créent 26 centres d'accueil de réfugiés, 15 à Santiago et 11 en province. Dans ces centres, les « réfugiés sous mandat » bénéficient d'une aide administrative pour obtenir la régularisation de leurs papiers. Des dispositions sont prises pour leur transfert dans des pays de réinstallation. Fin septembre, ces centres abritent déjà 600 réfugiés et, le 23 octobre, leur nombre passe à 1 022.

Plusieurs centaines d'autres réfugiés sans abri sont accueillis, à différentes époques, dans des locaux sous la protection de l'ambassade de Suisse, avec l'accord du gouvernement chilien. La Casa Suiza est devenue un asile pour des centaines de réfugiés sous mandat du HCR, libérés de prison et qui se trouvent sous le coup de mandats d'expulsion, en attendant d'être réinstallés à l'étranger. La plupart sont brésiliens, uruguayens et boliviens.

Le CONAR opère sous les auspices du HCR, qui l'aide à résoudre le problème des réfugiés. En mars 1974, sur les

3 574 personnes enregistrées auprès du CONAR, 2 608 sont réinstallées dans 40 pays. Sur ce nombre, 288 personnes sont rapatriées dans leur propre pays. En outre, 1 500 fuient illégalement au Pérou et en Argentine. La dépense globale du CONAR pour cette période s'élève à 300 000 dollars. Elle est assumée à hauteur de 215 000 dollars par le HCR.

Les Chiliens s'exilent

Dès son arrivée au pouvoir, le régime Pinochet se sert de l'exil comme d'un moyen pour redéfinir la carte politique du Chili, marquant ainsi une profonde rupture avec les traditions politiques nationales. Le nombre des arrestations est tel que le plus grand stade de football de Santiago est transformé en camp de détention improvisé.

Les expulsions sont menées dans le cadre du décret-loi 81 de novembre 1973, qui donne un droit quasi inconditionnel au régime d'expulser qui lui plaît. À partir de décembre 1974, dans le cadre de l'état de siège, les détenus qui n'ont pas encore été jugés ont l'autorisation de demander leur libération, à condition d'accepter leur expulsion immédiate. En avril 1975, la loi 504 étend cette option aux prisonniers inculpés.

Le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME), le Comité international de la Croix-Rouge et le HCR jouent alors un rôle majeur, aux côtés des ONG locales, permettant à des milliers de Chiliens de quitter leur pays. Le HCR bénéficie d'une aide très importante d'autres organisations des Nations Unies, notamment du Bureau international du travail (BIT), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Le HCR met en place une procédure de détermination d'éligibilité, au début d'octobre 1973, afin de décider si les

individus craignent avec raison ou non d'être persécutés au Chili, qu'il s'agisse de leur pays d'origine ou de leur pays de résidence permanente. La procédure de traitement doit se dérouler le plus vite possible, car ces réfugiés craignent l'arrestation ou même l'exécution par les pouvoirs publics locaux.

Comme dans le cas de l'exode des réfugiés hongrois, presque deux décennies plus tôt, les réfugiés sont extrêmement dispersés. Quelque 110 pays, de l'Islande à Chypre, en passant par le Kenya et le Cap-Vert, accueillent les Chiliens. Dans un premier temps, beaucoup s'enfuient vers d'autres pays d'Amérique latine comme le Pérou, l'Argentine et le Brésil. Mais les perspectives d'emplois y sont très limitées et, après le coup d'État en Argentine de 1976, le voisin le plus immédiat du Chili se montre donc particulièrement peu attrayant. Les autres grandes destinations des réfugiés chiliens sont la France, la Suède, le Canada, le Mexique, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Le HCR se tourne aussi vers les pays d'Europe de l'Est pour réinstaller les réfugiés chiliens. Environ un millier d'entre eux partent spontanément en République démocratique allemande (Allemagne de l'Est), et un nombre équivalent se rend en Roumanie avec l'aide du HCR. Ils partent, en plus petit nombre, vers d'autres pays d'Europe de l'Est dont la Bulgarie et la Yougoslavie (seul pays du bloc avec lequel le HCR ait eu jusque-là des rapports dignes de ce nom). Le fait de solliciter ces pays constitue une nouveauté à une époque où l'Union soviétique est encore ouvertement contre le HCR.

L'asile diplomatique

De nombreuses ambassades à Santiago respectent la traditionnelle protection diplomatique des personnes qui se trouvent à

l'intérieur de leurs locaux, propre à l'Amérique latine. Au cours des jours qui suivent le coup d'État, plus de 3 500 Chiliens se réfugient dans les ambassades à Santiago, principalement celles d'Argentine, de France, d'Italie, du Mexique, des Pays-bas, de Panama, de Suède et du Venezuela. En décembre 1973, l'ambassadeur suédois, Harald Edelstam, se voit expulsé du pays pour avoir offert un asile diplomatique trop généreux.

Le HCR aide les demandeurs d'asile sur la base de ses « bons offices ». À la mi-octobre, des laissez-passer sont accordés à 4 761 demandeurs d'asile, dont la plupart sont chiliens, avec l'aide du HCR et l'accord du gouvernement. En mai 1974, le ministère des Affaires étrangères en avait accordé 8 000^c.

Les sanctuaires

Le décret-loi 1308 du 3 octobre 1973 constitue une innovation importante dans les pratiques internationales modernes en matière d'asile : il s'agit de la création au Chili de ce qu'on appelle les « sanctuaires » pour les réfugiés étrangers, garantis par le gouvernement chilien. Au total, 6 sanctuaires sont créés dans la région de Santiago. Au début, ceux-ci sont respectés par le régime, mais un télégramme du HCR fin 1973 note que la situation sécuritaire et juridique des réfugiés paraît extrêmement tendue : il semble que la junte veuille fermer les sanctuaires et demande la création de centres de transit hors du Chili^d. Singulière ironie, les réfugiés eux-mêmes sont favorables à cette mesure.

En avril 1974, le bureau du HCR à Santiago estime que 15 000 personnes sont toujours emprisonnées pour des raisons politiques dans le pays. La restriction des libertés civiles et politiques est maintenue en l'absence de cadre juridique adéquat. Les sanctuaires continuent à

fonctionner dans ce contexte tout au long de 1974. Un certain nombre de ressortissants chiliens en attente de réinstallation y sont également accueillis sous la protection des Nations Unies, en vertu du décret-loi 1698 du 17 octobre 1974. Ce décret spécifie que les centres sont autorisés à recevoir des réfugiés étrangers ainsi que des parents de réfugiés chiliens habitant à l'étranger, en attendant qu'ils rejoignent leur famille. Les Chiliens qui sont admis à pénétrer dans ces sanctuaires doivent obtenir l'accord préalable du ministère de l'Intérieur. La présence de ressortissants chiliens signifie que le HCR est de plus en plus impliqué dans des cas de regroupements familiaux, réinstallant des membres de familles de Chiliens déjà réfugiées à l'étranger.

Avec le départ progressif des réfugiés vers l'étranger, le nombre de sanctuaires diminue. Fin 1975, presque tous les réfugiés étrangers qui ne peuvent pas rester au Chili ont été réinstallés, de manière satisfaisante et, en avril 1976, le dernier sanctuaire est fermé.

Un jalon pour le HCR

Les activités du HCR au Chili après 1973 constituent une étape importante dans l'histoire de l'organisation. C'est la première opération d'envergure du HCR en Amérique latine. Il n'existe pas de chiffres précis sur le nombre de personnes qui s'exilent pendant la dictature du général Pinochet. Le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes aide 20 000 personnes à partir, entre le début de la crise et 1980. Selon d'autres sources, le nombre total des réfugiés volontaires ou expulsés serait de 200 000^e.

traitement entre ces deux groupes de réfugiés par les autorités pose des défis importants au HCR. Bien que la plupart des réfugiés officiellement reconnus soient abrités dans des camps gérés par ce dernier, les conditions de vie varient considérablement d'une nationalité à l'autre. Les réfugiés nicaraguayens sont autorisés à entrer et à sortir librement des camps, alors que les réfugiés salvadoriens sont enfermés et gardés par les forces armées honduriennes.

Les réfugiés nicaraguayens au Honduras

Les réfugiés nicaraguayens commencent à arriver au Honduras voisin en 1981. La majorité d'entre eux (environ 30 000) sont des Indiens Miskitos, qui fuient les combats entre contras et sandinistes, mais aussi les sandinistes eux-mêmes qui tentent de les déplacer. On estime à 14 000 le nombre de Nicaraguayens miskitos vivant dans des camps du HCR. Les 8 000 autres réfugiés nicaraguayens sont d'origine espagnole ou métis, les « ladinis ». Ces « ladinis » arrivent au Honduras dans la première moitié des années 1980. Beaucoup, comme les Miskitos, fuient les combats entre contras et sandinistes. D'autres sont des recrues des contras qui s'installent dans des camps gérés par eux tout au long de la frontière.

Le HCR tente d'entretenir une distinction particulière entre les bases contras et les communautés de réfugiés, tout en essayant de maintenir ces derniers loin de la frontière. Il est, néanmoins, de notoriété publique que les contras opèrent à partir des camps gérés par le HCR et le Comité international de la Croix-Rouge, situation qu'un observateur décrit comme « un cas extrême de manipulation des réfugiés, traités comme objets à des fins politiques²⁹ ». La présence de groupes armés dans les camps nicaraguayens de réfugiés au Honduras, comme celle des groupes armés afghans dans les villages de réfugiés au Pakistan, constitue un danger pour les réfugiés eux-mêmes. Mais les États-Unis et le Honduras soutenant les contras, le HCR n'est pas en mesure d'empêcher les groupes de procéder à leurs manœuvres à partir de ces camps. Dans l'intervalle, un grand nombre d'ONG blâment le HCR de ne pas protéger suffisamment les réfugiés.

En 1987, les afflux de réfugiés augmentent de manière sensible, essentiellement à la suite des efforts de recrutement de la part de l'armée du gouvernement sandiniste. En décembre 1987, le HCR enregistre à peu près 16 000 réfugiés « ladinis », deux fois plus qu'en 1986. En 1988, à la suite de l'affaire Irangate, le Congrès américain stoppe toute aide en faveur des contras. Privés de l'aide des États-Unis, les contras perdent du terrain, et le conflit s'enlise. Plus tard, la même année, les sandinistes et l'opposition, dont les contras, entament un « dialogue national », qui mène à une série d'accords en 1989, destinés à mettre fin aux hostilités.

Les réfugiés salvadoriens au Honduras

Les réfugiés salvadoriens commencent à affluer au Honduras en 1980. Ils s'installent tout d'abord sans problème dans les différentes communautés frontalières et surtout à La Virtud. Alors que leur nombre augmente, les autorités honduriennes tentent de stopper ces installations spontanées. Le gouvernement hondurien considère que les

réfugiés ne sont que des collaborateurs des guérilleros et les traite avec défiance et hostilité. En mai 1980, par exemple, des troupes honduriennes refoulent des centaines de réfugiés fuyant les attaques de l'armée salvadorienne. Beaucoup de ceux qui sont refoulés seront par la suite tués. Mais, malgré ce sinistre accueil, l'intensification des combats au Salvador continue à contraindre des milliers de Salvadoriens à fuir au Honduras. Début 1981, le nombre de réfugiés salvadoriens au Honduras s'élève à 30 000.

Les réfugiés ne sont malheureusement pas en sécurité au Honduras. Selon le témoignage d'une infirmière européenne qui a travaillé à La Virtud : « L'armée salvadorienne, en accord avec les soldats honduriens à La Virtud, entre comme elle veut en territoire hondurien. Certains réfugiés disparaissent, d'autres sont retrouvés morts, et d'autres encore arrêtés par l'armée hondurienne³⁰. » Le HCR publie une protestation officielle contre ces raids, à l'instar d'ecclésiastiques de premier plan dans la région, mais cela n'est guère suivi de conséquences positives.

En octobre 1981, le gouvernement hondurien annonce qu'il envisage de déplacer les camps de réfugiés de La Virtud à Mesa Grande, plus éloigné de la frontière. L'objectif affiché du gouvernement (que le HCR accueille avec faveur) est de protéger les réfugiés. Mais certaines ONG et d'autres observateurs pensent que le véritable objectif est d'empêcher les réfugiés d'aider les guérilleros salvadoriens et de dégager la zone frontalière pour permettre aux armées honduriennes et salvadoriennes d'opérer plus librement. Les réfugiés et la plupart des ONG qui travaillent à La Virtud s'opposent au transfert, mettant en avant qu'il les placerait encore plus à la merci de l'armée hondurienne.

La situation se dénoue avec l'invasion du camp de La Virtud par des paramilitaires salvadoriens, le 16 novembre 1981, lors de laquelle des réfugiés sont enlevés. Le gouvernement hondurien utilise cette situation comme prétexte pour mettre son plan à exécution, séance tenante, bien que les travaux à Mesa Grande ne soient pas terminés. Malgré l'opposition des réfugiés et sa propre réticence, le HCR se voit contraint d'aider au transfert. En cinq mois, plus de 7 500 réfugiés sont déplacés et plus de 5 000 retournent au Salvador afin d'éviter ce transfert. Celui-ci pose de nombreux problèmes. Beaucoup de promesses ne sont pas tenues, et les conditions pour les réfugiés à Mesa Grande sont bien pires encore qu'elles ne l'étaient à La Virtud, ce qui accroît la défiance des réfugiés à l'égard des autorités honduriennes et du HCR.

La politique du gouvernement hondurien confine les réfugiés salvadoriens dans des camps, constitue un obstacle considérable à leur autosuffisance. Ils n'ont pas le droit de chercher du travail en dehors des camps et sont seulement autorisés à cultiver à l'intérieur du camp, ce qui limite la quantité de denrées qu'ils peuvent produire. Malgré cela, ils font preuve d'une grande imagination : leurs potagers couvrent l'ensemble de leurs besoins en légumes ; les viviers qu'ils construisent produisent des tonnes de poissons, ils élèvent des porcs, de la volaille, et créent des ateliers où ils fabriquent la plupart de leurs vêtements, chaussures et hamacs.

Lors d'un autre épisode sujet à controverse en 1983, le gouvernement hondurien annonce aux réfugiés salvadoriens du camp de Colomoncagua, proche de la frontière salvadorienne, qu'ils doivent soit changer de place, soit rentrer au Salvador. Le HCR

soutient la proposition de réinstallation mais prévient le gouvernement hondurien qu'il s'opposera à toute tentative de rapatriement forcé au Salvador³¹. Dans l'intervalle, les ONG internationales soutiennent les réfugiés, qui refusent de partir. En fin de compte, le gouvernement du Honduras abandonne son projet, mais les conditions de vie à Colomoncagua restent difficiles. Depuis le début, Colomoncagua connaît des problèmes de sécurité interne : de violentes attaques contre les réfugiés ont lieu, parfois avec la collaboration des militaires salvadoriens. Des incidents éclatent également entre les réfugiés eux-mêmes, particulièrement avec ceux qui cherchent à regagner leur pays contre l'avis de leurs propres leaders.

Le HCR est pour ainsi dire pris entre des groupes de pression opposés dans les camps de réfugiés salvadoriens : les gouvernements hondurien et nord-américain souhaitent restreindre les activités des réfugiés, alors que lui-même et la plupart des ONG travaillant dans les camps réclament plus de liberté. À plusieurs reprises, les membres du HCR travaillant dans les camps sont physiquement agressés par les autorités honduriennes.

Les relations du HCR avec les ONG qui travaillent auprès des réfugiés salvadoriens au Honduras sont également tendues. Les ONG considèrent souvent le HCR comme un allié du Honduras et des États-Unis, en principe hostiles aux réfugiés salvadoriens. Un membre du HCR de l'époque écrit : « Jamais je n'ai travaillé aux côtés d'un personnel international d'agences volontaires dans une ambiance aussi hostile à l'endroit du HCR qu'à Mesa Grande et à Colomoncagua³². »

Les réfugiés guatémaltèques au Mexique

Pendant les années 1980, le Mexique – comme le Honduras – n'est pas signataire de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés ni du Protocole de 1967. Lorsque les réfugiés guatémaltèques arrivent en grand nombre pour la première fois au Mexique en 1981, des milliers d'entre eux sont aussitôt expulsés. À la suite d'une série de protestations internationales, le gouvernement mexicain décide d'instaurer une procédure d'enregistrement pour les réfugiés guatémaltèques et autorise 46 000 d'entre eux à rester sur place. Ils font partie de la vague de 200 000 Guatémaltèques qui sont arrivés là entre 1981 et 1982. Le HCR ouvre son premier bureau au Mexique en 1982.

Beaucoup de Guatémaltèques qui ne sont pas enregistrés vont dans les régions mexicaines où ils se rendaient traditionnellement à la recherche d'un emploi, et où ils se mêlent facilement à la population locale et à la main-d'œuvre immigrée. Ils sont quelque 50 000 à rejoindre la capitale, Mexico, où on ne leur donne pas la possibilité d'être enregistrés. Tous les réfugiés non enregistrés vivent dans l'angoisse permanente d'être expulsés.

Les réfugiés enregistrés au Mexique sont dispersés dans plus de 50 camps dans la jungle profonde de l'État très pauvre du Chiapas, à proximité du Guatemala. Les conditions de vie dans les camps sont déplorables. À partir de 1984, le gouvernement mexicain, conscient des mauvaises conditions de vie des réfugiés, engage une politique de transfert des réfugiés du Chiapas vers de nouveaux camps dans les États de Campeche et de Quintana Roo, sur la péninsule du Yucatán ; 18 000 réfugiés

seront concernés. Le gouvernement, non sans raison, déclare que leur transfert est nécessaire parce que l'armée guatémaltèque attaque les camps proches de la frontière. Simultanément, le gouverneur du Chiapas se déclare fortement opposé à la présence des réfugiés ; d'autre part, la péninsule du Yucatán est une région sous-développée où les réfugiés peuvent participer aux efforts de développement.

Quelque 25 000 des réfugiés enregistrés au Chiapas refusent d'être transférés au Campeche et au Quintana Roo et restent au Chiapas. Le gouvernement mexicain empêche les ONG mexicaines d'aider ces réfugiés. Le manque d'accès aux terres et aux services sociaux, associé à la faiblesse de leurs salaires, fait que les gens vivent dans des conditions extrêmement difficiles ; en 1987, beaucoup quittent les camps et certains retournent au Guatemala. Par la suite, la situation sécuritaire et les conditions de vie des réfugiés au Chiapas s'améliorent un peu.

À partir de 1984, le gouvernement mexicain, en coopération avec le HCR et les ONG, attribue des lopins de terre aux réfugiés installés au Campeche et au Quintana Roo, les aide à construire des abris, leur donne une aide alimentaire et les fait bénéficier de services sociaux complets. Ces installations permettent l'autosuffisance des réfugiés et leur intégration, et la plupart décident de rester au Mexique ; le gouvernement mexicain finit par leur accorder la nationalité mexicaine.

La résolution des conflits et le rapatriement

Au début des années 1980, la guerre froide est une réalité toujours tangible. À la fin de la décennie, aussi bien le HCR que le paysage politique mondial ont radicalement changé. Le HCR s'est considérablement agrandi, non seulement par le nombre de ses collaborateurs et par le niveau de ses budgets, mais aussi en termes de champs d'activité. À cette époque, beaucoup de conflits qui ont envenimé la dernière décennie de la guerre froide sont achevés ou sur le point de l'être.

En Afghanistan, les troupes soviétiques se sont retirées du pays en 1989, peu avant l'effondrement de l'Union soviétique. Le régime communiste en place à Kaboul est renversé par les moujahedines en 1992, et quelque 4 millions d'Afghans seront rapatriés au cours des années 1990.

En Éthiopie, le gouvernement du président Mengistu tombe en 1991, prélude à une période de relative tranquillité dans le pays. En Érythrée, la plus longue guerre civile d'Afrique se termine fin 1991, et le pays obtient officiellement son indépendance en 1993.

En Amérique centrale, le processus de paix qui débute à Esquipulas en 1987 manifeste la volonté des chefs de gouvernement d'Amérique centrale de mettre fin aux conflits dans la région. Au Nicaragua, des négociations, en vue d'en finir avec le conflit entre le gouvernement et les contras, commencent en 1989, et l'année suivante les sandinistes perdent les élections. Au Salvador et au Guatemala, des accords de paix officiels sont conclus respectivement en 1992 et en 1996, bien que beaucoup de réfugiés soient déjà rentrés chez eux avant ces dates. À la fin des années 1990, les activités du HCR sont essentiellement axées sur les rapatriements.