

8 Les déplacements dans l'ex-Union soviétique

L'éclatement de l'Union soviétique en décembre 1991 provoque des mouvements de population massifs dans les futurs pays de la Communauté d'États indépendants (CEI). Des disputes interethniques et des conflits non résolus s'expriment avec une violence dévastatrice.

La création de nouvelles frontières nationales fait de millions de personnes (Russes et autres) des « sans patrie ». Des questions complexes de citoyenneté voient le jour. Certains groupes, déportés dans les années 1940, sont finalement autorisés à réintégrer leur patrie d'origine, mais de nouveaux afflux de réfugiés et de demandeurs d'asile arrivent d'autres régions plus lointaines. On estime que, pendant cette décennie, près de 9 millions de personnes se sont déplacées, en grande partie à cause des bouleversements politiques, ce qui représente l'un des plus vastes mouvements de population dans la région depuis 1945¹.

Dans la première moitié de la décennie, des centaines de milliers de personnes sont déracinées par des conflits interethniques et séparatistes dans le Caucase du Sud, en particulier entre Arméniens et Azerbaïdjanais pour le contrôle du Nagorny-Karabakh ainsi que dans les territoires autonomes de Géorgie (Abkhazie et Ossétie du Sud). En même temps, la guerre civile au Tadjikistan force des centaines de milliers de personnes à s'enfuir. Le Caucase du Nord devient aussi le théâtre de déplacements forcés de grande ampleur. En 1992, des dizaines de milliers d'Ingouches sont expulsés d'Ossétie du Nord vers l'Ingouchie voisine. Par la suite, c'est en Tchétchénie et aux alentours qu'ont lieu les déplacements massifs, d'abord en 1994-1995, puis à nouveau en septembre 1999. De plus, au cours de la décennie, un grand nombre de personnes, en particulier d'origine russe, mais vivant en dehors de la Fédération de Russie, deviennent des « étrangers » en différents points de l'ex-Union soviétique et doivent quitter leurs régions pour améliorer leur sécurité ou avoir de meilleures perspectives d'avenir.

La distinction entre les « déplacements forcés » et les « migrations de masse » devient de plus en plus délicate. Pour tenter de clarifier ces problèmes, en 1996, une grande conférence internationale est mise sur pied par le HCR, en coopération avec l'Organisation internationale des migrations (OIM) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Ces organismes collaborent étroitement avec les gouvernements des pays de la CEI pour cerner les problèmes de déplacements et définir une terminologie et une stratégie communes. Outre les termes largement utilisés de « réfugiés » et de « personnes déplacées à l'intérieur du territoire », de nouvelles catégories sont créées pour décrire les différents types de situation propres à la région : « peuples anciennement déportés », « rapatriés » et « personnes réinstallées contre leur gré ».

Le HCR est confronté à de nombreux défis dans l'élaboration de programmes régionaux, notamment à l'intérieur des territoires de la Fédération de Russie (un des membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies). L'environnement est hautement politisé, en particulier parce que l'Union soviétique fut, historiquement parlant, très hostile envers le HCR. Ce chapitre décrit les processus par lesquels le HCR en est venu à établir sa présence dans la région et a mis en place une approche d'ensemble qui comprend, entre autres, des activités de renforcement des institutions destinées à contribuer à la prévention de déplacements forcés.

L'héritage soviétique

Au début des années 1920, l'Union soviétique succède à l'empire des tsars, vaste ensemble des plus hétérogènes du point de vue ethnique. C'est à la suite du mouvement massif des réfugiés de l'ex-Empire russe que la Société des Nations désigne en 1921 Fridtjof Nansen comme Haut Commissaire et lui confie l'énorme responsabilité de traiter ce problème. La région ne connaîtra jamais, jusqu'aux derniers jours de l'Union soviétique, de missions similaires à celles entreprises par les collaborateurs de Nansen, en 1923, pour évaluer les conditions de vie des rapatriés dans le sud de la Russie.

L'Union soviétique tente de modeler les individus, les personnes et la société à l'image de son idéologie communiste. À cette fin, elle emploie des moyens types comme le transfert et le mélange – libres ou forcés – des peuples. Par dizaines de millions, des gens sont déracinés. Ce mouvement est encore amplifié par les déplacements massifs engendrés par la Seconde Guerre mondiale. Les transferts forcés orchestrés par Staline touchent des nations entières au cours des années 1930 et 1940. Ils fournissent des exemples classiques de « purification ethnique » bien avant que le terme n'existe². Ses successeurs continueront à se servir activement des « mouvements de population » au nom d'objectifs politiques et économiques.

Quand, dans la seconde moitié des années 1980, les contrôles politiques s'assouplissent graduellement, les tensions et les aspirations ethniques et nationalistes (interdites et refoulées pendant l'ère soviétique) se libèrent. La désintégration politique de l'Union soviétique s'accompagne d'une « épuration ethnique » et de l'affirmation d'une volonté d'autonomie dans chaque territoire objet de discorde³.

Un des premiers indices du déclin de l'autorité de Moscou coïncide avec le début, dans les premiers mois de 1988, du conflit entre Arméniens et Azerbaïdjanais. Il porte sur le territoire, contesté, du Nagorny-Karabakh, situé en Azerbaïdjan, mais dont la majorité arménienne souhaite qu'il fusionne avec l'Arménie. La fuite des Arméniens d'Azerbaïdjan (et *vice versa*) provoque une des premières vagues de *bezhtsi* (le mot russe fourre-tout pour désigner, à la fois, réfugiés et personnes déplacées internes, utilisé par les médias soviétiques et par l'opinion publique⁴). En juin 1989 a lieu une autre explosion de violence intercommunautaire en Ouzbékistan, autour de la grande faille de la vallée de Fergana, d'où la population locale chasse plusieurs dizaines de milliers de Meskhets. Ces prétendus « immigrants » avaient été déportés en masse depuis la Géorgie du Sud à l'époque stalinienne et forcés de s'installer en Asie centrale⁵.

Les déportations soviétiques de masse dans les années 1940

Figure 8.1

Polonais/Juifs (1940–1941)	380 000
Allemands de la Volga (sept. 1941)	366 000
Tchétochènes (févr. 1944)	362 000
Meskhets (nov. 1944)	200 000
Tatars de Crimée (mai 1944)	183 000
Coréens (1937)	172 000
Ingouches (févr. 1944)	134 000
Kalmouks (déc. 1943)	92 000
Karatchaïs (nov. 1943)	68 000
Polonais (1936)	60 000
Finlandais (région de Saint-Petersbourg 1942)	45 000
Balkars (avril 1944)	37 000
Moldaves (1949)	36 000
Grecs de la mer Noire (1949)	36 000
Autres Allemands soviétiques (1941–1952)	843 000
Autres groupes de Crimée (1944)	45 000
Autres groupes de la mer Noire (1949)	22 000
Autres groupes du Caucase du Nord (1943–1944)	8 000
Total	3 089 000

Source : HCR (section de l'information), *Commonwealth of Independent States Conference on Refugees and Migrants*, 30-31 mai 1996.

Note : toutes les données statistiques sur les premières déportations, à l'exception de celles sur les Meskhets, sont fournies par A. Blum de l'Institut national d'études démographiques de Paris. Les détails historiques sont fournis par Blum ou tirés du livre *Les Peuples déportés d'Union Soviétique* de J.-J. Marie. Les transferts de population (qui touchent plusieurs millions de gens) liés au collectivisme et les camps de travail du goulag, plutôt que le « régime spécial pour les colons » ne sont pas pris en compte. D'autres déportations à grande échelle eurent lieu depuis les États baltes, la République de Moldova et l'Ukraine entre 1944 et 1953.

De pareils exemples de conflits interethniques alimentent la crainte, à l'intérieur de l'Union soviétique comme à l'extérieur, que sa dissolution n'engendre une plus grande violence, des effusions de sang, des vagues de réfugiés et de personnes déplacées au sein même du pays. En effet, les résultats du dernier recensement soviétique mené en 1989 semblent confirmer cette menace : bien des individus risquent d'être considérés comme des étrangers, si de nouveaux États indépendants voient le jour. Selon la définition du mot patrie utilisée, entre 54 et 65 millions de personnes (soit environ un cinquième de la population soviétique de 285 millions) vivent en dehors de leurs entités administrative et nationale d'origine. Tel est le cas notamment de 25,3 millions de Russes qui, issus de la nation prédominante (représentant environ la moitié de la population soviétique totale), avaient pris l'habitude de se sentir chez eux dans toute l'Union⁶.

Vers une présence du HCR dans la région

Au début des années 1990, le déclin économique qui se poursuit et la résurgence du nationalisme en Union soviétique font craindre à beaucoup le déferlement d'une « vague de fond » d'émigrants soviétiques sur les pays occidentaux. Le système d'asile de l'Europe occidentale est déjà saturé. L'Europe centrale, qui se dégage alors seulement de la sphère d'influence soviétique, commence à peine à disposer d'un régime d'asile. Le HCR, qui, peu à peu, prend pied dans ces pays, voit clairement la nécessité qu'il y a de renforcer les mécanismes embryonnaires de protection des réfugiés et ainsi de consolider l'édification du système global d'asile européen, en pleine révision.

L'Union soviétique s'est longtemps méfiée du HCR, le considérant comme un instrument de la guerre froide. Son attitude commence à évoluer dans la seconde moitié des années 1980 avec l'instauration des politiques de *perestroïka* (restructuration) et de *glasnost* (ouverture) du nouveau dirigeant soviétique, Mikhaïl Gorbatchev. Confrontés aux défis posés par les conflits au Cambodge et en Afghanistan (qui provoquent un gros afflux de réfugiés), les dirigeants soviétiques voient, de plus en plus, l'intérêt de coopérer avec le HCR.

Outre des considérations de politique étrangère, l'ampleur des déplacements internes forcés qui découlent de nouveaux problèmes intérieurs conduit aussi l'Union soviétique à se rapprocher du HCR. Après des décennies passées à enrégimenter de l'intérieur et à restreindre strictement tout contact avec l'extérieur, l'Union soviétique n'est plus à même de gérer seule les déplacements énormes résultant des multiples conflits ethniques sur son propre sol, ni l'afflux croissant de demandeurs d'asile étrangers dans sa capitale, Moscou.

Alors qu'ils commencent à s'attaquer à ces problèmes pratiques, les pouvoirs publics soviétiques reconnaissent la nécessité d'intégrer le pays dans le système international de protection des réfugiés et se tournent vers le HCR pour se faire aider. En septembre 1990, l'Union soviétique envoie une délégation d'observateurs au Comité exécutif annuel du HCR, à Genève, pour informer le Haut Commissaire, Thorvald Stoltenberg, que le gouvernement soviétique désire adhérer à la Convention de 1951 et qu'il a commencé à élaborer une nouvelle législation afin de faire face à la migration et à la gestion « d'un nombre estimé de 600 000 déplacés internes⁷ ».

Le HCR n'est tout d'abord guère enclin à opérer sur le sol soviétique. Outre des problèmes de financement, l'échelle et la complexité des déplacements sont énormes, et les personnes déracinées ou déplacées internes ne semblent pas relever nécessairement de la compétence du Haut Commissariat. Mais il revoit sa position à la lumière de l'évolution rapide de la situation en Union soviétique. À l'issue de multiples contacts bilatéraux en 1991, le HCR entreprend ses premières missions en Union soviétique, et sa nécessité d'établir une présence permanente dans le pays est officiellement reconnue. Un rapport interne de stratégie du HCR sur « l'URSS en cours de désintégration », préparé en septembre 1991, préconise, « compte tenu de la dimension historique sans précédent du changement, d'adopter, dans les domaines de sa compétence, une approche aussi pragmatique et peu formaliste que possible, et de faire preuve de "proactivité" plutôt que de réactivité⁸ ».

Encadré 8.1 L'apatridie et la citoyenneté contestée

Après la dissolution de l'Union soviétique, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie, des millions de personnes ont dû confirmer leur nouvelle citoyenneté. Un ancien citoyen tchécoslovaque était-il désormais tchèque ou slovaque ? Une personne née à Belgrade, élevée à Sarajevo, en ayant épousé une autre originaire de Zagreb et vivant à Ljubljana, était-elle yougoslave, bosniaque, croate ou slovène ? Les nouveaux États qui émergent de ces dissolutions établissent leurs propres critères de citoyenneté. Dans certains cas, les individus qui ne répondent pas à ces critères deviennent « apatrides », dans d'autres cas, ils n'arrivent pas à obtenir la citoyenneté du pays où ils vivent.

Les problèmes d'apatridie ne sont en aucun cas circonscrits à l'Europe et ne résultent pas uniquement de la dissolution des États. Ils peuvent provenir de la défectuosité des procédures ou d'une législation régissant le mariage ou l'enregistrement des naissances ou encore de politiques discriminatoires envers certaines minorités, certains groupes ou individus. Plusieurs gouvernements ont adopté des lois de citoyenneté qui marginalisent des pans entiers de la société. Or les individus affectés par des problèmes d'apatridie ou de nationalité douteuse sont souvent dépourvus d'un statut juridique clair. Ils ont par conséquent du mal à se marier, à envoyer leurs enfants à l'école, à travailler, à voyager ou à acquérir des biens. De ce fait, l'apatridie provoque souvent des déplacements de population.

Un problème global

Il est impossible de dresser la liste de toutes les populations apatrides au monde, car la citoyenneté (ou la nationalité) est souvent sujette à controverse. Le problème de l'apatridie concerne tous les pays, à des degrés divers, car ils ont des lois qui fixent les critères de citoyenneté d'une manière qui n'est pas toujours harmonisée avec celle des autres États.

Les évolutions politiques en Europe pendant les années 1990 illustrent les problèmes qui peuvent surgir en cas de désaccord portant sur la nationalité. Lorsque les États baltes recouvrent leur indépendance, leurs lois sur la nationalité excluent des centaines de milliers de ressortissants d'origine russe, installés là depuis des décennies. C'est le cas également des Tatares de Crimée,

déportés par Staline dans les années 1940 et rentrés en Ukraine après la date limite d'octroi automatique de la nationalité ukrainienne. De fait, ils ont du mal à trouver du travail et un logement. C'est aussi le cas en Yougoslavie, dont l'éclatement violent a déplacé plus de 4 millions de personnes et détruit les archives permettant d'établir la nationalité de bien des ressortissants. Lorsque la Tchécoslovaquie se scinde en deux, beaucoup de ceux qui vivent du côté tchèque se voient attribuer la citoyenneté slovaque, ce qui fait d'eux des étrangers sur leur lieu de résidence habituelle.

En Asie, les Bihâres (des musulmans qui ne sont pas bengalis et qui ont quitté l'Inde pour le Pakistan-Oriental à la fin des années 1940) estimèrent être des ressortissants pakistanaï et rejetèrent la nationalité bangladaise à l'indépendance du Bangladesh en 1971. Pourtant, le gouvernement du Pakistan hésite toujours à les « rapatrier », et ils sont encore 200 000 dans des camps au Bangladesh. Au Myanmar, des lois de nationalité restrictives continuent à faire obstacle au statut de citoyen de nombreux résidents comme les Rohingyas. Au Bhoutan, les lois de la citoyenneté adoptées en 1980 excluent beaucoup de gens d'origine népalaise : quelque 100 000 Bhoutanais, sont ainsi toujours parqués dans des camps au Népal.

En Afrique, quelque 75 000 personnes sont expulsées de Mauritanie suite à des conflits interethniques en 1989-1990. Bien que, depuis, la plupart soient rentrée, environ 30 000 vivent toujours au Sénégal et leurs demandes de citoyenneté restent contentieuses pour les pouvoirs publics mauritaniens. Au Zaïre, selon la législation adoptée en 1981, des milliers de Banyarwandais ont perdu leur citoyenneté *de jure*. En Éthiopie, suite à la guerre avec l'Érythrée qui commence en 1998, les pouvoirs publics expulsent 68 000 Érythréens, les accusant d'être des ressortissants d'un État ennemi. Bien que les deux pays leur aient distribué des papiers d'identité, en décembre 1999, ni l'un ni l'autre ne sont prêts à assumer toutes leurs responsabilités à l'égard de ces réfugiés.

Au Moyen-Orient, plus de 120 000 Kurdes qui ont vécu toute leur vie au nord-est de la Syrie se voient dénier la citoyenneté syrienne. Au Koweït, au moins 250 000 Bidouns vivent depuis longtemps avec un statut

de minorité sans nationalité réelle. Beaucoup doivent quitter le Koweït pendant la crise du Golfe en 1991 et vivent maintenant en Iraq ou ailleurs dans le Golfe. Enfin, bien qu'ils ne soient pas considérés comme apatrides puisque l'État palestinien existe institutionnellement depuis l'approbation, en 1947, par l'Assemblée générale des Nations Unies de la résolution 181, les Palestiniens sont quelque 3 millions à être frappés de l'interdiction de rentrer dans leur pays, et leur statut juridique fait l'objet d'une discordance permanente avec le gouvernement israélien.

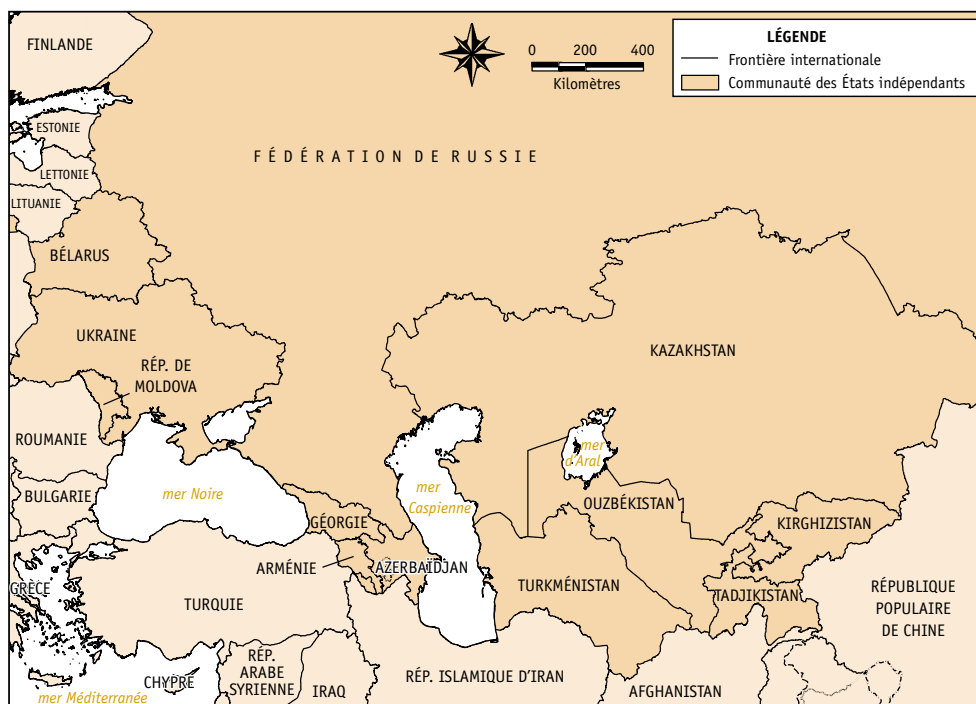
Le rôle du HCR

Il existe un lien évident entre l'apatridie et les flux de réfugiés, bien que tous les réfugiés ne soient pas, loin de là, des apatrides. Le HCR encourage à la signature et à la mise en œuvre de la Convention de 1954 relative au statut des apatrides et à celles de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Ces instruments constituent un cadre juridique pour réduire au maximum les cas d'apatridie et résoudre les conflits entre États.

En 1995, le Comité exécutif du HCR et, par la suite, l'Assemblée générale des Nations Unies demandent à celui-ci de se pencher sur le problème. Depuis lors, il est de plus en plus impliqué dans la promotion de la prévention et de la réduction de l'apatridie : diffusion de l'information, formation des fonctionnaires et encouragement de la coopération entre les autres organisations concernées par ces questions. Le HCR incite les États à créer des structures nationales pour permettre aux apatrides d'être représentés et, le cas échéant, à collaborer avec d'autres États pour instaurer des procédures permettant aux apatrides d'accéder à la citoyenneté. Certains États ont fait des progrès notables depuis quelques années dans la résolution des problèmes relatifs à l'apatridie et à la citoyenneté contestée mais, jusqu'à présent, ils se sont limités à un traitement au cas par cas. Les pertes de nationalité, par simple inadvertance ou par suite de discrimination donnant lieu à des expulsions, sont toujours répandues et souvent à l'origine d'afflux de réfugiés. Le défi du HCR dans ce domaine est de promouvoir la création d'un cadre international harmonisé capable de reconnaître et d'apporter, systématiquement, une réponse aux problèmes d'apatridie.

La communauté des États indépendants et les pays voisins, en 1999

Carte 8.1



Le concept de protection préventive

En septembre 1991, le nouveau Haut Commissaire, Sadako Ogata, approuve l'ouverture d'un bureau régional à Moscou. Le mois suivant, le HCR y organise ses premières activités de formation dans le domaine des interventions d'urgence. Ayant tiré les leçons de son expérience en Europe centrale, il met l'accent sur le renforcement de ses capacités opérationnelles en vue de contribuer au mieux à la prévention et de donner rapidement l'alerte⁹.

Début décembre, le HCR dépêche une mission en Union soviétique pour « déterminer l'opportunité [...] [d'une] présence permanente en URSS ». Les membres de cette mission seront témoins de la désintégration de l'Union soviétique et de la naissance de la CEI, le 8 décembre 1991. L'attitude du HCR dans la région postsoviétique s'inspirera largement des conclusions rapportées par cette mission décisive. Elles soulignent que « l'approche traditionnelle de réaction aux événements *ex post facto* risque de s'avérer inadaptée, avec des mesures dans le cadre du mandat, uniquement à l'intérieur du pays d'asile ». Forte « des leçons récentes tirées par le HCR dans des situations de conflit ethnique comme au Sri Lanka et en Yougoslavie », la mission recommande « un rôle privilégiant la protection et la prévention, s'appuyant sur des mesures d'alerte rapide ainsi qu'une approche pragmatique pour diminuer la pression sur les populations poussées à partir ». La mission conseille également d'établir une « présence

permanente » dans le Transcaucase (ci-après appelé le Caucase du Sud) et en Asie centrale¹⁰.

Au cours des premiers mois de 1992, le HCR dépêche des missions d'information dans la plupart des États indépendants et émergents d'Europe de l'Est, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale, pour entrer directement en contact avec les nouveaux dirigeants. En mars, le Haut Commissaire organise une réunion en vue d'élaborer la stratégie du HCR dans la région postsoviétique. On y conclut à la nécessité de systématiser l'aide et les conseils d'ordre juridique aux gouvernements et aux ONG afin de renforcer leur capacité de réponse aux phénomènes de déplacements forcés. Le concept général de « protection préventive » est en outre approuvé à cette occasion. Dans le contexte de la CEI, il signifie établir une présence, surveiller et lancer des alertes rapides, mettre l'accent sur les normes humanitaires internationales, multiplier les activités de formation, les campagnes d'information publique pour la promotion des droits de l'homme, surtout en ce qui concerne les minorités et les personnes déplacées¹¹.

De nouveaux partenariats

Cet embryon de stratégie inclut la nécessité, reconnue dès l'arrivée du HCR dans la région, de coopérer étroitement avec les autres agences et les autres organisations concernées du système de l'ONU ainsi qu'avec l'OIM¹². Pendant la période initiale, le HCR collabore avec la Croix-Rouge russe et Médecins sans frontières au profit des demandeurs d'asile, à Moscou. Il se rend aussi sur le terrain aux côtés de l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) et du PAM (Programme alimentaire mondial) pour des missions d'information, où il distribue de la documentation sur les droits de l'homme en provenance du Centre des Nations Unies pour les droits de l'homme.

Néanmoins, au regard de l'ampleur des problèmes de réfugiés et, plus largement, de la migration forcée, dans la CEI et en Europe centrale, le HCR commence à établir des partenariats avec d'autres acteurs internationaux d'envergure, eux aussi concernés, comme le Conseil de l'Europe et la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), prédécesseur de l'OSCE.

À l'occasion de la conférence sur les « dimensions humaines du problème », qui se tient à Moscou, en septembre 1991, sous l'égide de la CSCE, le Haut Commissaire souligne la complémentarité qui existe entre les préoccupations de son organisation et celles de la CSCE. Il suggère de mettre la question des populations éclatées à l'ordre du jour de la CSCE, et appelle à un dialogue plus direct entre les États membres de la CSCE et le HCR¹³. Cette initiative et d'autres qui la suivront se révèlent efficaces et permettent d'attirer l'attention sur les problèmes des réfugiés et de la migration. Ainsi, lors d'une autre réunion de la CSCE à Helsinki, en juin 1992, 10 États, dont la Fédération de Russie et le Kirghizistan, membre de la CEI, soumettent un projet de résolution qui témoigne de leur inquiétude face à l'« aggravation du problème des réfugiés et des personnes déplacées ». On y lit que « le déplacement résulte souvent de la violation des engagements pris au titre de la dimension humaine telle que soulignée par la CSCE [...] et relève par conséquent, directement et légitimement, de tous les États participants et non exclusivement des affaires intérieures de l'État en cause¹⁴ ».

Le HCR est peu à peu reconnu comme ayant un rôle important à jouer à l'intérieur du processus de la CSCE, mais aussi parallèlement. Sa participation à la mission dirigée par la CSCE au Nagorny-Karabakh en mars 1992 est la première expérience pratique d'interaction entre les Nations Unies et la CSCE d'une façon générale, entre le HCR et la CSCE en particulier¹⁵.

Quand le HCR entamera ses opérations dans le Caucase du Sud, il sera de plus en plus étroitement associé aux efforts en faveur de la paix menés par les Nations Unies et l'OSCE. Citons à titre d'exemple les consultations du « groupe de Minsk » de l'OSCE sur le Nagorny-Karabakh, les négociations sous l'égide de l'ONU entre la Géorgie et l'Abkhazie, et le processus de réconciliation entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud mené par l'OSCE. Au Tadjikistan, le HCR collabore aussi très étroitement avec l'OSCE, dans l'organisation du programme de rapatriement.

Les conflits dans le Caucase du Sud et au Tadjikistan

La lutte entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan pour la domination du Nagorny-Karabakh, qui s'intensifie à la fin des années 1980, n'est qu'un des multiples conflits qui dégénèrent en guerre peu après la dissolution de l'Union soviétique, en décembre 1991. En Géorgie, la guerre débute en 1989 contre les Ossètes du Sud, qui revendiquent leur indépendance. Elle s'envenime jusqu'à un premier cessez-le-feu difficile, en mai 1992. Dans les semaines qui suivent, un autre conflit éclate en Géorgie, cette fois au sujet du territoire autonome d'Abkhazie. En République de Moldova, des combats violents, mais de brève durée, éclatent, début 1992, entre les forces moldaves et celle de la République autoproclamée « du Dniestr ». En Asie centrale, une guerre civile sanglante commence au Tadjikistan en mai 1992.

Au cours du second semestre 1992, le nombre de personnes déplacées par ces conflits explose. À cette époque, la nécessité d'une aide humanitaire d'urgence est largement reconnue. Le HCR abandonne ses réserves et décide de s'impliquer sur le terrain. Le problème, maintenant, comme l'indique un délégué du HCR dans la région, « est de surmonter la lassitude des donateurs ». En août, dans une recommandation sur la politique à suivre, il note que « même si elle est actuellement obsédée par la Yougoslavie, la communauté internationale ne peut, en y réfléchissant, ignorer plus longtemps la situation dans le Transcaucase¹⁶ ». Le HCR joue dès lors un rôle clé, aux côtés du Département des affaires humanitaires de l'ONU (futur Bureau pour la coordination des affaires humanitaires), en lançant un programme de secours humanitaire international.

Le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan pour le contrôle du Nagorny-Karabakh

Même avant la fin de l'Union soviétique, les combats dans le Nagorny-Karabakh avaient déraciné quelque 300 000 Arméniens et 350 000 Azerbaïdjanais. La déclaration arménienne d'indépendance, en octobre 1991, et la dissolution de l'Union soviétique moins de deux mois plus tard conduisent à une escalade de la violence et à de nouveaux déplacements. En

août 1993, les forces du Nagorny-Karabakh et les forces arméniennes contrôlent environ 20 % du territoire d'Azerbaïdjan et ont établi deux « couloirs » reliant l'enclave à l'Arménie.

Dans ce contexte de combats permanents, le HCR ne souhaite pas monter seul une opération humanitaire de grande envergure. Il préfère mettre à contribution sa nouvelle capacité de réponse aux situations d'urgence. Les équipes d'urgence du HCR arrivent, le 3 décembre 1992, dans les capitales arménienne et azerbaïdjanaise, Erevan et Bakou.

Lorsque le cessez-le-feu intervient enfin, en mai 1994, les forces arméniennes du Karabakh ont déplacé de force plus d'un demi-million d'Azerbaïdjanais, depuis de vastes territoires en Azerbaïdjan. Bien que le cessez-le-feu soit observé, le règlement politique, lui, tarde à venir, et la plupart des personnes déracinées deviennent les otages d'un conflit qui stagne. Malgré les blocages politiques, le HCR, en partenariat étroit avec la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et les ONG, aide le gouvernement azerbaïdjanais à réhabiliter et à reconstruire les régions dans lesquelles les personnes déplacées ont pu retourner en sécurité.

Les conflits dans les territoires géorgiens d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud

En Géorgie, les populations des territoires autonomes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie commencent à affirmer des volontés sécessionnistes dès 1989. Les habitants originaires d'Ossétie, dont la partie septentrionale appartient au territoire de la République de

Encadré 8.2 Les organisations non-gouvernementales

Le terme *organisation non-gouvernementale* (ONG) se rapporte à un vaste éventail d'organismes à but non lucratif. On y trouve, en particulier, des organisations humanitaires et des organisations de surveillance et de défense des droits de l'homme. Depuis sa création, le HCR travaille avec un grand nombre d'ONG. Parmi elles, des ONG internationales, qui opèrent dans de nombreux pays, quelques ONG nationales, qui travaillent uniquement dans leur propre pays, et certaines « familles » d'ONG décentralisées, comme CARE International, World Vision International, Oxfam et Save the Children Alliance.

Ces organisations couvrent un vaste champ d'actions, qui vont du secours d'urgence au développement à long terme en passant par la surveillance et la défense des droits de l'homme. Le Haut Commissaire Sadako Ogata décrit les ONG comme un « facteur important de démocratisation dans le spectre international des Nations Unies^a ». La reconnaissance internationale croissante de leur contribution est aussi illustrée par le fait que le prix Nobel de la paix 1999 a été attribué à Médecins sans frontières.

Les statistiques sur le nombre d'ONG dans le monde et les ressources qu'elles drainent sont difficiles à obtenir. Certains observateurs estiment que le financement total de l'aide qui passe par l'intermédiaire des ONG dans le monde s'évalue à plus de 8,5 milliards de dollars par an^b. Dans les situations d'urgence en particulier, la proportion de l'aide publique au développement attribuée aux ONG a augmenté considérablement depuis quinze ans.

Le HCR travaille étroitement avec les ONG depuis sa création. Son statut prévoit même expressément qu'il doit porter secours aux réfugiés par l'intermédiaire d'agences privées aussi bien que publiques. À ses débuts, en partie pour des raisons économiques, il se cantonnait principalement à un rôle de coordination et de supervision. À ce moment-là, les ONG deviennent d'importants partenaires pour lui. En réponse aux flux massifs de réfugiés en Afrique dans les années 1960, le HCR et les ONG font preuve de dynamisme dans leur collaboration et coopèrent

notamment au travers du Conseil international des agences bénévoles (CIAIB), créé en 1962 pour chapeauter les ONG, qui tient un rôle important aujourd'hui encore.

Dans les années 1970, les ONG se multiplient et deviennent les principaux partenaires du HCR à tous les niveaux. À la fin des années 1970, par exemple, 37 ONG différentes travaillent à Khao I Dang, un camp de réfugiés cambodgiens en Thaïlande. Tout au long des années 1980, elles augmentent encore et interviennent dans les grandes crises de réfugiés dans la Corne de l'Afrique, en Asie et en Amérique centrale. À la fin des années 1980, 100 ONG internationales travaillent dans les camps de réfugiés afghans et dans les villages de réfugiés au Pakistan.

Les années 1990 voient la plus forte augmentation du nombre d'ONG, de leur taille, de leur capacité opérationnelle et de leurs ressources. En 1994, on estime que plus de 100 ONG travaillent dans les camps rwandais au Zaïre, 150 au Mozambique, 170 au Rwanda et quelque 250 en Bosnie-Herzégovine. La crise du Kosovo en 1999 confirme encore la quantité et la diversité des ONG ayant accès aux fonds publics et privés.

Les gouvernements, plutôt que les donateurs individuels, sont derrière la forte augmentation du financement des ONG. En 1970, les fonds du secteur public représentent à peine 1,5 % du budget des ONG. Mi-1990, 40 % et cela ne cesse d'augmenter depuis^c. Ce financement par les gouvernements et les Nations Unies conduit certains observateurs à s'interroger sur la véritable nature « non gouvernementale » de ces organisations. Dans beaucoup de projets, elles agissent essentiellement en tant que sous-traitants des gouvernements ou des Nations Unies. En revanche, en maintes occasions, les ONG n'hésitent pas à critiquer franchement les gouvernements et les Nations Unies.

De plus en plus, les gouvernements financent les ONG nationales, érodant le rôle traditionnel des ONG internationales. Beaucoup de ces ONG nationales sont petites avec un nombre réduit de collaborateurs et opèrent seulement dans une petite ville ou un village. Ces ONG se

sont multipliées. Elles sont pas exemple plus de 200 à opérer en Afghanistan en 1999.

Les partenariats

Le HCR a tissé des liens de plus en plus étroits avec les ONG nationales. Pendant la crise bosniaque, plus de 90 % de l'aide humanitaire du HCR est distribuée par des organisations locales comme Merhamet, CARITAS et les branches locales de la Croix-Rouge. En 1999, au total 395 ONG nationales travaillent en partenariat avec le HCR – trois fois plus que cinq ans plus tôt. En 1999, ces ONG mettent en œuvre environ 20 % de ses projets. Elles jouent un rôle important dans la cimentation d'une société civile et, de plus, demeurent longtemps après le départ des organisations humanitaires internationales.

Depuis 1994, la coopération et la consultation entre le HCR et les ONG s'étendent dans le cadre de ce que l'on appelle le processus Partenariat HCR/ONG en action (Parinac). Le HCR et les ONG se réunissent régulièrement dans la plupart des pays où ils travaillent afin de développer des structures de partenariat et de faire participer les ONG à l'élaboration des politiques et à la planification des programmes du HCR. Le processus Parinac s'est avéré particulièrement utile dans les crises soudaines et de grande ampleur de réfugiés.

L'importance que le HCR accorde aux ONG est illustrée par la distribution, en 1999, de plus de 295 millions de dollars à 544 ONG partenaires. Quelque 50 % des programmes du HCR sont actuellement mis en œuvre par des ONG internationales, dont 34 ont reçu, chacune, plus de 2 millions de dollars en 1999.

La charte humanitaire et les normes minimales à respecter en cas de catastrophe, baptisées « Projet Sphère », visent à optimiser l'aide humanitaire et à mieux responsabiliser les agences humanitaires. Lancé en 1997, ce cadre, directeur et pratique, à l'action humanitaire est le fruit des efforts conjoints de plus de 200 organismes, dont des ONG, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des institutions académiques, des agences des Nations Unies (dont le HCR) et des agences gouvernementales.

Russie, représentent les deux tiers de la population de la région, en 1979. Les Ossètes du Sud désirent une plus grande autonomie, sont favorables à l'union avec l'Ossétie du Nord, et sont mal vus par les Géorgiens, compte tenu de leur attitude traditionnellement prorusse. Les Abkhazes, un peuple majoritairement musulman, avaient bénéficié d'une quasi-indépendance au sein de la Géorgie dans les années 1920. Sous Staline, cependant, des Géorgiens s'installent dans ce territoire, et, en 1989, les Abkhazes ne forment plus que 18 % de la population, contre près de la moitié pour les Géorgiens.

Les combats commencent en 1989 en Ossétie du Sud entre les Ossètes et les Géorgiens qui s'y sont établis. Malgré la présence de troupes soviétiques, puis géorgiennes, il faudra attendre mai 1992 pour parvenir à un cessez-le-feu durable. 50 000 Ossètes ont franchi la frontière de l'Ossétie du Nord, avec la Fédération de Russie, pour s'y réfugier, et 23 000 Géorgiens, environ, ont été chassés d'Ossétie du Sud, en Géorgie même.

Au moment où un conflit prend fin en Géorgie, un autre commence. Les combats éclatent en Abkhazie à la mi-1992, quand la République proclame son indépendance, et que 2 000 soldats géorgiens sont envoyés sur le terrain pour y rétablir l'ordre. Dans les dix-huit mois qui suivent, environ 250 000 Géorgiens sont déplacés et expulsés d'Abkhazie.

En juillet 1993, les parties adverses négocient un cessez-le-feu et, le mois suivant, le Conseil de sécurité de l'ONU décide de créer une petite Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG) qui sera la première mission de ce type en ex-Union soviétique. Au départ, le cessez-le-feu n'est pas respecté mais, en décembre, les discussions sous l'égide de l'ONU conduisent à l'élaboration d'un mémorandum d'accord entre les deux parties et à l'intégration de forces de maintien de la paix au sein de la MONUG. La situation commence à se stabiliser, et le HCR, qui a ouvert, en juin 1993, un bureau dans la capitale géorgienne, Tbilissi, participe activement aux négociations sur un accord quadripartite avec les Géorgiens, les Abkhazes et la Fédération de Russie, en vue du retour volontaire des réfugiés et des personnes déplacées. Il est finalement signé à Moscou en avril 1994, prévoyant une force de maintien de la paix de la CEI de 2 500 hommes (essentiellement des soldats russes) et attribuant au HCR la responsabilité de la supervision du processus de rapatriement.

Bien que non dépourvu d'imperfections, cet accord quadripartite est une tentative crédible, même si ambitieuse, d'inverser un processus d'expulsion pour des raisons ethniques de toute une population. La mise en œuvre de l'accord sera bloquée, les Abkhazes exigeant que le statut politique de l'Abkhazie soit réglé avant le rapatriement, et le HCR devra alors suspendre son programme de retour.

Malgré la poursuite des négociations et consultations de proximité sous l'égide de l'ONU, la situation reste explosive. Des dizaines de milliers de Géorgiens déplacés rentrent spontanément dans le district de Gali, le plus proche de la Géorgie (à proprement parler), en dépit du danger que représentent, entre autres, les mines terrestres. Le HCR hésite à promouvoir ou à faciliter le rapatriement volontaire en Abkhazie car les garanties de sécurité à l'intérieur d'un territoire qui échappe au contrôle du gouvernement manquent. Il préfère négocier avec les parties abkhaze et géorgienne pour pouvoir entrer en contact avec les rapatriés de la région de Gali et avec les victimes du conflit dans d'autres régions d'Abkhazie, principalement dans celle où se

trouve la capitale régionale Soukhoumi. Ensuite, le HCR distribuera aux rapatriés spontanés du Gali des matériaux de construction, des semences et du diesel afin de les aider à la reconstruction. Il offrira une aide analogue dans d'autres régions d'Abkhazie.

En mai 1998, les hostilités reprennent entre les partisans géorgiens et les milices abkhazes dans le district de Gali, réduisant à néant les efforts de maintien de la paix au niveau local et international. Il s'ensuit un déplacement de 40 000 personnes sur les 50 000 déjà rapatriées, le pillage et la destruction par le feu d'un grand nombre de maisons et d'écoles, réhabilitées par le HCR.

La réunion de février 1997 à Vladikavkaz (Ossétie du Nord), en revanche, marque l'aboutissement des efforts pour régler pacifiquement le conflit entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud, après l'impasse politique qui durait depuis mai 1992. Une commission de contrôle conjointe (sous l'égide de l'ONU et de l'OSCE) adopte trois décisions dont celle du rapatriement volontaire des réfugiés et des personnes déplacées. Le HCR établit une présence à Tskhinvali, en Ossétie du Sud, et crée un modeste programme de secours, essentiellement axé sur l'approvisionnement en matériaux de construction des rapatriés dont les maisons ont été détruites ou endommagées par le conflit. La coopération entre le HCR et l'OSCE, en vue de la résolution du conflit entre les Géorgiens et les Ossètes, est élargie, en 1998, au Conseil de l'Europe et vise à aider le gouvernement géorgien à mettre en place un processus judiciaire et juridique qui facilite la restitution de leurs biens aux victimes.

Guerre civile au Tadjikistan

La guerre civile éclate au Tadjikistan en mai 1992, moins de six mois après l'effondrement de l'Union soviétique. Le conflit tourne autour de questions politiques, ethniques, voire claniques et, à un degré nettement moindre, idéologiques. Les groupes marginalisés des régions de Garm et de Pamir, qui ont des conceptions politiques anticommunistes, pro-islamiques et nationalistes, défient le pouvoir politique et économique, aux mains des groupes ouzbeks de Khodjent et de Kulyab depuis la domination soviétique. Les troupes russes, cantonnées au Tadjikistan, aident le gouvernement à maîtriser la situation et à empêcher les forces rebelles de pénétrer dans le pays, par sa frontière sud. En quelques mois, les combats forcent quelque 600 000 personnes à abandonner leurs maisons. Sur ce nombre, environ 60 000 Tadjiks fuient vers le sud, en Afghanistan, alors que beaucoup de réfugiés d'origine russe, ouzbek et tadjik émigrent vers d'autres pays de la CEI et bien au-delà.

Pendant que l'ONU élabore une approche au conflit du Tadjikistan, le HCR fournit une aide d'urgence aux réfugiés tadjiks au nord de l'Afghanistan. En janvier 1993, une équipe du HCR arrive dans la capitale tadjik, Douchanbe. Le même mois, le Conseil de sécurité des Nations Unies déploie une petite Mission d'observation des Nations Unies au Tadjikistan (MONUT). Dans les mois qui suivent, le personnel du HCR opère dans un environnement extrêmement instable. Il mène des négociations difficiles mais finalement fructueuses avec les chefs de guerre responsables des expulsions, dans le but de gagner la confiance de toutes les parties en cause et de créer les conditions préalables au retour des réfugiés et des personnes déplacées.

La guerre civile prend effectivement fin début 1993 bien que le pays continue à être déstabilisé par des mouvements insurrectionnels sporadiques. À partir d'avril 1993, en collaboration avec d'autres agences de l'ONU et des ONG, et avec le soutien du gouvernement tadjik, le HCR aide à organiser le rapatriement des réfugiés et le retour des déplacés internes. Il étend sa présence à tout le territoire afin de superviser les retours et de s'assurer de la protection des rapatriés. Lui et ses partenaires les aident à remettre en état leurs maisons et les infrastructures vitales.

Mi-1995, la majorité des déplacés internes et quelque 40 000 réfugiés sont revenus ; près de 19 000 abris ont été reconstruits. Le HCR transfère ses activités de supervision à l'OSCE. En juin 1997, sous l'égide de l'ONU, un nouvel accord de paix est signé à Moscou, suivi d'une autre vague de rapatriement. Au cours des deux ans qui suivent, 17 000 autres Tadjiks rentrent au pays, et le HCR met en œuvre des programmes éducatifs, agricoles et générateurs de revenus afin de faciliter la réintégration dans le sud du pays. Par la suite, le Tadjikistan succombera à de nouveaux accès de violence, qui provoqueront d'autres mouvements à l'intérieur de son propre territoire. Bien que l'opposition ait été intégrée au gouvernement, la situation politique dans son ensemble reste tendue.

Les nouveaux défis dans les pays de la CEI

Dans les années qui suivent le démantèlement de l'Union soviétique, les nouveaux États indépendants doivent créer des procédures juridiques et administratives qui permettent de gérer les problèmes complexes des réfugiés et des migrations. Entre 1992 et 1993, la plupart des pays de la CEI mettent au point une législation soit temporaire, soit définitive, en matière de réfugiés. En février 1993, la Fédération de Russie et l'Azerbaïdjan sont les premiers à adhérer à la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés et au Protocole de 1967. Ils sont suivis par l'Arménie et le Tadjikistan à la fin de la même année.

Mais il apparaît que les États de la CEI sont principalement préoccupés par leurs propres populations déplacées, et peu disposés à assumer la responsabilité des problèmes classiques associés aux réfugiés. Le HCR est confronté à des difficultés considérables dans son effort pour promouvoir des idées internationalement acceptées en matière d'asile, y compris dans l'introduction de procédures de détermination du statut qui soient équitables et fiables, et dans l'acceptation d'une définition uniforme du réfugié.

En 1991-1992, le HCR, en partenariat avec les ONG, vit un dilemme : comment répondre aux besoins des demandeurs d'asile qui ont échoué à l'aéroport de Moscou et des quelque 10 000 demandeurs d'asile qui ne sont pas des ressortissants de pays de la CEI (surtout des Afghans, des Somaliens, des Iraquiens et des Éthiopiens) qui se trouvent pour la plupart dans la capitale russe ? Le délégué du HCR à Moscou rapporte en janvier 1993 que « les réfugiés et les demandeurs d'asile ne sont pas les bienvenus ; du point de vue de la Russie, ils sont en transit et leur venir en aide constituerait un facteur d'attraction¹⁷ ». Il ajoute que, avec un budget, pour 1992, de seulement 3 millions de dollars pour 1 million de personnes déplacées, le Service fédéral russe des migrations n'a même pas les moyens de répondre aux besoins des déplacés russes. Les autres pays de la CEI sont à peu près dans le même cas. Le HCR s'attelle alors à porter secours aux plus vulnérables d'entre les réfugiés et les demandeurs d'asile, d'évaluer les besoins des Afghans en Russie et de lancer des campagnes d'information publique.

Des confusions terminologiques et conceptuelles entretenues dans plusieurs pays de la CEI ajoutent encore aux difficultés. La Russie et quelques autres pays, introduisent en particulier l'expression, « migrant forcé » dans leur législation pour définir les Russes et les russophones rapatriés des ex-Républiques soviétiques, devenues indépendantes. Cette législation supplante la définition internationalement admise du réfugié et renforce la distinction entre les réfugiés de l'intérieur et les réfugiés de l'extérieur. Elle se traduit souvent par une discrimination envers ces derniers¹⁸.

Les « migrants forcés » russes et autres mouvements de population

Pour la Russie, le principal problème de gestion de l'immigration est celui de l'afflux massif de Russes et de russophones. Beaucoup se retrouvent isolés et victimes de discriminations dans les nouveaux États, en particulier en Asie centrale et dans les États baltes. La question devient hautement politisée, car ces millions de Russes rapatriés

affectent la fierté nationale. La protection des droits des Russes dans les « pays étrangers proches » devient une priorité de la politique étrangère russe.

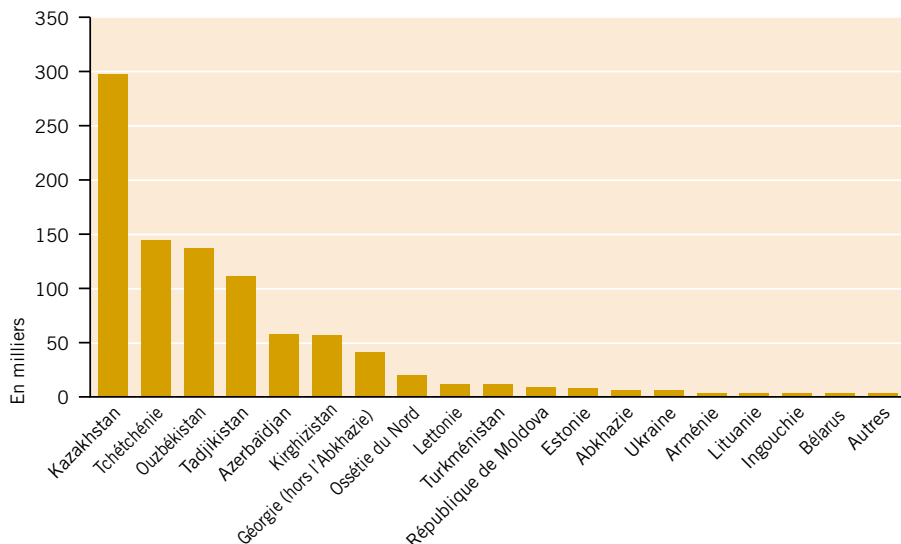
Le « rapatriement » à partir des républiques d'Asie centrale commence dès la dernière décennie de la domination soviétique. Il gagne brusquement en intensité et en visibilité politique entre 1992 et 1996 où 3 millions de personnes émigrent vers la Russie (alors que les pouvoirs officiels n'en recensent qu'à peine un million). Il s'agit du plus vaste mouvement de population au sein de la CEI pendant la période postsoviétique.

La Russie appelle ces citoyens russes (ou aspirant à l'être), venus des anciennes Républiques soviétiques des « migrants forcés ». D'autres pays de la CEI, au contraire, voient sous cette définition une position politique et maintiennent que l'on assiste plutôt à une réinstallation postimpériale des populations, qui n'affecte pas seulement les Russes. Ils considèrent que beaucoup retournent dans la patrie de leurs ancêtres, de leur propre chef, et ce, pour des raisons culturelles, sociales ou économiques. Pour ajouter encore à la confusion, l'expression « migrant forcé », est appliquée également aux déplacés internes.

Les États de la CEI connaissent d'autres problèmes sérieux de mouvements migratoires, dont celui des Tatares de Crimée, qui, déportés dans les années 1940, étaient frappés de l'interdiction de rentrer dans leur patrie, jusqu'à l'effondrement de l'Union soviétique. On assiste aussi à des flots de rapatriements ethniques vers les États

Les « migrants forcés » recensés dans la Fédération de Russie, selon leur ancien lieu de résidence, entre 1993 et 1998* (total= 978 000)

Figure 8.2



*On estime le nombre total de « migrants forcés » recensés et non recensés qui sont arrivés dans la Fédération de Russie au cours des années 1990 supérieur à trois millions.

Source : Service fédéral russe des migrations.

d'origine, comme celui des familles de souche kazakh qui, de Mongolie, du Tadjikistan et d'Afghanistan, rentrent au Kazakhstan. Par ailleurs, certaines réinstallations sont provoquées par des désastres écologiques. En outre, des millions de personnes originaires des pays de la CEI vont chercher du travail dans d'autres États. Cette migration économique, émanant en particulier de pays affectés par la guerre, est généralement d'une nature anarchique. Enfin des immigrants illégaux se servent des pays de la CEI comme d'un couloir de passage vers l'Europe occidentale.

Pour faire face à tous ces problèmes, les États de la CEI collaborent, tant au niveau de la sous-région que dans le cadre de la CEI elle-même. Dès octobre 1992, 10 États de la CEI signent, à Bichkek (Kirghizistan) un accord concernant les populations anciennement déportées¹⁹. Un an plus tard, 9 pays de la CEI signent un accord sur le secours aux réfugiés et « migrants forcés ». Cet accord donne des définitions de réfugié et de « migrant forcé » plus larges que celles de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés, pour y inclure les personnes fuyant un conflit. Suivant cette définition, un réfugié est une personne qui n'est pas un ressortissant du pays d'asile, alors que le « migrant forcé » l'est²⁰.

Cet accord, parmi d'autres intervenus dans la CEI à la même époque, est une excellente initiative qui restera lettre morte. Non seulement par manque de moyens financiers, mais aussi, et surtout, à cause des tensions entre les États de la CEI : la Russie souhaite un niveau élevé d'intégration, alors que d'autres pays, comme l'Ukraine, l'Azerbaïdjan, la République de Moldova ou la Géorgie, ne veulent pas d'une CEI supranationale. Dans ces conditions, il apparaît bientôt clairement qu'il va falloir un cadre neutre au sein duquel les pays de la CEI puissent régler leurs problèmes de déplacement et de migration.

La conférence de la CEI

Les pouvoirs publics russes se tournent alors vers l'Assemblée générale de l'ONU pour attirer l'attention de la communauté internationale sur le problème des « migrants forcés ». En décembre 1993, l'Assemblée générale approuve une résolution, parrainée par la Fédération de Russie, afin de tenir une conférence de l'ONU sur « le problème des réfugiés, rapatriés, personnes déplacées et migrants²¹ ». Deux mois plus tard, le ministre des Affaires étrangères russe, Andreï Kozyrev, demande officiellement au Haut Commissaire de bien vouloir organiser cette conférence²².

Le HCR réagit d'abord prudemment, conscient de la nature politiquement délicate de la proposition et de toutes ses conséquences financières et opérationnelles. Il reconnaît cependant les limites d'une approche fragmentaire des vastes problèmes de la région ; un cadre d'action efficace et pertinent ne peut pas, dans cet environnement non traditionnel, être fondé uniquement sur une stratégie centrée autour de l'asile. Le HCR décide donc d'intégrer les initiatives de la CEI dans sa propre stratégie, en pleine évolution, afin de promouvoir une approche multilatérale et globale des problèmes de la région et de s'appuyer sur les expériences acquises pendant l'élaboration du processus CIREFCA en Amérique centrale, dix ans auparavant.

Au cours des discussions qui se tiennent à Moscou en mai 1994, la Fédération de Russie accepte l'approche générale proposée par le HCR. D'autres pays de la CEI, plusieurs États et différentes organisations concernées sont invités à participer à ces réunions. Le HCR, l'OIM et l'OSCE, représenté par son Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (BIDDH), acceptent d'organiser conjointement cette initiative multilatérale très ambitieuse. En décembre 1994, une nouvelle résolution de l'Assemblée générale réaffirme son soutien à cette initiative²³.

Les travaux préparatoires intenses, qui durent presque deux ans, renforcent le consensus suivant lequel il convient de régler les problèmes actuels et potentiels de déplacement dans le cadre d'un forum international de coopération et de dialogue. À partir d'une série de réunions sous-régionales, les États de la CEI sont encouragés à préciser quels sont leurs problèmes et leurs besoins propres. Une première réunion d'experts, en mai 1995, permet d'intégrer un large éventail des diverses populations déplacées dans le champ de compétence de la conférence²⁴.

La conférence sur la CEI se déroule à Genève les 30 et 31 mai 1996. Son intitulé est exhaustif : « Conférence régionale pour l'examen des problèmes relatifs aux réfugiés, aux personnes déplacées ou contraintes à d'autres formes de déplacement et aux rapatriés dans les pays de la Communauté des États Indépendants et dans certains États voisins ». Dans sa quête d'une stratégie pour résoudre les problèmes humanitaires et renforcer la stabilité régionale, la conférence possède une dimension politique sous-jacente qui intègre les problèmes de déplacement et de migration aux préoccupations de sécurité. Elle permet, pour la première fois, à la communauté internationale (quoique sous une égide humanitaire) de traiter directement quelques-unes des conséquences les plus graves du démantèlement de l'URSS.

Les participants font le point sur les mouvements de population observés dans la région et définissent plus précisément les catégories de personnes concernées. Il s'agit de réfugiés, de personnes déplacées internes, de rapatriés et aussi de peuples anciennement déportés, ainsi que de migrants écologiques, économiques ou en transit. L'expression « migrant forcé » est remplacée par celle, nettement plus neutre, de « personne réinstallée contre son gré²⁵ ». La clarification de tous ces problèmes constitue le point de départ de cette conférence, ainsi que son principal acquis. L'identification des types de mouvements aide à dépolitiser les débats. La conférence adopte donc un programme d'action qui, sur la base des principes convenus, élabore une stratégie complète pour traiter les questions de migration et de déplacement. Ce faisant, elle cherche à prévenir l'émergence de situations qui pourraient provoquer à nouveau des déplacements involontaires²⁶.

Le suivi de la conférence de la CEI

Le processus de la conférence de la CEI permet de faire entrer les pays concernés dans la mouvance des normes et des pratiques internationales en vigueur en matière de réfugiés et de populations déplacées. L'attention des donateurs est ainsi attirée sur la région. Par la suite, son programme d'action donne l'élan à l'adoption d'une nouvelle législation dans presque tous les domaines (par exemple, droits de l'homme et droits des réfugiés).

La conférence aide le HCR à affiner et à mieux dynamiser ses activités dans la région en lui permettant de les élargir à un plus grand éventail de populations déplacées. Depuis lors, il est présent dans tous les pays de la CEI et travaille étroitement avec les gouvernements pour développer et mettre en place une législation sur l'asile et la citoyenneté, conforme aux normes internationales. En Asie centrale, le HCR aide à la fondation du Centre de gestion des migrations de Bichkek, qui a pour vocation la formation, la recherche et le dialogue interrégional sur le problème des réfugiés et sur celui de la migration dans la région. D'une manière plus générale, le HCR assure des programmes de formation sur les questions liées non seulement aux droits des réfugiés, mais aussi aux droits de l'homme, aux affaires humanitaires, aux lois sur la migration et les étrangers, et à la préparation aux situations d'urgence.

Avec ses partenaires, le HCR soutient activement le rôle tenu par les ONG dans la société civile. Il les encourage aussi à l'élaboration d'un cadre juridique leur permettant de définir leurs propres statuts. Le Conseil de l'Europe assume graduellement la conduite de ce processus, fournissant un cadre normatif en matière de législation sur les ONG. Par l'intermédiaire d'un fonds pour les ONG (institué en 1997), le HCR accorde de petites subventions aux ONG nationales pour qu'elles renforcent leur capacité à traiter les problèmes de la migration et ceux des réfugiés.

Grâce à ce processus de suivi, le HCR et ses partenaires, en particulier le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales et le Conseil de l'Europe, tentent de régler deux problèmes politiquement sensibles et cruciaux : celui de l'apatridie [voir encadré 8.1] et celui de l'institution soviétique des permis de résidence, les *propiska*, qui restreignent la liberté de mouvement et celle du choix de résidence. Certains pays de la CEI l'ont officiellement aboli, mais d'autres le perpétuent tacitement ou sous un autre nom.

Les anciens peuples déportés

Parmi les peuples déportés par Staline dans les années 1940, les Tatares de Crimée, les Meskhets et les Allemands de la Volga ne sont pas autorisés à regagner leur région d'origine en nombre significatif avant la fin des années 1980, lorsque l'autorité centrale de l'Union soviétique commence à relâcher sa pression. Les Allemands de la Volga reçoivent l'autorisation d'émigrer en République fédérale d'Allemagne dans le cadre des dispositions de la Constitution allemande. Quelque 850 000 d'entre eux y vont entre 1992 et 1999, et seulement quelques milliers retournent vers la région de la Volga durant la même période.

Dans le cas des Tatares de Crimée, environ 250 000 rentrent chez eux (en Ukraine), entre 1988 et 1999, et on estime que le même nombre de personnes reste hors de Crimée, principalement en Ouzbékistan. Le retour des Tatares de Crimée soulève des tensions parmi les habitants de la péninsule, tensions exacerbées par les difficultés économiques affectant l'ensemble de la population. Les Tatares qui rentrent chez eux ont du mal à acquérir la citoyenneté ukrainienne et à se loger, ce qui les conduit à s'installer de force dans des endroits ne leur appartenant pas.

En 1997, le gouvernement ukrainien fait appel à l'aide internationale pour la réintégration des Tatares. La même année, la médiation du HCR et du Haut Commissaire

de l'OSCE pour les minorités nationales permet aux gouvernements ukrainien et ouzbek de conclure un accord facilitant l'acquisition de la citoyenneté ukrainienne aux rapatriés tatars. Le HCR mène en outre une campagne d'information publique en Ukraine sur cette question des Tatars. Fin 1999, en Crimée, le problème d'apatridie des anciens peuples déportés est en grande partie résolu.

La question des Meskhets est plus complexe. Il s'agit d'une communauté turque hétérogène, originaire de la Géorgie du Sud-Ouest, qui n'acquiert une identité nationale claire qu'après avoir été déportée pendant les années 1940. Contrairement aux autres groupes déportés, ils n'ont jamais été accusés de collaboration avec l'envahisseur nazi, mais, compte tenu de l'importance stratégique de leur région d'origine (à proximité de la frontière turque), les autorités soviétiques les ont empêché d'y revenir. Ils sont installés dans la vallée de Fergana, entre l'Ouzbékistan et le Kirghizistan. La violence intercommunautaire qui s'y déploie, à la fin des années 1980, contraint environ 90 000 d'entre eux à s'enfuir, dont plus de la moitié vers l'Azerbaïdjan. Depuis, les Meskhets continuent à connaître des problèmes de statut, de citoyenneté et d'intégration dans plusieurs pays de la CEI.

En septembre 1998, toutes les parties liées aux conflits sont réunies, pour la première fois, dans le cadre de consultations officielles. Une réunion à La Haye est organisée à l'initiative du Haut Commissaire de l'OSCE sur le thème des minorités nationales, en collaboration avec le HCR et l'Open Society Institute dans le cadre de ses projets de migration forcée²⁷. D'autres acteurs concernés, tel le Conseil de l'Europe, y participeront, par la suite. En avril 1999, le Conseil de l'Europe pose comme une des conditions préalables à l'adhésion de la Géorgie le rapatriement progressif des Meskhets qui souhaitent rentrer dans ce pays.

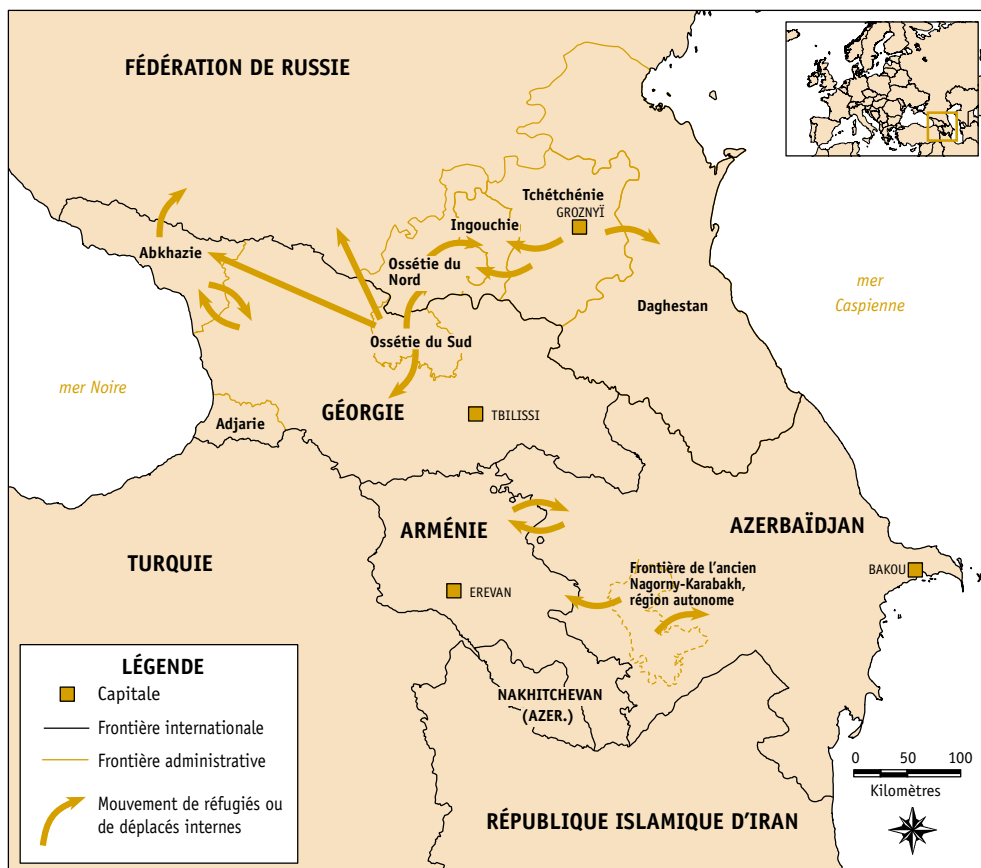
Les conflits dans le nord du Caucase

Les premiers combats interethniques sur le territoire de la Fédération de Russie ont lieu dans le Caucase du Nord, en octobre et novembre 1992, un an après le démembrement de l'Union soviétique. D'ancestrales tensions entre les Ingouches, un peuple anciennement déporté, et les Ossètes du Nord dégénèrent en violence, contraignant entre 40 000 à 50 000 Ingouches à quitter le territoire convoité de Prigorodny, en Ossétie du Nord, et à aller se réfugier dans la république autonome d'Ingouchie, voisine. En octobre 1994, les pouvoirs publics russes invitent le HCR à faire une enquête sur place. Hélas ! peu après le départ de cette mission d'information, un conflit militaire majeur éclate dans la Tchétchénie voisine.

La guerre en Tchétchénie

La Tchétchénie proclame son indépendance en novembre 1991, ce qui provoque le départ de 150 000 non-Tchétchènes, essentiellement vers d'autres régions de la Fédération de Russie. Les combats éclatent fin 1993, lorsque les opposants au

Principaux mouvements de population dans la région du Caucase, dans les années 1990 Carte 8.2



gouvernement rebelle tchétchène lancent une première série d'offensives manquées. En décembre 1994, les forces russes interviennent directement contre la république sécessionniste, modifiant profondément la situation politique et sécuritaire dans toute la région. Des quartiers entiers de la capitale, Groznyï, et des villages alentour sont détruits sous les bombardements et les attaques d'artillerie, ce qui contraint plus de 250 000 personnes sur une population totale de 700 000 à s'enfuir. Elles se réfugient en Ingouchie, au Daghestan et en Ossétie du Nord, ainsi que dans d'autres régions de la Tchétchénie.

Fin décembre 1994, le gouvernement russe invite le HCR à fournir une aide humanitaire aux personnes déplacées, peu après l'entrée de ses troupes en Tchétchénie. Ayant reçu l'aval du Secrétaire général de l'ONU pour s'occuper de cette énorme et nouvelle population de déplacés internes, le HCR lance alors sa première opération de secours humanitaire d'urgence à l'intérieur de la Fédération de Russie. Cette opération est réalisée en coopération avec le ministère russe aux Urgences, le Comité international

de la Croix-Rouge (CICR), d'autres agences de l'ONU et des ONG. Les tensions sociales et ethniques qui découlent généralement de larges afflux de réfugiés sont contenues par la suite, ce qui évite la déstabilisation de l'Ingouchie et du Daghestan et l'extension des conflits militaires en Tchétchénie même.

Le cessez-le-feu d'août 1996 prévoit le retrait des troupes russes mais ne résout pas la question du statut de la Tchétchénie. L'année suivante, beaucoup de personnes déplacées rentrent, ce qui permet la réduction progressive de l'opération d'urgence interorganisations de l'ONU. À nouveau, l'attention se tourne vers la question du rapatriement, dans le district de Prigorodny, des Ingouches déplacés internes²⁸.

La situation en Tchétchénie reste chaotique, et les rapt et les meurtres y demeurent fréquents. En décembre 1996, six membres du CICR sont brutalement assassinés, dans leur sommeil, dans l'hôpital où ils travaillaient. En Ossétie du Nord, Vincent Cochetel, chef de la délégation locale du HCR à Vladikavkaz, est enlevé, en janvier 1998, et détenu en Tchétchénie pendant onze mois. Début 1999, les risques encourus par les travailleurs humanitaires provoquent le redéploiement du personnel du HCR qui quitte Vladikavkaz pour s'installer à Stavropol, à 300 km au nord-ouest.

La poursuite des tensions dans la région oblige le HCR à abandonner son projet de promotion des rapatriements. En 1997, il porte secours à plus de 90 000 personnes

Encadré 8.3

Les attaques armées contre le personnel humanitaire

Les dangers encourus par le personnel humanitaire ne sont pas nouveaux. En juillet 1964, François Preziosi, un fonctionnaire du HCR en mission dans un camp de réfugiés rwandais dans le Congo, en décrit un certain nombre dans l'un de ses rapports : « Si je semble prendre quelques risques en me rendant fréquemment sur le front, ce n'est pas par simple curiosité mais afin de pouvoir, le moment venu, intervenir et tenter d'éviter toute action inconsidérée contre les réfugiés, sur le terrain comme dans les centres de réinstallation. Pour y parvenir, je dois devenir une présence familière parmi les officiers et soldats et donc me manifester souvent auprès d'eux^a. » Six semaines plus tard, le 18 août 1964, Preziosi et un représentant de l'Organisation internationale du travail sont assassinés dans le camp de réfugiés de Mwamba, dans la région du Kivu à l'est du Congo, alors qu'ils s'interposent pour protéger des réfugiés rwandais.

Dans le monde entier, le personnel humanitaire travaille très souvent dans des situations où sa vie est en danger. Jusqu'à la fin de la guerre froide, néanmoins, le HCR et la plupart des autres organisations humanitaires évitent d'opérer dans les zones de guerre. Seul le Comité international de la Croix-Rouge et une poignée d'ONG, telles que Médecins sans frontières, interviennent alors en plein conflit.

Des dangers croissants

Tout au long des années 1990, les organisations humanitaires – dont le

HCR – sont de plus en plus actives dans des situations de conflits armés, et le nombre de travailleurs humanitaires blessés ou tués en mission augmente proportionnellement. Ils sont souvent victimes de mines terrestres ou d'attaques aveugles contre des zones civiles. Pendant la guerre en Bosnie-Herzégovine, par exemple, plus de 40 agents humanitaires de différentes organisations sont tués et bien d'autres blessés par des bombardements ou des tireurs embusqués, notamment à Sarajevo, où, début 1994, la ville reçoit plus de 1 200 obus par jour^b. À cette époque, et pour la première fois de son histoire, le HCR utilise régulièrement des véhicules blindés et des gilets pare-balles pour son personnel.

Les organisations humanitaires opérant dans des situations de conflit tentent de se distinguer à l'aide de véhicules peints en blanc, clairement désignés par des drapeaux et des emblèmes, afin d'être épargnés. Mais ces mesures sont souvent inefficaces et personne n'est en sécurité là où règnent la violence fortuite et la criminalité généralisée, où les chefs de guerre et les commandants militaires n'obéissent qu'à eux-mêmes et où les barrières sont tenus par des soldats ivres ou des enfants armés de fusils plus lourds qu'eux. Au contraire, les organismes de secours sont faciles à repérer, avec leurs véhicules 4 x 4 blancs, équipé d'immenses antennes de radio et de matériel coûteux, qui en font des cibles prisées^c.

Mais le personnel humanitaire n'est pas seulement exposé à la criminalité

et à la violence aveugle. Sa présence est souvent mal vue par l'un ou l'autre des belligérants, et cette hostilité peut se muer en menaces. Les opérations de secours en situation de conflit armé sont souvent perçues par les parties hostiles comme des obstacles à leurs objectifs militaires, politiques ou stratégiques. Le personnel humanitaire est parfois suspecté de transmettre des informations secrètes ou sensibles ; il peut devenir le témoin gênant de crimes que les belligérants aimeraient dissimuler. Ceux-ci tentent d'éliminer ou d'intimider les témoins réels ou potentiels des abus des droits de l'homme et autres violations du droit international en créant un environnement trop dangereux pour que le personnel humanitaire puisse y intervenir. Les organisations qui opèrent des deux côtés d'une ligne de front risquent aussi d'être perçues comme des collaborateurs de l'« ennemi ». Bien souvent, le personnel recruté sur place est en plus grand danger encore, en raison de ses attaches locale, religieuse ou ethnique.

Des agressions directes

Le personnel humanitaire est de plus en plus souvent agressé directement. En février 1993, Reinout Wanrooy, un fonctionnaire du HCR en mission en Afghanistan, prend la route Peshawar-Jalalabad avec deux collègues des Nations Unies et deux chauffeurs afghans. Lorsqu'ils arrivent à proximité de Jalalabad, trois hommes armés et masqués dans un camion tirent sur les deux véhicules, clairement identifiés, des

Nations Unies. Après avoir forcé les voitures à s'arrêter, ils font feu à bout portant sur leurs victimes. Trois d'entre elles meurent sur le coup et un des conducteurs afghans, blessé, meurt peu après à l'hôpital. Seul Wanrooy parvient à s'échapper en sautant de la voiture et en courant aussi vite qu'il le peut, sous les balles.

Les diverses organisations déplorent toutes la perte de nombreux collègues en mission, dans des situations similaires. Au moins 23 personnes travaillant pour la Croix-Rouge ont été tuées dans la région africaine des Grands Lacs en 1996. L'assassinat brutal de six membres du CICR en Tchétchénie en décembre 1996 fut particulièrement choquant : ils furent tués dans leur sommeil, dans l'hôpital où ils travaillaient. Au Burundi, la même année, trois agents du CICR sont assassinés dans une autre attaque abominable et préméditée. Des douzaines d'autres travailleurs humanitaires ont perdu la vie dans des agressions directes, pris dans des feux croisés d'armes légères ou victimes de bombardements aveugles, d'attaques contre les avions qui les transportaient ou de mines terrestres. Beaucoup furent blessés et souffrent, aujourd'hui encore, de traumatisme.

Le personnel humanitaire est aussi, de plus en plus souvent pris en otage, comme Vincent Cochetel, chef du bureau du HCR à Vladikavkaz, dans la Fédération de Russie. Il y supervisait un programme de secours concernant des dizaines de milliers de personnes déplacées par les

conflits en Tchétchénie, en Ossétie et en Ingouchie. En janvier 1998, alors qu'il s'apprête à entrer dans son appartement au septième étage d'un immeuble, il est agressé par trois hommes masqués et armés qui l'obligent à s'agenouiller et lui pointent un fusil sur la nuque. Avant d'être relâché, il restera en captivité en Tchétchénie, dans des conditions épouvantables, pendant 317 jours. Après avoir passé 72 heures dans le coffre d'une voiture, il est menotté et enfermé dans différentes caves, régulièrement roué de coups et soumis à de fausses exécutions, avant d'être relâché.

Entre le 1^{er} janvier 1992 et le 31 décembre 1999, 184 employés des Nations Unies, internationaux et nationaux, la plupart engagés dans des opérations humanitaires, sont tués en mission. Pendant la même période, 60 autres agents des Nations Unies, dont plus de la moitié travaillent dans des missions humanitaires, sont pris en otages. Depuis le début des années 1990, 15 fonctionnaires du HCR ont été tués dans des attaques armées délibérées et préméditées, certains par balles tirées dans la tête, à bout portant. Ces statistiques sinistres s'alourdissent considérablement si l'on compte les tués et les blessés parmi le personnel des ONG.

Les mesures de sécurité

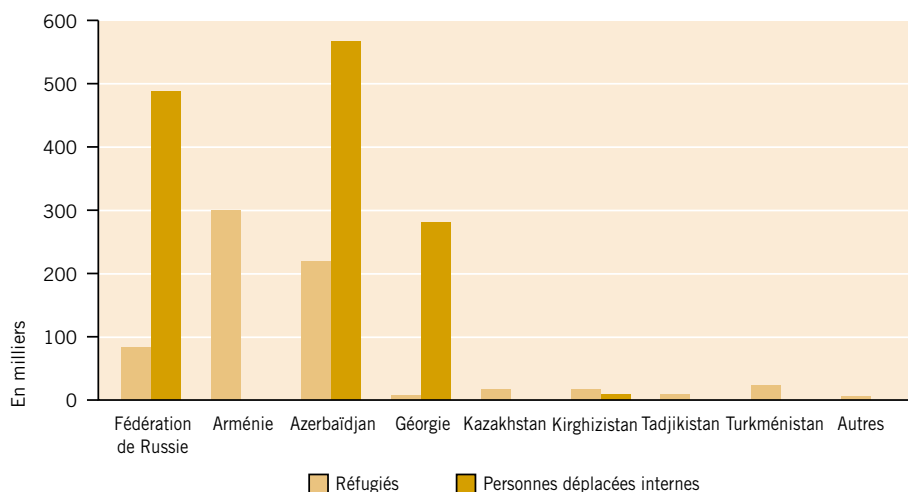
Avant que n'éclatent les conflits dans l'ex-Yougoslavie, le HCR n'emploie qu'un conseiller à mi-temps pour les questions de

sécurité. En 1992, il inaugure un nouveau dispositif avec des spécialistes de la sécurité, un programme de formation pour le personnel et une meilleure coordination avec les agences des Nations Unies et les ONG. À la fin de la décennie, le HCR emploie 21 conseillers en matière de sécurité qui couvrent 15 pays d'Afrique, d'Asie et d'Europe. Ils sont chargés d'épauler le personnel du HCR, de suivre l'évolution locale de la sécurité et d'établir une liaison avec les autorités locales qualifiées, les autres agences des Nations Unies, les ONG et les ambassades. Ils dispensent aussi une formation sur le terrain pour minimiser les risques et optimiser les réactions face aux menaces et aux attaques.

Au nord de l'Iraq, en Somalie, dans les Balkans, au Timor-Oriental et au Libéria, les forces du maintien de la paix des Nations Unies, mais aussi les autres forces internationales ou régionales, sont déployées pour améliorer la sécurité du personnel humanitaire et leur faciliter l'accès aux populations vulnérables. Elles escortent les convois de secours, déminent le terrain, réhabilitent les routes et les ponts et administrent les aéroports. Néanmoins, dans de nombreux endroits, les gouvernements renoncent à envoyer des troupes ou d'autres moyens pour améliorer la protection du personnel humanitaire. C'est ainsi que, loin des médias internationaux, de nombreux travailleurs humanitaires sans armes continuent à œuvrer seuls, au péril de leur vie, pour tenter de protéger et de secourir les autres.

Réfugiés et déplacés internes dans la Communauté des États indépendants, en 1999

Figure 8.3



déplacées internes de la Tchétchénie, vivant dans les États voisins de la Russie et de la Géorgie. Des secours transfrontaliers sont également prodigués aux personnes vivant de l'autre côté de la frontière et déplacées en Tchétchénie. En outre, plus de 35 000 personnes arrachées au district de Prigorodny en Ossétie du Nord, et qui vivent toujours en Ingouchie, sont secourues. En Ossétie du Nord, le HCR commence à organiser le rapatriement de 29 000 réfugiés enregistrés en Ossétie du Sud et en Géorgie.

Les hostilités armées recommencent en Tchétchénie à la fin du second semestre de 1999. Les combats au Daghestan voisin, entre des groupes armés tchétchènes et les forces russes, obligent 30 000 personnes à s'enfuir. En octobre, une nouvelle guerre entre les forces russes et celles de la république sécessionniste a lieu. De nouveau, plus de 200 000 personnes s'enfuient vers les républiques voisines, particulièrement l'Ingouchie, et plusieurs milliers passent la frontière internationale de la Géorgie. Le HCR et d'autres organisations humanitaires fournissent alors de la nourriture et du matériel d'urgence à toutes ces victimes, dont beaucoup sont hébergées dans des camps, et tentent d'assurer la protection de leurs droits les plus fondamentaux.

La deuxième crise Tchétchène prend une dimension politique extrême sur le plan international. Aucun pays occidental ne conteste le droit de la Fédération de Russie de mener ce que son gouvernement dit n'être qu'une campagne antiterroriste, sur son propre territoire. Mais de nombreux pays s'insurgent contre les moyens employés et l'énormité de l'arsenal militaire déployé par les Russes contre des populations civiles.

Les défis du futur

La dissolution de l'Union soviétique réveille une foule d'antagonismes interethniques, plus ou moins latents, et d'aspirations au nationalisme et à la sécession, sur tout le

territoire. Beaucoup de conflits qui éclatent à la fin des années 1980 et au début des années 1990 demeurent sans solution, et des milliers de personnes restent déplacées internes. La plupart n'ont pas pu rentrer en sécurité chez elles, ni s'intégrer véritablement dans les endroits où elles ont trouvé refuge. Certaines frontières sont toujours contestées, ce qui complique le processus de construction des États. La paralysie du processus de paix dans le Caucase du Sud et l'existence prolongée d'une situation politique sans guerre ni paix angoissent et inquiètent pour leur avenir toutes les populations concernées. Bien qu'un accord ait été obtenu au Tadjikistan, la paix reste fragile. Les tensions sont également présentes dans d'autres régions d'Asie centrale. En Tchétchénie, les combats se poursuivent, et une grande partie de l'infrastructure et de l'habitat est anéantie. La capitale, Groznyï, est devenue le théâtre d'une entreprise de destruction sans précédent en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. Des milliers de personnes sont toujours déplacées en Tchétchénie, en Ingouchie et au Daghestan, et leur avenir apparaît fort incertain.

Au cours de la dernière décennie, beaucoup de pays de la CEI ont fait des progrès substantiels en matière de législation sur l'immigration et les réfugiés. La plupart d'entre eux ont maintenant adhéré à la Convention des Nations Unies de 1951 sur les réfugiés. En revanche, la mise en œuvre des principes de protection des réfugiés demeure problématique, et le système d'asile dans la région est toujours rudimentaire et fragmentaire. Le recours généralisé à la notion de « pays tiers sûr » et les accords de réadmission (sans garanties adéquates de protection des réfugiés) ont perpétué de graves lacunes dans le système émergent d'asile régional et international.

Pour beaucoup de citoyens des pays de la CEI, l'offre d'asile à des réfugiés non ressortissants de la CEI est encore difficile à accepter. Dans un climat de tensions socio-économiques extrêmes, la xénophobie s'est accentuée au lieu de régresser. La méfiance s'accroît entre peuples slaves et caucasiens, au sein de la CEI, exacerbée par la guerre en Tchétchénie et la hantise de menaces terroristes. À cet égard, les ONG peuvent jouer un rôle vital en encourageant la tolérance plutôt que la xénophobie, et en développant la confiance entre toutes les communautés qui sortent à peine de conflits destructeurs. Le secteur des ONG a été fortement renforcé par le processus de la conférence de la CEI, mais beaucoup reste à faire pour créer un environnement au sein duquel elles puissent agir efficacement.

Outre les nombreux problèmes à résoudre au sein de l'ex-Union soviétique, le contrôle renforcé aux frontières et l'asile de plus en plus restrictif mis en œuvre par les pays de l'Union européenne placent la CEI dans l'obligation de faire barrage contre l'émigration illégale vers l'Ouest. Les gouvernements de la CEI maintiennent que l'Europe occidentale et l'Europe centrale doivent adopter une approche paneuropéenne du problème. Ils considèrent que ces pays devraient les aider, autant dans l'établissement de systèmes d'asile équitables et efficaces, que dans la lutte contre l'émigration et le transit illégaux, qui sont également un problème majeur dans toute la région.