

MIGRATIONS FORCÉES

revue

numéro 56
octobre 2017

Amérique latine et Caraïbes

le prolongement d'une tradition de protection

plus des articles sur : le Cadre d'action global pour les réfugiés (CRRF), l'intégration des réfugiés en milieu urbain, une approche développementale du déplacement, de nouvelles directives pour évaluer les demandes fondées sur l'OSIG, et la crise des Rohingya.



MIGRATIONS FORCÉES

revue

Revue Migrations Forcées (RMF) offre une tribune pour un échange régulier d'informations et d'idées entre chercheurs, réfugiés et déplacés internes ainsi que tous ceux qui travaillent avec eux. Elle est publiée en français, anglais, espagnol et arabe par le Centre d'études sur les réfugiés de l'Université d'Oxford.

Personnel

Marion Couldrey et Jenny Peebles
(Rédactrices en Chef)
Maureen Schoenfeld (Assistante de
financement et de promotion)
Sharon Ellis (Assistante)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International
Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview
Tel: +44 (0)1865 281700

www.fmreview.org/fr

Avis de non responsabilité :

Les avis contenus dans RMF ne reflètent pas forcément les vues de la rédaction ou du Centre d'Études sur les Réfugiés.

Droits d'auteur : RMF est une publication en libre accès (« Open Access »). Consultez ci-dessous pour en savoir plus ou visitez www.fmreview.org/fr/droits-dauteurs.



ISSN 1460-9819

Conception/design

www.art24.co.uk

Imprimerie

Oxuniprint
www.oxuniprint.co.uk



Politique en matière de photos :

En 2011 nous avons décidé que nous allions, dans la mesure du possible, protéger l'identité des personnes figurant dans RMF en évitant les gros plans de visages et/ou, le cas échéant, en pixélisant les visages.

Pour plus d'information sur notre politique photo voir : www.fmreview.org/fr/politique-en-matiere-de-photos. N'hésitez pas à nous dire ce que vous en pensez.



De la part des rédactrices en chef

Depuis longtemps déjà, la région Amérique latine et Caraïbes fait preuve d'hospitalité à l'égard des personnes fuyant les conflits et la persécution dans les pays qui la composent et au-delà. Confrontés à de nouvelles causes de déplacement, telles que la violence des bandes criminelles organisées et les effets néfastes du changement climatique, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes continuent d'élargir et d'adapter leurs lois et leurs mécanismes en matière de protection, afin de répondre notamment à ces situations de déplacement, mais aussi de satisfaire les différents besoins des populations touchées.

Dans l'avant-propos du présent numéro, le Haut-Commissaire pour les réfugiés salue la tradition de la région en matière de solidarité et d'actions humanitaires, et reconnaît la Déclaration et le Plan d'action du Brésil de 2014 comme « un modèle important de coopération régionale honnête, transparente et consciencieuse pour le reste du monde ».

Bien que l'Amérique latine et les Caraïbes soient toujours confrontées à d'importants défis qui requièrent une attention immédiate, et alors que le nombre de demandes d'asile ne cesse d'y augmenter, il existe de nombreuses raisons de faire l'éloge de l'engagement continu de cette région en faveur de la protection, de même qu'il y a beaucoup à apprendre de ses approches variées et souvent innovantes.

À l'heure où nous écrivons ces lignes, le Mexique et plusieurs pays des Caraïbes subissent les effets dévastateurs de catastrophes naturelles ayant amené de nombreuses personnes à se déplacer. Certains des articles du présent numéro examinent les conclusions de recherche et les nouveaux outils adaptés à de telles situations.

Nous souhaitons remercier Marco Formisano (HCR) et Marcia Vera Espinoza (Université de Sheffield, Royaume-Uni) pour l'assistance qu'ils nous ont apportée en leur qualité de conseillers sur ce thème central.

Nous exprimons également notre reconnaissance aux entités suivantes pour l'assistance financière apportée à ce numéro : CAMMINA (Central America and Mexico Migration Alliance), Entreculturas, Open Society Foundations, Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes (PDD), Département fédéral des affaires étrangères de la Suisse et HCR. La liste de tous les donateurs actuels et récents de RMF est donnée à la page 83.

Formats et langues : Le numéro complet et chacun de ses articles individuels sont disponibles en ligne aux formats HTML et PDF sur www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes. Ce numéro et le condensé qui l'accompagne (qui présente l'introduction de chacun des articles et leur lien QR/Web) seront disponibles gratuitement en ligne et en version imprimée en anglais, français, espagnol et arabe.

Si vous souhaitez recevoir des exemplaires imprimés du magazine ou du condensé, dans l'une des quatre langues disponibles, veuillez nous écrire à fmr@qeh.ox.ac.uk.

30e anniversaire : le premier numéro de l'ancêtre de RMF, la « RPN Newsletter », a été publié en novembre 1987 ; avec ce numéro, nous célébrons donc notre 30e anniversaire ! Nous profitons de cette occasion pour remodeler notre couverture et pour remercier toutes les personnes qui se sont engagées à nos côtés au cours de ces trois décennies : lecteurs, auteurs, donateurs, conseillers et collègues. Visitez www.fmreview.org/fr/30e-anniversaire pour connaître nos réflexions sur ces 30 dernières années.

Numéros à paraître :

- RMF 57 : Le déplacement au Moyen-Orient (février 2018)
- RMF 58 : Économies, travail et déplacement, avec un dossier complémentaire sur la protection sociale dirigée par les réfugiés (juin 2018)

Plus d'informations sur www.fmreview.org/fr/aparaitre.

Rejoignez-nous sur Facebook ou Twitter ou souscrivez à nos alertes par e-mail sur www.fmreview.org/fr/souscrivez-aux-alertes-e-mail.

Marion Couldrey et Jenny Peebles
Rédactrices en chef de la Revue des Migrations Forcées

Amérique latine et Caraïbes

- 4 Avant-propos : Solidarité régionale et engagement en faveur de la protection en Amérique latine et aux Caraïbes**
Filippo Grandi
- 6 Lacunes en matière de protection au Mexique**
Andrea Villaseñor et Elba Coria
- 8 Critique muselée au Mexique**
Ximena Suárez et Daniel Zapico
- 10 La 72 : une oasis le long des routes migratoires mexicaines**
Alejandro Olayo-Méndez
- 12 État du Michoacán au Mexique : flux mixtes de migration et lien transnational**
Xóchitl Bada et Andreas E Feldmann
- 14 La violence criminelle au Honduras comme moteur de déplacement**
Suzanna Nelson-Pollard
- 18 Les facteurs qui influencent la prise de décision de ceux qui fuient l'Amérique centrale**
Vickie Knox
- 20 Les technologies de la communication protègent-elles les réfugiés d'Amérique centrale ou les mettent-elles en danger ?**
Guillermo Barros
- 22 La traversée de la barrière de Darién par des enfants non accompagnés**
Margaret Hunter
- 24 Centres d'accueil pour les jeunes au Salvador : offrir des alternatives au déplacement**
Benjamin J Roth
- 27 Accompagnement par l'Église catholique**
Ashley Feasley et Todd Scribner
- 28 Colombie : des solutions durables pour les personnes déplacées de force**
Amaya Valcárcel et Vera Samudio
- 30 Colombie : le temps est-il venu d'invoquer la clause de cessation ?**
Beatriz Eugenia Sánchez Mojica
- 31 Les enfants et adolescents anciens combattants de la Colombie**
Stephany Armas Contreras
- 34 Nouveaux moteurs de déplacement en Colombie**
Alfredo Campos García
- 35 Restitution des terres en Colombie : pourquoi si peu de demandes ?**
Frances Thomson
- 37 Les femmes autochtones déplacées de Colombie**
Gina Escobar Cuero
- 38 Nouveaux facteurs déclenchant le déplacement interne au Guatemala**
Sindy Hernández Bonilla
- 40 Bien en deçà du niveau de protection : Le nouveau régime de migration que le Pérou réserve aux Vénézuéliens**
Nicolas Parent
- 42 Protection en l'absence de législation à Trinité-et-Tobago**
Rochelle Nakhid et Andrew Welch
- 44 Éradiquer l'apatridie dans les Amériques**
Juan Ignacio Mondelli
- 47 Réinstallation de réfugiés hors région en Amérique du Sud : l'expérience palestinienne**
Marcia Vera Espinoza
- 50 Le déplacement des Vénézuéliens : un défi pour le Brésil**
Helisane Mahlke et Lilian Yamamoto
- 51 L'avenir du programme de réinstallation brésilien**
Thais Silva Menezes et Stylianos Kostas
- 52 Visas et qualifications : les réfugiés syriens au Brésil**
Gilberto M A Rodrigues, José Blanes Sala et Débora Corrêa de Siqueira
- 54 Réfugiés syriens en Uruguay : un sujet délicat**
Raquel Rodríguez Camejo
- 56 Mesurer l'intégration locale en Équateur**
Santiago Cordova et Peter Janssen
- 58 Le Guide de la CRM : un outil de protection novateur pour les déplacements transfrontaliers provoqués par des catastrophes aux Amériques**
Walter Kälin et David Cantor
- 62 Le déplacement imputable aux catastrophes dans les Caraïbes et la région du Pacifique**
Mo Hamza, Ida Koch et Malte Plewa
- 65 Vers un accord régional sur le déplacement environnemental ?**
Erika Pires Ramos, Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville, Lilian Yamamoto et Diogo Andreola Serraglio
- 67 La citoyenneté latino-américaine pourrait-elle être une quatrième solution durable ?**
Valeria Llamas

Articles généraux

- 69 Faire du Cadre d'action global pour les réfugiés une réalité**
Manisha Thomas
- 73 Vers une approche développementale du déplacement**
Xavier Devictor
- 75 Le rôle de l'ANASE dans la crise des réfugiés rohingyas**
Richa Shivakoti
- 78 Réfugiés dans les villes : expériences d'intégration**
Karen Jacobsen
- 80 Les Directives no 9 du Canada : une amélioration de l'évaluation des demandes au motif de l'OSIG ?**
Moira Dustin et Nuno Ferreira

Couverture

Alfredo*, 24 ans, est Salvadorien et travaille dans une ferme du site de réinstallation pour réfugiés de la Vallée de la Paix dans la partie centrale de Belize. Sa mère a fui le Salvador pour demander l'asile au Belize avec son fils après l'assassinat de son mari par des membres d'une bande criminelle. Le plus jeune frère d'Alfredo étudie à l'école voisine, tandis que les garçons plus âgés se chargent de travaux agricoles et cultivent du maïs et des haricots pour apporter de la nourriture à la table familiale. La Vallée de la Paix a été fondée en 1982 pour servir de sanctuaire aux réfugiés qui fuyaient les guerres civiles de la région.

*Son nom a été modifié par mesure de sécurité • HCR/Daniele Volpe



Avant-propos : Solidarité régionale et engagement en faveur de la protection en Amérique latine et aux Caraïbes

Filippo Grandi

À l'heure où plus de 65 millions de personnes sont déplacées contre leur gré dans le monde entier, l'Amérique latine et les Caraïbes offrent des exemples de bonnes pratiques dans une région qui continue à respecter son engagement, pris il y a longtemps déjà, de protéger les personnes dans le besoin.

Quand on observe le panorama mondial du déplacement, qu'il s'agisse de situations prolongées ou de phénomènes récents, l'Amérique latine et les Caraïbes peuvent apparaître comme un havre de relative sécurité, épargné par les récents déplacements massifs provoqués par les persécutions, les conflits et les violences. Malheureusement, comme j'ai pu le constater moi-même au cours de mes récentes visites dans cette région, c'est loin d'être le cas.

Dans le nord de l'Amérique centrale (NAC)¹, la violence des bandes criminelles organisées transnationales atteint un niveau effarant ; au Venezuela, la population est touchée par les troubles sociaux et politiques, et souffre d'un accès limité aux services les plus essentiels ; et dans plusieurs zones de Colombie, certains groupes armés continuent d'opérer en toute impunité, en dépit du récent accord de paix. Ces circonstances poussent les personnes à se réinstaller ailleurs dans leur pays ou à entreprendre un voyage périlleux vers un pays voisin ou plus lointain, en recourant souvent, dans leur quête d'une destination sûre, aux services de passeurs peu scrupuleux. Les demandeurs d'asile d'Haïti et de Cuba, mais aussi le nombre croissant de réfugiés venus de l'extérieur de la région, notamment de pays asiatiques et africains, complètent ce tableau.

Le nombre de demandes d'asile déposées dans la région d'Amérique latine et des Caraïbes ne cesse d'augmenter, au point que près de 100 000 demandeurs sont actuellement en attente d'une décision. Cette tendance, qui n'a cessé de se confirmer ces dernières années, exerce des pressions sur les systèmes d'asile et rend encore plus urgente la recherche de réponses sous forme de protection et de solutions.

En plus des tragédies personnelles que nombre d'entre elles ont vécues, les personnes en déplacement rencontrent plusieurs difficultés, principalement liées aux aspects suivants : l'identification adéquate de leurs besoins de protection ; l'accès à des informations sur les options de réinstallation sûres et les

procédures d'asile ; l'accès à une protection physique adéquate dans des abris et d'autres espaces sûrs ; un véritable accès à l'asile et d'autres formes de protection complémentaire ; l'accès à l'enregistrement ; l'exercice de la liberté de mouvement et des alternatives à la détention ; et les questions relatives aux documents d'identité.

Perpétuer une tradition de protection

L'engagement visant à fournir une protection aux personnes en fuite et en quête de sécurité est profondément ancré dans les valeurs de l'Amérique latine et des Caraïbes. Cette région se caractérise par une tradition à la fois solide et admirable d'ouverture, de solidarité et



Le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, Filippo Grandi, visite le refuge La 72 « Accueil et Refuge pour les Migrants », Mexico, 2017.

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

d'action humanitaire. De nombreux exemples historiques en témoignent, notamment à l'égard des réfugiés fuyant la guerre civile espagnole et la dictature portugaise dans les années 1930, de la communauté juive échappant à la guerre et au génocide en Europe avant et pendant la Seconde Guerre mondiale, des réfugiés palestiniens, des personnes fuyant la persécution des gouvernements répressifs d'Amérique du Sud dans les années 1970 et des personnes touchées par les guerres civiles qui ont éclaté en Amérique centrale dans les années 1980.

Cette tradition se poursuit encore aujourd'hui. Des efforts concertés sont en cours pour renforcer la protection apportée grâce à l'amélioration des systèmes d'asile dans l'ensemble de la région en renforçant les mécanismes de protection des enfants, en promouvant des interventions de protection sensibles au genre et en prêtant une attention particulière à la diversité. Les États d'Amérique latine et des Caraïbes se sont également engagés à éradiquer l'apatridie d'ici 2024 par l'établissement de procédures efficaces et équitables de détermination du statut d'apatride, l'adoption de règles internes garantissant les droits des apatrides et la fourniture de solutions adaptées

aux personnes dépourvues de nationalité. La région a également servi de laboratoire pour des solutions innovantes, par exemple les visas humanitaires octroyés aux réfugiés syriens, l'adoption de systèmes de protection alternatifs dans le cadre d'accords de coopération régionaux (à l'instar des visas du MERCOSUR de l'UNASUR) et l'étude des possibilités de réinstallation des réfugiés en s'appuyant sur des cadres migratoires axés sur la protection.

La région a également réalisé des avancées sans précédent en ce qui concerne les

mécanismes de coopération et de partage des responsabilités, en s'appuyant sur sa longue tradition de solidarité. Quasiment tous les États de la région ont adopté la Déclaration et le Plan d'action du Brésil en 2014, s'engageant par là même à adopter une approche globale des mouvements migratoires mixtes et du déplacement forcé. Ce projet ambitieux vise à faciliter l'accès à la justice et à l'asile, renforcer la protection et définir des solutions pour alléger les souffrances des personnes dans le besoin ; il sera réexaminé fin 2017. Il s'agit d'un modèle important de coopération régionale honnête, transparente et consciencieuse pour le reste du monde.

Les États d'Amérique latine et des Caraïbes se sont également engagés collectivement à répondre à la situation inquiétante dans le NAC par une série de mesures coordonnées, conformément à la Déclaration de San José de 2016. De plus, ils mettent actuellement en place un Cadre d'action global pour les réfugiés (CAGR) qui permettra d'approfondir leurs interventions et d'en prolonger la durée, de s'attaquer aux causes profondes du déplacement dans le NAC et de renforcer la protection et les solutions pour les personnes touchées. À ce jour, le Honduras, le Guatemala, le Costa Rica, le Mexique, le Panama et le Salvador se sont joints à l'initiative du CAGR. Enfin, ce CAGR contribuera à la préparation du Pacte mondial sur les réfugiés de 2018, en collaboration avec le HCR pour répondre à l'appel lancé en 2016 par la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants en faveur de réponses améliorées, globales et prévisibles au déplacement à grande échelle.

Le déplacement forcé dans la région d'Amérique latine et des Caraïbes représente un défi particulièrement complexe, que les États ont relevé en adoptant des approches innovantes fondées sur des principes, qui peuvent contribuer à éclairer des réponses plus globales dans le monde entier. Les articles du présent numéro permettront de mieux comprendre l'évolution de la situation dans cette région et donneront un aperçu de bonnes pratiques pouvant contribuer à renforcer la protection et à accélérer la quête de solutions, dans cette région et au-delà.

Filippo Grandi

Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés www.unhcr.org

Pour de plus amples informations, veuillez contacter Vicky Tennant, assistante spéciale du Haut-Commissaire, à tennant@unhcr.org.

1. Les pays du nord de l'Amérique centrale sont le Salvador, le Guatemala et le Honduras.



HCR/Santiago EscobarJaramillo

Lacunes en matière de protection au Mexique

Andrea Villaseñor et Elba Coria

Au moment où le Mexique devient un pays majeur de destination comme de transit pour les personnes déplacées par la violence dans le Triangle du nord de l'Amérique centrale, le gouvernement mexicain doit procéder de toute urgence à des améliorations dans le système et les procédures d'asile s'il entend les adapter à la situation.

L'itinéraire de migration « Amérique centrale-Mexique-États-Unis » est l'un des plus longs au monde. Selon le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, chaque année quelque 500 000 personnes passent par le Mexique¹. Toutefois, pendant les dix dernières années au moins, il a été possible de constater des changements évidents dans la composition et les caractéristiques des flux de migration irrégulière arrivant au Mexique, particulièrement en ce qui concerne les causes de déplacement au Honduras, au Salvador et dans une moindre mesure, au Guatemala.

Dans les années 1980, la guerre civile et la répression dans des pays comme le Guatemala et le Salvador ont entraîné des déplacements à la fois internes et transfrontaliers. Un certain nombre de personnes s'enfuyaient vers les pays voisins alors que des centaines de milliers d'autres

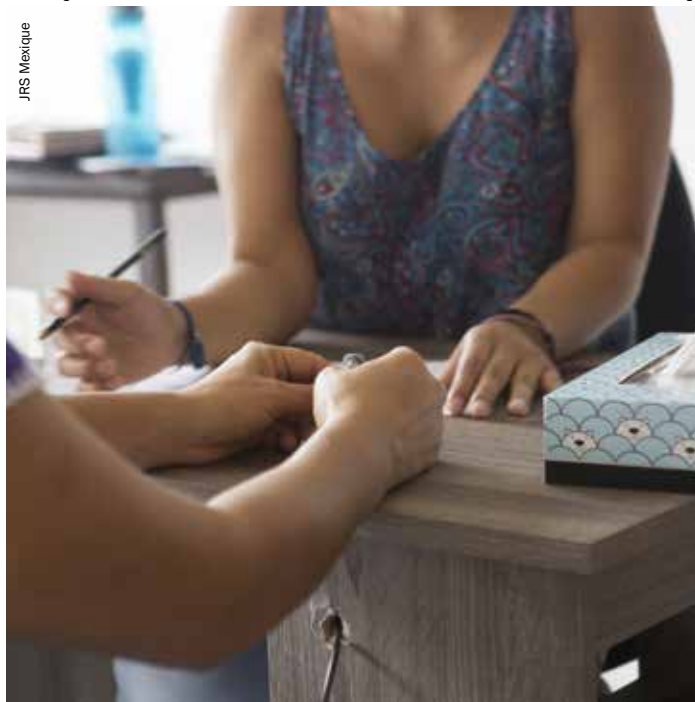
fuyaient vers les États-Unis. Avec la fin des conflits internes dans la région dans les années 1990, l'afflux de réfugiés d'Amérique centrale a stoppé et ce sont des migrants économiques qui sont arrivés en grand nombre, fuyant la pauvreté qui continuait de toucher les pays d'Amérique centrale, et plus particulièrement ceux du Triangle du nord de l'Amérique centrale (NTCA, Northern Triangle of Central America)², à savoir le Salvador, le Guatemala et le Honduras. Des catastrophes naturelles à grande échelle comme l'ouragan Mitch en 1998 et le tremblement de terre au Salvador en 2001 ont aussi entraîné une recrudescence de la migration vers les États-Unis.

En réponse à cette situation, le Mexique a mis sur pied une Commission d'assistance aux réfugiés (COMAR) en 1980, le HCR a ouvert un bureau au Mexique en 1982, et en 1990 le

Mexique a fondé une Commission nationale des droits de l'homme. Le régime des réfugiés a été transposé dans la législation mexicaine en 1990, et dix ans plus tard, le pays ratifiait la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. En 2011, le Mexique a promulgué une loi sur la migration, ainsi qu'une loi sur les réfugiés et la protection subsidiaire (une version modifiée de cette loi initiale est devenue en 2014 la Loi sur les réfugiés, la protection complémentaire et l'asile politique).

Nouveaux profils migratoires

Plus récemment, on a constaté un déclin du nombre de personnes qui quittent le Honduras et le Salvador pour des raisons purement



JRS Mexique

Le Bureau de JRS dans la ville de Tapachula dans le Chiapas au Mexique propose une assistance psychologique à une femme réfugiée, la main crispée sur une poupée-tracas ou mangeuse de chagrin.

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

économiques alors que le nombre de ceux qui fuient la violence, le crime organisé et la persécution ne cesse d'augmenter. Depuis 2006, on a estimé à 150 000 personnes le nombre de personnes tuées au Salvador, une moyenne de plus de 50 homicides pour 100 000 habitants par an, plus de trois fois le taux du Mexique et plus de dix fois la moyenne des États-Unis. Pour 2015, c'est un taux de 103 homicides pour 100 000 habitants qui a été enregistré au Salvador, 57 pour 100 000 au Honduras et 30 pour 100 000 au Guatemala. Le pourcentage de mineurs de moins de 20 ans parmi les victimes d'homicide au Salvador et au Guatemala est plus élevé que partout ailleurs dans le monde, et, en 2015, les autorités mexicaines d'immigration ont détenu près de 35 000 adolescents dont près de la moitié étaient non accompagnés.

Au cours des quatre dernières années, les demandes d'asile au Mexique ont augmenté pour passer de 1 296 en 2013 à 8 788 en 2016, parmi lesquelles 2 872 personnes ont obtenu le statut de réfugié ou le droit d'asile. Ces chiffres restent toutefois faibles comparés au nombre total de personnes qui fuient les pays du Triangle du nord de l'Amérique centrale et qui sont interceptées et détenues au Mexique. De 2013 à 2016, plus de 520 000 personnes provenant des pays du Triangle du nord ont été arrêtées, et la majorité d'entre elles (517 249) ont par la suite été expulsées par les autorités (sous l'égide de l'Institut national pour la migration – INM)³. Sur environ 51 000 enfants et adolescents migrants non accompagnés venus d'Amérique centrale entre 2013 et 2016, et qui, en toute probabilité ont besoin de protection à leur arrivée au Mexique, seulement 1,1 % ont déposé une demande d'asile et 230 d'entre eux (0,4 %) ont obtenu le statut de réfugié ou une protection subsidiaire.

Malgré une amélioration récente des taux de reconnaissance et un engagement pris en 2016 lors du Sommet des Nations Unies pour les réfugiés et les migrants d'introduire sept mesures concrètes visant à garantir « le traitement digne et humain des migrants et des réfugiés », de nombreuses difficultés subsistent encore en matière de protection des réfugiés au Mexique. Il est urgent d'adopter des mesures permettant d'identifier les personnes qui ont besoin de protection et de faciliter un accès rapide et efficace aux procédures de détermination du statut de réfugié et à la justice, et plus particulièrement aux services de défense juridique. Le Mexique doit également développer des politiques publiques efficaces de manière à garantir l'intégration et le plein respect de ses droits à la population réfugiée.

Mesures d'identification des réfugiés

Le profil sociodémographique des personnes qui demandent protection est un aspect fondamental dans la formulation des politiques publiques. Jusqu'à présent, cet élément n'a eu que peu voire pas d'impact sur les mesures prises par la COMAR et l'INM pour améliorer la mise à disposition d'information sur le droit à l'asile, son champ d'application et ses mécanismes d'obtention.

Les personnes en provenance du Salvador, du Guatemala et du Honduras qui fuient au Mexique ont habituellement un faible niveau de scolarité et/ou sont des individus vulnérables d'un point de vue socioéconomique ; il n'existe cependant que peu d'informations disponibles sur l'asile et la manière de le demander, et lorsqu'elles existent, elles ne sont données qu'à contrecoeur. Il peut certes y avoir des raisons à cela, mais la rétention de ce type d'information ne tient aucun compte du fait que ceux qui ont besoin de protection ne connaissent souvent pas leur droit d'être reconnus comme réfugiés ; ils sont habituellement peu éduqués et parfois même analphabètes, ce qui les empêche de comprendre pleinement les implications juridiques de la situation dans laquelle ils se trouvent. Avoir un faible statut socioéconomique tend encore à accroître leur vulnérabilité et leurs souffrances. Le manque d'information quant à leur situation rend leur identification difficile, et en conséquence, le traitement de leurs besoins de protection devient difficile également.

L'accès aux procédures d'asile

Les politiques et pratiques migratoires actuellement en vigueur au Mexique sont les principaux obstacles en matière d'accession aux procédures d'asile. Des mesures comme la détention obligatoire et systématique des personnes en mouvement, la vitesse administrative à laquelle les expulsions forcées sont exécutées, ainsi que le manque de ressources disponibles réservées aux individus qui souhaitent obtenir une protection pour ne pas être renvoyés dans leur pays, sont autant d'obstacles au droit de demander le statut de réfugié. À cet égard, il est essentiel d'adopter des mesures qui dépassent le discours officiel selon lequel les déplacés ne seraient qu'« en transit » à travers le Mexique. Un tel argument est de plus en plus contestable et intenable. L'État mexicain doit éteindre et s'assurer que les retours ne sont pas effectués en violation du principe de non-refoulement. Le Mexique doit organiser des formations appropriées, et

notamment établir des lignes directrices assorties de manuels d'application, afin de garantir que ses pratiques en matière de migration et d'asile respectent les normes internationales – par exemple développer et introduire des alternatives à la détention pour les demandeurs d'asile.

Accès à la justice et à une procédure équitable

La loi sur les réfugiés, la protection subsidiaire et l'asile politique prévoit des normes et des procédures de protection claires et adéquates. Dans la pratique, on constate toutefois des obstacles administratifs et opérationnels qui portent atteinte à la protection garantie par la loi et à l'application du droit de bénéficier de procédures efficaces et équitables – comme le sont par exemple les restrictions d'accès à l'assistance juridique pour les individus détenus dans des centres de services de l'immigration. De tels obstacles entravent et limitent le droit à la protection en tant que réfugié, ce qui à son tour remet également en question l'engagement de l'État d'assurer la protection effective des réfugiés.

Le Mexique, non seulement doit corriger les défaillances qui entravent la reconnaissance du statut de réfugié, mais doit également introduire des mécanismes efficaces de coordination institutionnelle avec l'Institut national pour la migration, de manière à faciliter le processus de régularisation une fois que les personnes ont été reconnues comme réfugiées. Pour finir, le Mexique devra mettre en place des programmes complets en vue de garantir l'accès aux droits tels que la santé et l'éducation à tous les membres de la population réfugiée et de promouvoir leur intégration sociale et économique.

Andrea Villaseñor *subdireccionsjrmex@sjrlac.org*
Directrice de projet, Service jésuite pour les réfugiés, Mexico <http://en.jrs.net>

Elba Yanett Coria *elba.coria@ibero.mx*
Directrice, Clinique juridique pour les réfugiés Alaide Foppa, Université ibéro-américaine, Mexico
[@AfClinica](http://ibero.mx/derecho)

1. Fiche d'information du HCR. Février 2017 [Hoja informativa ACNUR. Febrero 2017] <http://bit.ly/UNHCR-Mexico-Feb2017>
2. Également désigné de nos jours par les termes « nord de l'Amérique centrale ».
3. Source: Ministère de l'Intérieur – Unité de politique migratoire.

Critique muselée au Mexique

Ximena Suárez et Daniel Zapico

Au Mexique, les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme sont victimes d'attaques visant à réduire au silence toute éventuelle critique. Un grand nombre d'entre eux sont forcés de fuir ou risquent d'être assassinés. Les conséquences sont personnelles mais ont également une signification sociale plus large.

Dans le contexte des violences généralisées associées au crime organisé au Mexique, les défenseurs des droits de l'homme et les journalistes finissent souvent par devenir des cibles spécifiques. Depuis l'an 2000, au moins 125 journalistes ont été tués au Mexique et 21 autres sont portés disparus. Parallèlement, entre décembre 2012 et juillet 2017, au moins 106 défenseurs des droits de l'homme ont été assassinés et 81 portés disparus.¹ En outre, bien qu'il soit difficile d'obtenir des données, 276 attaques contre la presse ont été signalées en 2017, soit une augmentation de 23 % par rapport à 2016.²

Dénoncer les atteintes aux droits de l'homme, exposer publiquement la corruption des administrations locales ou simplement fournir des informations sur ce qu'il se passe dans certaines zones du pays sont autant de motifs

suffisants pour menacer, attaquer, assassiner ou faire disparaître des individus. Alors que les autorités n'ont pas la volonté ou la capacité de réprimer ces bandes criminelles et qu'elles ferment les yeux sur les agressions perpétrées par les fonctionnaires, il incombe aux journalistes et aux défenseurs des droits de l'homme d'exposer les meurtres, les disparitions et les autres actes criminels. Pour les en empêcher, les groupes criminels forcent certains journalistes à collaborer s'ils ne souhaitent pas devenir eux-mêmes cible d'agressions. Dans le langage populaire, cette offre se résume ainsi : « l'argent ou le plomb ».

Ce contexte est souvent exacerbé par l'hostilité manifeste des différentes autorités à l'égard des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme, ce qui réduit ou même élimine leurs possibilités de solliciter une protection

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

ou un appui. De surcroît, l'impunité règne presque sans exception. On ne dénombre pas plus de trois condamnations pour attaque contre des journalistes entre 2010 et 2016, c'est-à-dire seulement 0,15 % de l'ensemble des enquêtes ouvertes par le Bureau du procureur spécial chargé des crimes contre la liberté d'expression.

Le déplacement des défenseurs et des journalistes

De nombreux journalistes et défenseurs des droits de l'homme choisissent le silence et donc d'abandonner leur travail sur les droits de l'homme, tandis que d'autres (lorsque le risque devient insoutenable) sont forcés de partir s'installer dans d'autres régions du pays ou à l'étranger. Toutefois, les personnes décidant de chercher refuge dans un autre pays se heurtent à des obstacles supplémentaires en matière de protection. Par exemple, le journaliste Martín Méndez Pineda s'est rendu jusqu'à El Paso, au Texas, d'où il a déposé une demande d'asile aux États-Unis. Cependant, après avoir passé quatre mois dans un centre de détention (qu'il a comparé à « l'enfer »), au cours desquels la libération conditionnelle lui a été refusée à deux reprises, il a décidé de retourner au Mexique même s'il était conscient des dangers qui l'attendaient à son retour.

Parfois, les autorités elles-mêmes utilisent la réinstallation comme un moyen d'offrir une protection à une personne à risque. Mis en place en 2012 par le gouvernement mexicain, le mécanisme de protection des défenseurs des droits de l'homme et des journalistes assure actuellement la protection de 538 personnes (342 défenseurs des droits de l'homme et 196 journalistes) et permet de déployer plusieurs mesures de protection, dont la réinstallation temporaire des personnes ayant été victimes de menaces ou d'une attaque.³ Bien que la protection constitue dans certains cas une mesure urgente visant à garantir la sécurité d'une personne, il ne faut toutefois pas oublier que cette protection est offerte uniquement en raison de l'incapacité du gouvernement à garantir non seulement le droit de résider où chacun le souhaite, mais aussi le droit à la liberté d'expression – et le droit (et le besoin) de la société à être informée, ou encore le droit à défendre les droits de l'homme.

Les conséquences du déplacement

Les effets du déplacement des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme sont nombreux. Par exemple, l'expérience du déracinement et la perte de relations sociales (un phénomène

courant dans les cas de déplacement forcé) sont particulièrement prononcées chez les journalistes et les défenseurs dans la mesure où ils fuient souvent seuls en laissant leur famille derrière eux. L'incertitude quant à leur éventuel retour rend particulièrement difficile l'intégration dans leur nouveau lieu de vie. Ils se sentent souvent coupables d'avoir mis leur famille en danger ou dans une situation économique difficile.

Mais réduire les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme au silence ou provoquer leur déplacement a également des implications sociales plus générales. Parmi les États du Mexique récemment frappés par des violences, un grand nombre connaissent en fait de grands problèmes liés à la violence, la présence de groupes criminels organisés (dont les cas de collusion entre ces groupes et les autorités), aux disparitions forcées, aux déplacements internes, à l'expropriation et à d'autres violations aux droits de l'homme. Au cours de ces derniers mois, les journalistes et les défenseurs des droits de l'homme ont fait entendre leur voix et signalé un grand nombre de ces problèmes. De plus, ces États se caractérisent par une tradition de violence à l'encontre des journalistes et des défenseurs des droits de l'homme (sans qu'il n'y ait jamais eu d'enquête ni de sanction). Même dans des contextes aussi hostiles et dangereux, les journalistes et les défenseurs font un travail indispensable pour recueillir, dénoncer et mettre à jour des informations et des événements importants pour la sécurité de la population du Mexique, la prévention d'autres violations des droits de l'homme, y compris le déplacement, et la protection des droits.⁴

Ximena Suárez xsuarez@wola.org

Collaboratrice pour le Mexique, Washington Office on Latin America (WOLA) www.wola.org

Daniel Zapico dzapico@ohchr.org

Avocat spécialisé en droits de l'homme, actuellement auprès du Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) au Mexique www.hchr.org.mx

1. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos « Todos los Derechos para Todas y Todos » (Red TDT) (2017) *La Esperanza no se agota* <http://bit.ly/RedTDT-Esperanza-2017>

2. Article 19 (2017) *Primer semestre de 2017: 1.5 agresiones diarias contra periodistas en México*.

<https://articulo19.org/informesehemestral2017/>

3. Espacio OSC (2015) *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* <http://bit.ly/EspaceOSC-2015>

4. Voir WOLA « Statement on Violence against Journalists and Human Rights Defenders in Mexico », 7 septembre 2017 <http://bit.ly/WOLA-07092017>

La 72 : une oasis le long des routes migratoires mexicaines

Alejandro Olayo-Méndez

Au Mexique, les abris gérés par des locaux le long des routes migratoires apportent un répit et un appui particulièrement bienvenus. Face aux violences, au resserrement des politiques migratoires et aux obstacles du quotidien, les personnes travaillant au refuge La 72 s'efforcent de respecter la dignité des personnes tout en assurant leur sécurité.

Il est samedi et tout le monde passe la nuit à danser. Un groupe de jeunes hommes utilise des seaux en plastique pour un concert de percussions improvisé. Ce n'est pas avant 3h40

par les migrants et les demandeurs d'asile se sont caractérisés par une augmentation de la violence, des risques et des coûts financiers pour leurs utilisateurs, en conséquence du resserrement des politiques migratoires, de l'intensification de la surveillance des frontières (tant au Mexique qu'aux États-Unis) et de l'augmentation des activités criminelles le long des routes migratoires. Cette augmentation est due en partie au chevauchement entre les routes migratoires et les routes utilisées par les trafiquants de drogue et les bandes criminelles.

Le long de ces routes, un réseau d'organisations humanitaires géré par des organisations non gouvernementales locales (dont un grand nombre sont confessionnelles) s'est développé en vue de porter assistance aux migrants et de défendre leur cause. Fin 2016, on y dénombrait environ 85 organisations offrant

à manger, un abri, des premiers secours et une formation aux droits de l'homme, ainsi qu'aux questions pratiques de santé et de sécurité. La 72 est l'une d'entre elles.

Établir un espace humanitaire

La 72 est située dans la petite ville de Tenosique, dans l'État mexicain de Tabasco, à 58 kilomètres de la frontière séparant le Mexique et le Guatemala. Les migrants et les demandeurs d'asile y arrivent dans l'espoir de sauter sur un train de marchandises, dans le cadre de leur tentative de rejoindre les États-Unis. Alors que les migrants passant par la ville n'utilisent pas tous les services de La 72, on compte entre 120 et 140 migrants qui séjournent chaque jour dans cet abri. La plupart d'entre eux sont originaires du Honduras, mais



L'abri 72.

du matin que tout redevient calme. À 8h30, la vie normale reprend son cours, lorsqu'une voix bien connue rompt le silence. « Mes amis, levez-vous. Il faut nettoyer. » C'est frère Aurelio, l'un des frères franciscains qui travaille au refuge. Un nouveau jour commence à La 72, « Maison et refuge pour les migrants », dans le sud du Mexique¹.

Alors que le Mexique est depuis longtemps connu en tant que pays d'émigration, il est devenu plus récemment un important pays de transit pour les personnes quittant l'Amérique centrale pour rejoindre les États-Unis, de même qu'un nouveau pays de destination. Un nombre croissant de personnes fuyant les violences dans le Triangle du nord de l'Amérique centrale² (El Salvador, Guatemala et Honduras) sollicitent le statut de réfugié au Mexique. Ces dernières années, les principaux itinéraires utilisés

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

certains viennent également du Guatemala et du Salvador, et parfois même d'autres pays d'Amérique du Sud ou de pays africains.

Les migrants arrivent le plus souvent à pied, mais ceux qui ont suffisamment d'argent et sont parvenus à éviter les patrouilles frontalières arrivent par transport public. Un grand nombre d'entre eux sont victimes de vol par les bandes criminelles en activité sur ces 58 kilomètres qui séparent Tenosique de la frontière. Il arrive que la violence atteigne un degré de brutalité extraordinaire, les femmes étant victimes de viol collectif tandis que les hommes du groupe sont tenus en otage à bout portant ou menacés avec des machettes. Comme les autorités ont installé des points de contrôle des frontières tout le long des routes principales, les migrants en situation irrégulière n'ont d'autre choix que d'emprunter des routes plus dangereuses.

Comme de nombreux autres refuges au Mexique, La 72 puise son origine dans la communauté locale qui aidait les migrants en détresse, bien avant de s'établir formellement comme une organisation non gouvernementale (ONG). Au début des années 1990, les frères franciscains offraient de la nourriture et un refuge, du mieux qu'ils le pouvaient, dans leur église locale. En 2010, 72 migrants ont été massacrés à San Fernando, dans l'État de Tamaulipas, dans le nord du Mexique. C'est après cet événement qu'il a été décidé d'emménager dans un nouvel établissement qui pouvait offrir de meilleurs services aux migrants, et qui a été nommé en mémoire de ces 72 victimes. Au départ, ce refuge soutenait principalement des migrants économiques mais, suivant l'évolution du profil des personnes qui venaient à y passer, l'assistance a été élargie aux demandeurs d'asile.

L'objectif était de créer un « espace humanitaire » qui pourrait offrir non seulement un abri et un sanctuaire (la loi migratoire mexicaine interdit aux autorités et à la police de conduire des inspections ou des descentes dans les lieux fournissant une aide humanitaire) mais aussi un endroit où les migrants pouvaient se sentir dignes et soutenus. Avant toute chose, les migrants sont des êtres humains qui méritent d'être respectés et soutenus face au système injuste et violent qui les force à quitter leur pays d'origine.

« Ces endroits sont comme des oasis le long de la route. Sans eux, notre voyage serait quasiment insupportable. » (un migrant hondurien)

Au départ, le refuge avait peu de personnel et disposait d'installations élémentaires. Début 2016,

il comptait déjà huit employés et un éventail de bénévoles venus des régions voisines, mais aussi d'autres régions du Mexique, d'Europe et d'autres pays développés. Médecins Sans Frontières, Asylum Access, la Croix-Rouge, l'agence de l'ONU pour les réfugiés et plusieurs ONG mexicaines y fournissent des services spéciaux ciblant aussi bien les migrants économiques que les demandeurs d'asile. Aujourd'hui, le refuge met également en œuvre un projet ciblant les mineurs non accompagnés et un programme destiné aux personnes LGBTIQ³, en plus d'offrir des conseils et une représentation juridiques aux personnes sollicitant l'asile. Le refuge a également été agrandi et propose dorénavant des installations séparées pour les mineurs non accompagnés, les femmes et les personnes LGBTIQ.

Le refuge applique une politique de « porte ouverte », car il ne souhaite pas ressembler à un centre de détention ni à une prison. À La 72, les migrants peuvent aller et venir librement. Certains restent au refuge, tandis que d'autres se rendent en ville pour chercher du travail ou mendier en vue de réunir suffisamment d'argent pour poursuivre leur route. Cependant, la présence des migrants engendre des tensions considérables dans la communauté locale. Alors que certaines personnes soutiennent généreusement le refuge, d'autres le rendent responsable de problèmes sociaux tels que le vol, le harcèlement et les abus sexuels. Il n'est jamais facile de régler les tensions avec la communauté, de même qu'avec les autorités locales, fédérales et migratoires. De nouvelles difficultés apparaissent sans cesse. L'une de ces difficultés consiste à continuer de plaider en faveur des migrants et des réfugiés, tout en faisant mieux connaître leurs besoins et leur situation. Une autre est de continuer à collaborer avec la communauté locale et les autorités pour promouvoir l'hospitalité et le respect des droits de l'homme.

À La 72, on fait la fête chaque samedi soir, mais on se bat chaque jour pour soutenir les migrants et les réfugiés en quête de justice, de sécurité et d'une chance de vivre dans la dignité.

Alejandro Olayo-Méndez

alejandroyolayomendez@campion.ox.ac.uk

Prêtre jésuite catholique, également étudiant en doctorat de Développement international à l'Université d'Oxford *www.ox.ac.uk*

1. *www.la72.org*

2. Également désigné de nos jours par les termes « nord de l'Amérique centrale ».

3. Lesbienne, gay, bisexuel(le), transsexuel(le), intersexe et queer/ en questionnement.

État du Michoacán au Mexique : flux mixtes de migration et lien transnationaux

Xóchitl Bada et Andreas E Feldmann

Face à un arrière-plan de violence permanente au Mexique, les schémas traditionnels de migration dans le corridor nord-américain sont en cours de reconfiguration.

Le flux bien établi de migrants qui cherchent à atteindre les États-Unis (É-U) en vue d'améliorer leur sécurité économique s'est vu renforcé de milliers de déplacés forcés qui fuient la violence et l'insécurité au Mexique¹. Des distinctions strictes entre migration volontaire et migration forcée deviennent plus floues à mesure que des personnes menacées par la violence, l'absence de perspectives économiques et/ou la dégradation environnementale quittent leurs pays d'origine en vue de protéger leurs droits fondamentaux. Le HCR, l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés, a relayé une augmentation conséquente du nombre de demandes d'asile déposées aux É-U par des ressortissants mexicains, qui sont passées de 3 669 en 2000 à 14 643 en 2016, et ce, malgré un faible niveau d'acceptation de ces cas aux É-U².

Si l'on veut comprendre les configurations actuelles du mouvement au Mexique, il est crucial de savoir de quelle manière la violence influence les décisions de ceux qui se déplacent, et comment ils choisissent leurs destinations. En plus de chercher un refuge à l'intérieur même du Mexique ou de demander l'asile à l'étranger, d'importants réseaux de migration établis de longue date offrent une troisième option à ceux qui sont touchés par la violence : entrer sur le territoire des États-Unis, avec ou sans papiers. Pour pouvoir étudier ce mouvement transnational, nous avons examiné le cas de l'État du Michoacán au Mexique.

Violence et déplacement dans l'État du Michoacán

La violence liée au trafic de drogues et à la montée en puissance de plusieurs organisations criminelles majeures a eu un impact sévère sur le Michoacán. Rendus puissants par leur fortune immense et leur pouvoir de coercition, les cartels de la drogue ont infiltré l'économie, et le gouvernement national, plutôt faible, est incapable d'enrayer ce processus. Le Michoacán a également été le théâtre d'une rapide expansion des milices d'autodéfense qui ont émergé en réaction au crime organisé. Des milliers de Michoacanos (habitants du Michoacán) ont été forcés de fuir vers des camps de fortune à la périphérie des villes et des agglomérations, alors que l'État, affaibli par ces puissants acteurs

non étatiques, n'a pas pu et/ou n'a pas voulu apporter de l'aide et une protection à ces personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI).

Le Michoacán doit faire face à la difficulté supplémentaire de devoir tenter d'aider et réintégrer des milliers de migrants qui reviennent des États-Unis parce qu'ils sont sans emploi ou qu'ils ont été expulsés en raison d'une condamnation pénale ou en raison de leur situation irrégulière. Sous l'égide de l'administration présidentielle actuelle, le Département de la sécurité intérieure américain a appliqué, avec succès, une politique fondée sur des menaces visant à encourager des milliers de migrants en situation irrégulière à rentrer volontairement plutôt que d'être condamnés à des peines minimales de détention en cas d'arrestation par les agents de l'immigration ou des douanes. Ces migrants de retour cherchent parfois à se réinstaller dans les plus grandes villes de l'État du Michoacán où elles bénéficient d'un réseau social, dans l'espoir de trouver de meilleures opportunités d'emploi. D'autres rentrent dans leurs villes d'origine pour vivre chez des parents dans des endroits où, le plus fréquemment, ils se retrouvent confrontés à la pénurie d'emploi, à l'absence de politiques d'intégration et à une situation de violence dans la vie quotidienne qui les incitent à se déplacer à nouveau³.

Le choix d'une destination

Le Michoacán a une longue tradition de migration internationale. La présence de Michoacanos aux États-Unis remonte au tout début du 20^e siècle lorsque des milliers d'hommes ont migré vers le nord pour travailler dans l'agriculture. Dans les années 1960, des femmes et des enfants ont commencé à se joindre à ce flux migratoire. La présence de ces migrants a été décisive dans la création d'une communauté transnationale conservant des liens économiques, culturels et politiques solides avec leur État d'origine, et l'on observe un mouvement constant entre le Michoacán et plusieurs villes des États-Unis, notamment Chicago, Dallas et Los Angeles. En 2014, l'État de Michoacán recevait 2,2 milliards de dollars US sous forme de virements aux

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

familles, le montant le plus élevé alloué à un État mexicain. Cette somme représente 10 % du produit intérieur brut (PIB) de l'État et plus du double de la valeur de ses exportations.

Politiquement, le Michoacán s'identifie lui-même comme un État binational. Le gouverneur du Michoacán et d'autres autorités se rendent régulièrement aux États-Unis afin de maintenir et renforcer leurs liens avec la diaspora michoacana. Pour leur part, les Michoacanos qui vivent aux États-Unis reviennent souvent dans leur État d'origine et sont activement engagés dans un lobbying et une interaction avec les autorités et les communautés régionales concernant le statut migratoire et les conditions de vie des Mexicains aux États-Unis. Chaque année, l'État organise un forum binational de la migration (Forum binational du migrant) au cours duquel les autorités régionales et une pléthore d'organisations mexicaines et américaines se rencontrent pour discuter des problèmes et des difficultés, et notamment de l'aide apportée par le gouvernement à ceux qui rentrent des États-Unis, du soutien à la création d'emplois, des programmes de santé et d'éducation, du développement de projets d'infrastructure et des mesures destinées à améliorer la sécurité des migrants. Autant de questions d'importance égale à la fois pour les migrants économiques et pour les migrants forcés.

L'improbabilité de recevoir assistance et protection au Mexique, la peur d'être ciblés même lorsqu'ils se déplacent à l'intérieur du pays, l'existence de réseaux transnationaux établis de longue date et la perspective de trouver de meilleures opportunités dans le nord sont, semble-t-il, autant de facteurs qui éclairent la décision de chercher protection en traversant la

frontière entre le Mexique et les États-Unis, même lorsque les migrants n'ont pas de papiers. En vue d'étudier ce phénomène, nous avons organisé des entretiens et des enquêtes auprès des autorités, des représentants de la société civile, des universitaires et des migrants eux-mêmes⁴.

Comme nous l'avons découvert lors de visites au Michoacán et d'entretiens avec des migrants à Chicago, ceux qui quittent leurs communautés le font de manière aussi discrète que possible, cherchent à éviter d'être détectés par les acteurs violents et s'appuient sur les réseaux existants – leur capital social – pour assurer leur protection. Ceux qui ont la chance d'avoir des parents ou des amis proches aux États-Unis obtiennent un soutien déterminant (argent, parrainage pour l'obtention d'un visa, information, hébergement) qui leur permet de voyager et d'atteindre les États-Unis, et une fois sur place, les aide à trouver un emploi et à s'adapter à leur nouvelle existence.

Même si les conditions des migrants mexicains aux États-Unis – celles des migrants économiques comme celles des demandeurs d'asile – ont subi une détérioration conséquente depuis la crise économique de 2008 et les récentes politiques mises en place par l'administration actuelle du Président Trump, les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus nous ont fait remarquer que la plupart de ceux qui craignent pour leur vie au Mexique préfèrent être confrontés à l'incertitude et au danger aux États-Unis plutôt que de rester passivement au Michoacán. La longue culture de migration joue un rôle déterminant et facilite ce mouvement parce que pour de nombreux Michoacanos la migration fait partie intégrante de leur éducation.

Les circonstances actuelles posent d'énormes difficultés pour recueillir des informations, et suivre la trajectoire des migrants est une tâche particulièrement ardue. Non seulement les migrants eux-mêmes sont réticents à parler, mais les fonctionnaires au Mexique et aux États-Unis sont tout aussi réticents, parce qu'ils craignent tous d'être la cible des organisations criminelles liées au trafic de stupéfiants. La difficulté pour obtenir des informations est exacerbée parce qu'il n'est pas envisageable pour les autorités mexicaines de sembler donner des informations qui confirmeraient l'ampleur de l'exode de leurs citoyens vers les États-Unis et équivaldrait à reconnaître leur capitulation face aux cartels de la drogue.

Les autorités fédérales et celles de l'État du Michoacán, y compris la Commission fédérale exécutive des services aux migrants et le Secrétariat aux affaires migratoires du Michoacán, reconnaissent l'importance du problème de la migration forcée, mais sans être pleinement conscientes de son ampleur et des connexions transnationales en jeu. De plus, elles ne disposent pas des politiques qui leur permettraient de coordonner une assistance destinée à ceux qui



Ruben Figueroa/Movimiento Migrante Mesoamerica

Des migrants en transit à travers le Mexique.

en sont victimes. Même dans le contexte actuel de violence au Mexique, il n'existe pratiquement aucun programme gouvernemental visant à aider et protéger les PDI⁵. La société civile, elle aussi, a été lente à réagir. Ainsi, les représentants au Michoacán de la société civile liée aux migrants n'ont que peu d'éléments à apporter concernant ceux qui ont migré vers le nord, et leurs capacités d'investigation sont restreintes par le manque de ressources et la crainte de représailles.

Étant donné les difficultés auxquelles sont confrontés les milliers de Michoacáños déracinés, il revient aux autorités mexicaines, au niveau fédéral comme au niveau de l'État, de mettre en place des mesures concrètes pour assister et protéger cette population, et plus spécialement les plus vulnérables de ses membres. Ces mesures devraient inclure à tout le moins les aspects suivants : ouverture de refuges dans lesquels les victimes pourraient obtenir une aide et une assistance médicale essentielle, et où elles pourraient être protégées des dangers ; renforcement des mécanismes existants afin de dénoncer les violations des droits de l'homme et autres crimes ; mise en place d'un registre national de personnes déplacées ; et, dans la mesure du possible, élaboration de mécanismes visant à promouvoir le retour des victimes dans leurs communautés

et la recherche d'autres solutions durables.

La communauté internationale, pour sa part, devrait apporter un soutien financier et technique en vue de contribuer à l'amélioration des capacités de l'État mexicain et l'aider à faire face à cette crise humanitaire croissante.

Xóchitl Bada xbada@uic.edu

Professeure associée

Andreas E Feldmann feldmana@uic.edu

Professeur associé

Programme d'études latino-américaines et latino, Université de l'Illinois à Chicago www.uic.edu Les auteurs tiennent à remercier Cristina Correa pour son aide à la préparation de cet article.

1. Albuja L (2014) « Violence criminelle et déplacement au Mexique », *Revue Migrations forcées* numéro 45 www.fmreview.org/fr/crises/albuja
2. UNHCR Population Statistics 2017 http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers
3. Entretien en personne avec un employé du Secrétariat aux affaires migratoires du Michoacán, Morelia, Décembre 2016.
4. Cette information a été complétée par des sources secondaires, notamment des sources gouvernementales et intergouvernementales, ainsi que des rapports d'ONG, des déclarations sous serment de demandeurs d'asile et des travaux universitaires.
5. Rubio Diaz-Leal L (2016) 'Internal displacement in Mexico: a debate on concepts, statistics and State responsibility', dans Cantor D J et Rodriguez-Sema N (Éditeurs) *The New Refugees: Crime and Forced Displacement in Latin America*, Londres: Institute of Latin American Studies.

La violence criminelle au Honduras comme moteur de déplacement

Suzanna Nelson-Pollard

L'impact de la violence se fait sentir au quotidien dans le Triangle du nord de l'Amérique centrale et constitue un moteur majeur de déplacement, et sa nature sert à l'identification et à l'accès aux personnes qui ont besoin de protection. Le Honduras sera maintenant d'étude de cas dans le processus du Cadre d'action globale pour les réfugiés (CRRF), ce qui représente une opportunité pour tirer des enseignements à partir de ce qui est fait, ou n'est pas fait, dans l'un des pays les plus touchés de la région.

Avec des taux d'homicides dans la région comparables à ceux enregistrés par certains des conflits armés les plus violents dans le monde¹, les bandes et groupes criminels représentent le nouveau visage de la violence organisée en Amérique latine. Pour de nombreuses personnes, avoir un membre proche de sa famille ou un ami victime d'enlèvement, de vol, d'agression, d'extorsion, de violences sexuelles ou de meurtre est courant, et dans certains pays, il est tout à fait possible de comparer l'ampleur et la sévérité

de ces actes de violence avec les périodes de conflits insurrectionnels des décennies passées.

Certains États, agences internationales et acteurs non gouvernementaux renforcent leurs efforts en vue de répondre à ces violations perpétrées par les bandes et groupes criminels, sans toutefois que les personnes déplacées obtiennent la protection dont elles ont besoin. Une première étape en vue d'éliminer les obstacles qui empêchent l'accès à la protection consiste à s'assurer que la violence et la

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

persécution sont reconnues mondialement comme des moteurs principaux de déplacement forcé dans le Triangle du nord de l'Amérique centrale (NTCA)². L'étape suivante exige des États qu'ils améliorent leur capacité d'atteindre les communautés déplacées afin d'identifier celles qui ont des besoins spécifiques de protection.

Début 2017 a vu un développement encourageant dans la lutte pour une plus grande reconnaissance de cette situation lorsque le Honduras a annoncé qu'il se portait volontaire pour être l'un des pays faisant l'objet d'une étude sous les auspices du Cadre d'action globale pour les réfugiés (CRRF), un processus dirigé par le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, en vue d'apporter une contribution au Pacte mondial sur les réfugiés. D'autres pays de la région ont alors également annoncé leur intention de faire partie de cette étude, autorisant ainsi une collaboration en vue de fournir une réponse régionale au déplacement dans le Triangle du nord. La participation des pays du Triangle du nord de l'Amérique centrale au processus du CRRF offre l'opportunité de trouver une solution à un contexte dont les circonstances et les besoins sont différents des situations traditionnelles de réfugiés. À un moment où la violence liée aux bandes devient un moteur de déplacement de plus en plus important mondialement, les implications de ce qui se fait ou ne se fait pas au Honduras sont considérables pour les autres régions.

Le Cadre d'action globale pour les réfugiés (CRRF)

est le nom donné à la première des deux Annexes de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants adoptées en septembre 2016. Le CRRF promeut une approche durable visant à associer l'action humanitaire et l'assistance au développement dans des situations impliquant des mouvements massifs de réfugiés, et cible un nombre d'actions à prendre et de bonnes pratiques dans quatre domaines : mesures de réception et d'admission ; soutien des besoins immédiats et persistants ; soutien aux pays d'accueil ; et, renforcement des opportunités propices aux solutions durables. Un certain nombre de pays ont accepté de servir d'objet d'études pour le CRRF ; les enseignements tirés à partir des expériences de ces pays serviront à donner les éléments d'information en vue de la préparation du Pacte mondial sur les réfugiés en prévision de l'Assemblée générale des Nations Unies de 2018³.

Obtenir accès aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI)

Le Honduras est le seul pays du Triangle du nord de l'Amérique centrale à avoir publiquement

reconnu le phénomène du déplacement interne ; il travaille maintenant à l'adoption d'une législation nationale pour la prévention du déplacement interne et la protection et l'assistance des PDI, la première dans son genre dans la région. Toutefois, à travers l'ensemble de la région, les États, les agences internationales et les organisations non gouvernementales (ONG) commencent seulement à saisir la portée exacte du déplacement interne dans la région. Contrairement à d'autres situations où le déplacement est plus visible, comme le déplacement issu du conflit en Syrie, les personnes qui fuient la violence criminelle cherchent souvent à passer inaperçues. L'accès aux données s'améliore grâce à des enquêtes qui ont été menées au Honduras et au Salvador, mais celles-ci ne couvrent que partiellement la situation. Une étude⁴ de 2014 a recensé 174 000 PDI au Honduras, mais elle ne couvrait que 20 des 290 municipalités du pays. Sur la base de cette étude, l'Observatoire des situations de déplacement interne (Internal Displacement Monitoring Centre – IDMC) a estimé à 190 000 le nombre de PDI pour l'année 2016. Le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) a entrepris ses propres enquêtes afin de découvrir combien d'enfants ont abandonné leur scolarité dans les zones de violence extrême, et a régulièrement conclu que dans la réalité le nombre de personnes touchées dépassait largement les estimations du gouvernement.

Les gouvernements et les ONG font souvent référence à l'« invisibilité » du déplacement interne dans le Triangle du nord, plus particulièrement dans la mesure où les PDI ont tendance à se faire discrètes pour éviter d'être suivies par leurs persécuteurs, et qu'elles évitent de s'enregistrer auprès des autorités par manque de confiance. Ceux qui travaillent directement avec les communautés touchées, comme le NRC, savent que cette invisibilité se solde par un accès très difficile à ces communautés. Bien souvent les États n'ont pas de contrôle sur les zones touchées par la violence des bandes et sont incapables ou ne veulent pas apporter les services de base aux communautés qui vivent dans ces endroits. Pour les humanitaires, négocier avec des bandes afin d'obtenir un accès à des personnes déplacées vulnérables est une expérience entièrement inédite. Certaines organisations, comme le NRC, ont réussi à obtenir un accès partiel par le biais de négociations prudentes, mais cet accès dépend de multiples facteurs qui peuvent changer instantanément. En mai 2017, le NRC a apporté une assistance humanitaire à 200 personnes nouvellement déplacées de



Le quartier Villa Cristiana de Tegucigalpa, Honduras, est contrôlé par le groupe armé Mara 13, ce qui constitue un frein à la scolarisation des enfants dans le quartier voisin.

chez elles à San Pedro Sula au Honduras à cause d'une recrudescence de la guerre entre bandes ; il aurait été possible d'en faire bien davantage si le gouvernement et les autres acteurs humanitaires avaient eux aussi obtenu un accès sans entraves aux populations concernées⁵.

Identification des cas de protection

Tout en tentant d'obtenir de meilleures modalités d'accès aux personnes déplacées sur leur propre territoire, les États doivent également améliorer les méthodes qu'ils emploient pour identifier les besoins de protection. Les gouvernements des pays du Triangle du nord de l'Amérique centrale avancent que, parmi les personnes qui quittent leur pays, seuls 5 à 10 % le font pour des raisons liées à la violence⁶, et que 90 à 95 % des autres le font pour des raisons économiques ou pour retrouver leur famille. Dans le même temps, des études menées par différentes agences onusiennes et ONG révèlent des chiffres drastiquement différents qui indiquent par exemple que 40 à 60 % des enfants, des adolescents et des femmes interrogés affirment avoir quitté leur pays pour des raisons liées à la violence⁷.

Il est possible que la violence généralisée soit devenue un phénomène tellement normalisé que de nombreuses personnes parmi les centaines de milliers de déplacés à travers la région n'identifient pas immédiatement la violence

comme la cause première de leur déplacement. Cette disparité en matière de statistiques peut néanmoins s'expliquer partiellement par les conditions dans lesquelles les cas de protection sont identifiés et les données recueillies. Les chiffres des gouvernements des pays du Triangle nord de l'Amérique centrale qui rendent compte du déplacement à travers les frontières proviennent d'entretiens menés dans les centres de réception pour expulsés qui traitent les cas des personnes qui ont été renvoyées des États-Unis et du Mexique. Même s'il est vrai qu'au cours des dernières années le gouvernement hondurien a grandement amélioré les conditions prévalant dans ces centres de réception qui maintenant offrent une assistance immédiate et comptent des espaces adaptés aux enfants, ceux-ci restent des endroits inadéquats pour recueillir des données personnelles complexes sur les motivations qui ont poussé les personnes à quitter le pays. Les entretiens sont souvent menés dans des espaces qui n'offrent pas la discrétion indispensable pour divulguer des informations sensibles, par exemple sur des abus, des actes de violence ou des craintes de persécution de la part des bandes. Les employés du gouvernement (dans certains cas des bénévoles) qui mènent les entretiens n'ont bien souvent pas la formation suffisante pour identifier les risques de protection.

Des décennies de violence et de corruption étatiques ont fini par éroder la confiance dans le système, et en conséquence, les personnes sont peu enclines à se confier à des représentants officiels lorsqu'elles doivent demander protection. Sous prétexte que la plupart des personnes concernées veulent quitter le centre de réception aussi rapidement que possible, les autorités honduriennes soumettent les personnes expulsées à des formalités d'enregistrement, des examens médicaux et psychosociaux, ainsi qu'à des entretiens de retour dans le pays, et ce, dans la précipitation, pour ensuite leur donner collation – le tout en l'espace d'une heure – avant de les mettre dans un bus à destination du centre urbain le plus proche.

Ces circonstances n'incitent pas les personnes à expliquer les raisons souvent complexes et traumatisantes qui les ont amenées à quitter le pays, et encore moins à confier les violations des droits de l'homme qu'elles ont pu subir pendant leur fuite. Dans de nombreux cas, les personnes de retour au pays connaissent les limitations du gouvernement à leur apporter une véritable solution adaptée (comme des voies d'orientation ou des possibilités de réinstallation), et savent que sa capacité d'effectuer un suivi

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

individuel reste faible. Dans une situation où très peu de personnes obtiennent une protection internationale pour des raisons liées à la violence des bandes, il est probable que les personnes déplacées estiment qu'il ne sert pas à grand-chose de demander l'asile à l'arrivée dans le pays de destination. De plus, il se peut également qu'elles indiquent des motifs économiques comme leur principale raison d'entreprendre le voyage vers le nord afin de démontrer leur volonté de travailler et de contribuer à la société. De même, il se peut aussi qu'elles déclarent une réunification familiale comme la raison de leur voyage afin de montrer qu'elles disposent d'un réseau de soutien dans le pays de destination.

Dans les pays de destination, de nombreuses personnes sont confrontées au choix de signer elles-mêmes leur ordre d'expulsion pour être renvoyées d'où elles viennent ou de faire face à une longue période de détention pendant le traitement de leur dossier. Individuellement, il est souvent plus aisé, dans le pays de destination comme au retour dans le pays d'origine, d'indiquer que l'on a quitté le pays en quête d'opportunités économiques ou pour un motif de réunification familiale en vue de se faire oublier des autorités – et être ainsi en mesure d'entreprendre le voyage à nouveau.

Saisir l'opportunité que représente le processus du CRRF

À travers l'ensemble du Triangle du nord de l'Amérique centrale, on constate un manque fondamental de compréhension des facteurs de rejet et d'attraction du déplacement, et du rôle que joue la violence dans le périple entrepris par de nombreuses personnes. Les organisations humanitaires doivent reconnaître cette absence de compréhension des moteurs du déplacement et l'incapacité qui en résulte d'identifier les personnes qui ont besoin de protection. Elles doivent également se demander si les lois, les politiques et les programmes développés en vue de protéger et d'apporter de l'assistance aux personnes déplacées dans des contextes de conflit comme ceux de la Syrie ou de la République démocratique du Congo peuvent être appliqués à ces scénarios de violence criminelle, ou si d'autres solutions et approches sont nécessaires.

Le processus du CRRF au Honduras représente une occasion pour aborder ces questions et pour réussir, finalement, à protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et celles qui ont traversé des frontières. Le HCR et des ONG comme le Conseil norvégien pour les réfugiés recueillent

actuellement auprès des États, des personnes déplacées, des organisations de la société civile, des groupes religieux et des communautés locales, des recommandations quant aux mesures à prendre. En octobre 2017, les États du Triangle du nord de l'Amérique centrale, et plus largement de l'ensemble de la région, se réuniront au Honduras en vue de définir et prendre des engagements pour une collaboration plus étroite, d'adopter des mécanismes de protection et de décider d'un Cadre régional complet pour la protection et la recherche de solutions. Ce processus doit se traduire par un engagement durable des acteurs humanitaires et du développement, un partage accru des responsabilités encouragé par les États à travers un renforcement des structures de protection au niveau national, une augmentation du financement destiné à la protection, et finalement, une augmentation drastique des voies juridiques destinées aux personnes dans le besoin. Tous les acteurs à travers le Triangle du nord de l'Amérique centrale doivent identifier et reconnaître le rôle de la violence comme moteur de déplacement, et saisir cette possibilité d'ouverture pour agir dès maintenant et changer les choses pour les personnes dont il est urgent d'assurer la protection.

Suzanna Nelson-Pollard

suzanna.nelson-pollard@nrc.no

Associée au programme, Équipe de politique humanitaire, Conseil norvégien pour les réfugiés – Genève www.nrc.no

1. Voir : Cantor D J 'Gang violence as a cause of forced migration in the Northern Triangle of Central America' dans Cantor D J et Rodriguez Serna N (Eds) (2016) *The New Refugees, Crime and Forced Displacement in Latin America*, pp27-45.
2. Également désigné de nos jours par les termes « nord de l'Amérique centrale ».
3. <http://bit.ly/UNHCR-CRRF-Fr> Voir également les articles de Manisha Thomas dans ce numéro.
4. Étude de la Commission inter-agence hondurienne pour la protection des personnes déplacées par la violence soutenue par le HCR et le Service commun de profilage des PDI www.internal-displacement.org/countries/honduras
5. Voir *Revue Migrations Forcées* numéro 37 (2011) « Acteurs armés non étatiques et déplacement » www.fmreview.org/fr/non-etatiques
6. Statistiques citées dans le cadre de discussions avec les autorités honduriennes en novembre 2016, et dans une déclaration publique faite par des représentants officiels du Guatemala lors des Consultations mondiales sur la migration en mai 2017.
7. Voir par exemple : HCR (2014) *Arrancado de Raiz* www.acnur.org/donde-trabaja/america/mexico/arrancados-de-raiz/
Résumé en anglais : <http://bit.ly/UNHCR-UprootedExecSummary-2014>
Et également : HCR (2014) *Children on the Run* www.unhcr.org/uk/children-on-the-run

Les facteurs qui influencent la prise de décision de ceux qui fuient l'Amérique centrale

Vickie Knox

Des entretiens avec ceux qui ont fui la violence en Amérique centrale révèlent les influences qui ont motivé leur prise de décision avant et pendant la fuite.

Fin 2015, j'ai mené des entretiens avec des Centraméricains qui vivaient dans un refuge à Ciudad Ixtepec, une ville dans le sud du Mexique, et avec des Salvadoriens qui avaient été expulsés du Mexique et se trouvaient dans un centre pour rapatriés à Santa Tecla au Salvador. Ils avaient tous fui le Triangle du nord de l'Amérique centrale (NTCA)¹ à cause de la violence criminelle et de l'insécurité. Les entretiens ont permis de découvrir la réflexion qui, en arrière-plan, a pu motiver leur décision de fuir, et de mieux comprendre, premièrement pourquoi bien souvent une fuite à l'intérieur du pays d'origine n'est pas une option viable, et deuxièmement de quelle manière la législation relative à l'asile peut modifier les décisions au cours de la fuite².

Les personnes interrogées avaient été confrontées à des niveaux de danger légèrement différents, en fonction des types de menaces vécues et du moment où elles se sont décidées à s'enfuir, et ces variations semblent avoir entraîné des schémas de mobilité différents³. Certains des incidents vécus se traduisaient par des risques immédiats, notamment des tentatives de meurtre, des agressions physiques graves et des menaces de mort crédibles. D'autres concernaient un risque imminent, notamment une menace de mort si la personne refusait de faire quelque chose ou échouait à le faire, par exemple, si elle refusait de s'enrôler dans une bande ou ne parvenait pas à payer le montant extorqué. Certaines personnes ont fui dans l'urgence pour éviter un risque immédiat suite à des menaces de mort crédibles ou pour se soustraire à une tentative d'assassinat, alors que pour d'autres, il s'agissait davantage d'une mesure de précaution face à un risque imminent de représailles et de violence. « Les bandes veulent que je travaille avec elles. Ma famille dit que je ne suis pas en sécurité si je reste ici⁴ ». D'autres se sont déplacés de manière préventive afin de se prémunir contre des risques futurs.

Pourquoi la migration interne ne fonctionne pas ou n'est même pas tentée

La situation d'insécurité généralisée dans l'ensemble du Triangle du nord de l'Amérique

centrale signifie que de nombreuses personnes en danger ne considèrent pas la relocalisation dans leur propre pays comme une option viable. Parce que les États sont incapables de fournir une protection ou une aide à la réinstallation, les relocalisations à l'intérieur du pays d'origine sont habituellement précaires et bien souvent vouées à l'échec ; l'absence d'une présence effective de l'État a permis aux acteurs non étatiques d'usurper le contrôle sur le territoire et d'agir en toute impunité à travers l'ensemble de la région. Des personnes originaires des trois pays du Triangle du nord qui s'étaient d'abord déplacées à l'intérieur de leur propre pays avant de le quitter ont expliqué qu'elles avaient rencontré les mêmes problèmes et la même insécurité suite à leur relocalisation interne – ce qui les avait alors poussées à migrer au-delà des frontières nationales.

Ceux qui avaient fui un risque immédiat, comme une tentative d'assassinat, ont indiqué que du fait des réseaux de communication dont disposent les bandes, les menaces dont elles faisaient l'objet et le sentiment d'insécurité personnelle s'étaient encore accrus après leur fuite à l'intérieur du pays : « C'est la même chose partout, et ils savent où vous allez. Il vaut mieux quitter le pays ». Ceux qui couraient un danger imminent ont également expliqué que leur fuite à l'intérieur du pays avait été vaine. Bien souvent, le déplacement interne ne suffit pas du fait de l'étendue du champ d'action de ces groupes criminels et de leurs réseaux de communication. Ceux qui ont décidé de quitter leur pays ont expressément pris cette décision à cause du danger couru dans leur pays d'origine, du niveau des risques auxquels ils faisaient face et de l'incapacité de l'État à assurer leur protection. Le déplacement interne, tout comme la fuite dans un autre pays du Triangle du nord, peut également augmenter les risques encourus par un individu. Si une personne fuit un quartier contrôlé par une bande pour se réinstaller dans un autre quartier contrôlé par une bande rivale, elle risque d'être menacée par les deux groupes, même si elle n'est affiliée à aucun des deux, ou par n'importe quel autre groupe. De même, si une personne s'installe

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

dans une zone neutre, mais qu'elle doit traverser le territoire de l'une des bandes pour visiter sa famille ou se rendre sur son lieu de travail, elle augmente ses risques : « Je me suis déplacé d'un quartier à un autre, et pour rendre visite à ma mère, je devais retourner dans le premier quartier. Il m'était impossible de me déplacer – les bandes et les menaces étaient exactement identiques – d'autant plus que je m'étais déplacé ».

Même s'il est vrai que bénéficiaire d'un capital social – des réseaux et des relations – dans le lieu de destination peut constituer une aide lors d'une relocalisation interne⁵, aucune des personnes interrogées n'a cité l'absence de capital social comme obstacle à une fuite interne réussie. À l'inverse, elles ont mentionné deux obstacles significatifs : le manque de contrôle de la part de l'État, qui a entraîné l'omniprésence et le contrôle des bandes sur le territoire, et l'incapacité de l'État d'intervenir de manière effective pour assurer la protection des personnes forcées de se réinstaller à l'intérieur du pays.

Certaines personnes qui n'avaient pas fait l'objet de violence effective ou reçu de menaces de violence n'ont pas tenté de se réinstaller à l'intérieur de leur pays avant de le quitter, mais sont parties à l'étranger de manière préventive afin d'éviter l'extorsion ou la dégradation de la sécurité au niveau local. Une famille salvadorienne s'était déplacée avant de commencer à payer et de se soumettre au racket en expliquant : « Je ne pouvais pas payer, parce que si on paie une fois, il faut payer pour toujours – ou finir les pieds devant ». Dans l'ensemble, la raison qui sous-tend leur migration hors du pays est la faillite de l'État, incapable d'assurer leur protection dans leur pays d'origine. La moitié des membres de ce groupe avaient des relations sociales et des réseaux dans le pays de destination prévu, et cela semble avoir déterminé leur choix de destination, mais sans réellement influencer leur décision initiale de quitter le pays.

Comment l'information et le respect des droits influencent le trajet

Les personnes interrogées n'avaient préalablement à leur départ que très peu conscience de ce qu'est le droit d'asile ou ne savaient pas qu'il pouvait s'appliquer à leurs circonstances. Dans les refuges pour migrants dans lesquels ils s'arrêtent en cours de chemin, ceux qui se déplacent à travers le Mexique obtiennent des informations variées sur leurs droits. Toutes les personnes présentes dans le refuge où j'ai mené les entretiens avaient été informées pendant leur entretien initial

d'enregistrement de leur droit de demander l'asile. Beaucoup d'entre elles ont exprimé leur surprise en entendant parler d'une protection de ce type et en apprenant qu'elle pouvait s'appliquer à eux. Un Salvadorien m'a dit : « Je n'avais jamais imaginé que nous avions le droit de vivre en sécurité ».

Un tiers des personnes interrogées qui avaient fui des menaces de mort ou des recrutements forcés ont décidé de demander l'asile au Mexique, changeant ainsi leur projet migratoire en apprenant l'existence de ce droit pendant leur transit. Pour certains d'entre eux sans capital social et sans destination spécifique qui fuyaient une mort certaine, le processus de prise de décision est devenu évident et ils n'ont cité qu'un seul facteur : « J'ai entendu parler du droit d'asile ». Une personne interrogée a entièrement changé ses plans après avoir été informée qu'elle avait le droit de demander l'asile. Son plan initial consistait à emmener son beau-fils de 15 ans aux États-Unis pour éviter le recrutement forcé et les menaces de mort, et il pensait retourner ensuite au Honduras pour s'occuper de sa famille. Il me confirma : « Nous sommes arrivés ici à Ixtepec et ils nous ont parlé du droit d'asile, quelque chose dont je n'avais jamais entendu parler. J'ai l'intention de rentrer pour chercher ma famille et pouvoir demander l'asile avec eux tous ». Il est évident que cette absence d'information sur l'asile est un obstacle à la protection, et que le droit de demander l'asile pourrait être un facteur dans les décisions de migration s'il était plus généralement connu dans les pays d'origine.

Même s'ils réalisent qu'ils pourraient avoir un motif valable pour demander l'asile, il n'en reste pas moins que certains migrants préfèrent demander un visa humanitaire (un type de visa destiné aux migrants qui ont été victimes ou témoins d'un crime pendant qu'ils se trouvaient au Mexique, et, en théorie du moins, un visa auquel les demandeurs d'asile peuvent prétendre⁶) soit de manière à régulariser leur présence au Mexique, soit pour leur permettre de voyager en toute sécurité à destination des États-Unis à travers le Mexique. Pour ceux qui ont décidé de rester au Mexique, cette décision était influencée principalement par le refus général des autorités mexicaines d'accepter des demandes à la fois d'asile et de visa humanitaire, ce qui signifiait que les demandeurs devaient choisir entre l'une ou l'autre option. Ainsi, même en ayant reçu des informations sur la protection humanitaire et sur leurs droits, mon étude suggère que de nombreux migrants préfèrent ne pas déposer de demande au Mexique même s'ils sont conscients de leur admissibilité potentielle.

Ceux qui avaient de la famille ou des amis dans une ville spécifique de destination étaient moins enclins à modifier leurs plans pendant leur transit, démontrant ainsi l'importance du capital social comme facteur dans le processus de prise de décision.

Réflexions finales

Les entretiens indiquent que des incidents entraînant un risque immédiat ou imminent jouent un rôle de catalyseur lorsque les personnes décident de quitter leur lieu de résidence, mais que ce sont des facteurs structurels – et notamment la faillite de l'État et son incapacité de garantir la protection des personnes dans le pays d'origine – qui les poussent à migrer à l'extérieur de leur pays. Trois facteurs structurels étroitement associés motivent la fuite au-delà des frontières : l'omniprésence de la criminalité organisée à travers l'ensemble de la région, la perte de contrôle de l'État qui entraîne l'usurpation par les groupes organisés du contrôle sur les territoires nationaux, et l'absence d'intervention de l'État lorsque les personnes sont obligées de se réinstaller à l'intérieur du pays. Le capital social et la prise de conscience de ses propres droits peuvent influencer les décisions en cours de route et déterminer la destination finale d'une personne, mais les contrôles et les politiques migratoires n'ont que peu d'emprise sur la prise de décision lorsque les facteurs qui poussent les gens à fuir sont aussi graves et que la fuite est aussi urgente.

Vickie Knox V.Knox@london.ac.uk

Enseignante associée, Refugee Law Initiative, et doctorante, School of Advanced Study, Université de Londres www.sas.ac.uk

1. Également désigné de nos jours par les termes « nord de l'Amérique centrale ».
2. Thèse de doctorat financée par l'intermédiaire du Arts and Humanities Research Council.
3. Alors que les menaces de mort touchaient des individus de tous les âges de 16 à 50 ans, ceux qui fuyaient le recrutement forcé ou l'engagement dans les activités des bandes criminelles étaient tous des adolescents ou de très jeunes adultes (moins de 25 ans), et ceux qui fuyaient le racket et l'extorsion avaient 25 ans ou plus, et parmi eux se trouvait une famille entière. Cela semble suggérer que certaines activités touchent plus défavorablement certains groupes démographiques, mais peut aussi indiquer que certains groupes ont une tolérance moindre face à un degré apparemment similaire de danger, induisant en conséquence différents schémas de mobilité. Par exemple, les familles tendent à se déplacer de manière préventive même lorsque confrontées à des risques relativement moins élevés de racket et d'extorsion.
4. Toutes les citations proviennent d'hommes originaires du Salvador, du Guatemala ou du Honduras, âgés de 19 à 46 ans, certains accompagnés de leur famille comprenant des mineurs.
5. Cantor D J et Rodriguez Serna N R (Eds) (2016) *The New Refugees: Crime and Displacement in Latin America*, Ch 3.
6. Loi sur la migration du Mexique (2011) Art.52.V.a, prévoit la délivrance d'un visa humanitaire à l'intention des ressortissants étrangers qui ont été victimes ou témoins d'un crime alors qu'ils se trouvaient sur le territoire mexicain et à l'intention des demandeurs d'asile, mais cette dernière disposition n'est pas permise dans la pratique ; voir Human Rights Watch (2016) *Closed Doors: Mexico's Failure to Protect Central American Refugee and Migrant Children* <http://bit.ly/HRW-Mexico-2016> et Crisis Group (2016) *Easy Prey: Criminal Violence and Central American Migration*, *Latin America Report* N° 57. <http://bit.ly/ICG-EasyPrey-2016>

Les technologies de la communication protègent-elles les réfugiés d'Amérique centrale ou les mettent-elles en danger ?

Guillermo Barros

Dans un monde plus connecté que jamais, de nombreux réfugiés ne parviennent pas à obtenir des informations ni à communiquer lorsqu'ils en ont le plus besoin. Paradoxalement, le fait d'avoir un téléphone ou de se connecter à Internet peut les mettre en danger s'ils ne prennent pas de mesures de sécurité.

Pour les réfugiés et les autres migrants originaires du Salvador, du Guatemala et du Honduras (le Triangle du nord de l'Amérique centrale¹), la communication est l'une de leurs priorités majeures sur la route qui les mène au Nord. Des entretiens conduits dans des refuges pour migrants au Mexique en 2016 ont révélé sans ambiguïté que de nombreux réfugiés

préféraient investir une part importante de leurs rares ressources pour rester en contact avec leur famille, leurs amis ou les connaissances susceptibles de les aider pendant leur périple.²

Souvent, ils accordent même plus d'importance à l'information qu'à l'alimentation ou au logement. La plupart des personnes que nous avons interrogées voyageaient avec

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

leur propre téléphone portable ou souhaitaient s'en procurer un. Elles utilisent également de plus en plus souvent des applications telles que Google Maps pour trouver des informations sur les pays qu'elles connaissent et utilisent des réseaux sociaux en ligne, en particulier Facebook, et des services de messagerie tels que WhatsApp quand cela est possible. Facebook leur sert principalement pour communiquer avec leur famille et d'autres connaissances qui se trouvent soit dans leur pays d'origine soit aux États-Unis, mais aussi à contacter les personnes qui seraient susceptibles de les aider à éviter les barrages routiers et pourraient leur transférer de l'argent.

Seule une personne interrogée sur cinq confiait avoir planifié, avant son départ, une stratégie de communication pour assurer sa propre protection. La plupart des personnes indiquaient envisager simplement d'essayer de communiquer lorsqu'elles en auraient la possibilité. Pour celles qui avaient pris le temps et s'étaient donné la peine d'évaluer chaque contexte et de coordonner leur voyage avec leur famille, il était vital que cette dernière connaisse chaque jour leur emplacement exact pour pouvoir lancer des recherches plus efficaces en cas de perte de contact.

Selon les personnes interrogées, leurs principaux besoins en information sont les suivants : des données fiables sur les zones les plus dangereuses (en raison de la présence de groupes armés) ; l'emplacement des postes de contrôle de la police ; le montant des pots-de-vein qu'elles sont susceptibles de devoir verser à chaque étape ; les caractéristiques de chaque endroit ou terrain qu'elles s'apprentent à traverser ; et les critères, les procédures et les délais pour solliciter le statut de réfugié au Mexique.

Des communications risquées

Traverser le Mexique avec un téléphone portable peut constituer en soi une menace. Les groupes criminels mexicains kidnappent souvent les réfugiés et les autres migrants qui ont de la famille ou des relations aux États-Unis pour les forcer à fournir les coordonnées de ces personnes, qu'ils peuvent ensuite contacter pour leur demander une rançon. Le simple



Des téléphones portables sont rechargés dans un abri pour réfugiés et migrants.

fait de transporter un téléphone peut attirer l'attention des criminels et les amener à croire que les migrants concernés ont de la famille qu'il est possible d'extorquer. De plus, les migrants en situation irrégulière qui traversent le Mexique munis d'un téléphone portable courent également le risque d'être pris pour des « coyotes » (trafiquants d'êtres humains) s'ils sont interceptés par des groupes criminels ou par les services mexicains de l'immigration. Les criminels attaquant un groupe de migrants supposent que la personne détenant un téléphone est celle qui les guide vers le nord. Dans ce cas, les criminels pourront demander à cette personne de verser une « commission » pour leur permettre de guider les migrants à travers le territoire contrôlé par les bandes criminelles.

Tel a été le mode opératoire adopté ces dernières années par le cartel de la drogue Los Zetas.

Selon les témoignages recueillis, il semble que le fait d'emprunter un téléphone ou de le prêter à un autre migrant pour qu'il passe un appel ou envoie un message puisse également poser des problèmes. En effet, en cas d'utilisation du téléphone d'un autre migrant, le numéro de la personne appelée (relation familiale ou autre) est enregistré dans l'appareil, si bien qu'il peut être utilisé à des fins d'extorsion. Par précaution, les migrants peuvent effacer les numéros composés, mais ils ne le font pas systématiquement.

Nombre de personnes traversant le Mexique considèrent que les communications numériques sont plus sûres que les communications téléphoniques dans ce contexte de forte insécurité, dans la mesure où elles n'impliquent pas de transporter de téléphone portable ou de mémoriser des numéros de téléphone. On constate toutefois une certaine méfiance à l'égard des réseaux sociaux tels que Facebook : les réfugiés craignent que leur profil ou des applications qui ne sont pas entièrement sûres puissent donner des indications sur l'endroit où ils se trouvent.

Recommandations

La communication peut poser des risques considérables et pourtant, les psychologues travaillant dans les refuges pour migrants confirment que la possibilité de communiquer avec leur famille est extrêmement bénéfique pour la santé psychique des réfugiés, car elle réduit sensiblement leur niveau de stress.

Selon la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'assistance humanitaire devrait considérer qu'il est tout aussi prioritaire de donner accès à l'information et aux technologies qu'à l'alimentation, à l'eau et à un abri. Cependant, il n'existe aucune stratégie nationale coordonnée au Mexique pour porter assistance aux migrants de cette manière ; les refuges pour migrants disposent de ressources limitées et, de surcroît, chacun possède sa propre politique de communication, si bien que les migrants ne peuvent savoir avec certitude quels seront les moyens de communication disponibles sur place. À part un service d'appel gratuit offert aux migrants par le Comité international de la Croix-Rouge et de la Croix-Rouge mexicaine dans certains refuges, il semble que les autorités mexicaines ou les organisations non gouvernementales (ONG) n'ont mis en place aucune initiative pour répondre aux besoins de communication des migrants.

Les conclusions de nos recherches donnent lieu à plusieurs recommandations. Tous les acteurs œuvrant pour la protection des réfugiés et des autres migrants en transit devraient chercher en priorité à leur donner un accès sûr aux informations et à des moyens de communication. Il serait également souhaitable de créer un cadre de coordination à la fois entre tous les acteurs travaillant sur le terrain et avec les autres parties prenantes susceptibles de collaborer à certains projets en tant que bénévoles numériques, c'est-à-dire les militants en ligne, organisés en réseaux présents dans le monde entier, et qui facilitent l'intervention humanitaire en assurant la collecte et la gestion de données.

De leur côté, les refuges pour migrants pourraient proposer à ces derniers un accès régulier à des moyens de communication, tandis que les ONG pourraient organiser dans ces refuges des ateliers visant à promouvoir l'utilisation sûre des téléphones et des réseaux sociaux, et pourraient également construire des sites Web communiquant des informations pratiques et facilement accessibles aux personnes en transit.

Quant aux autorités mexicaines, elles pourraient promouvoir des initiatives humanitaires dans le domaine de la communication, par exemple en mettant à disposition des réfugiés et des autres migrants des lignes téléphoniques sûres et gratuites pour leur permettre de parler à leur famille. Elles devraient également enquêter sur les cas d'extorsion téléphonique et les autres crimes semblables commis à l'encontre des réfugiés, les migrants et leur famille, et faire en sorte que les réfugiés puissent consulter par voie électronique l'état d'avancement de leur demande d'asile ou de visa humanitaire.

Enfin, les entreprises privées pourraient améliorer le réseau de communication dans les zones de transit des migrants et réduire le prix des cartes téléphoniques utilisées par les réfugiés et les migrants pour appeler leur pays d'origine.

Guillermo Barros gbarrosv@gmail.com
Ancien rédacteur en chef de l'Agence France-Presse au Mexique, actuellement étudiant en master d'études contemporaines de l'Amérique latine à l'Université de Complutense, Madrid www.ucm.es

1. Également dénommé «Nord de l'Amérique centrale»
2. Travaux de terrain conduits en septembre 2016 dans les refuges pour migrants La 72 (sud du Mexique) et Belén Posada del Migrante (nord du Mexique). L'échantillon interviewé se composait de 40 réfugiés et autres migrants âgés de 14 à 53 ans, venus du Salvador, du Guatemala et du Honduras.

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

La traversée de la barrière de Darién

Margaret Hunter

Alors que l'attention internationale se porte principalement sur les voyages périlleux des réfugiés et des migrants qui traversent la mer Méditerranée, tant les médias que la communauté humanitaire internationale négligent l'un des itinéraires migratoires les plus mortels au monde : la barrière de Darién.

J'ai appris pour la première fois l'existence de la barrière de Darién en 2015, quand j'ai commencé à travailler comme psychologue pour les enfants non accompagnés arrivant aux États-Unis. L'immense majorité de ces enfants fuyait la persécution dans leur pays d'origine et un grand nombre d'entre eux était arrivé aux États-Unis depuis l'Amérique centrale. Au cours de l'évaluation initiale et des séances de thérapie ultérieures, les conversations avec mes clients adolescents étaient invariablement centrées sur la traversée de « la jungle » entre la Colombie et le Panama. Tous mes clients décrivaient cette partie de leur voyage comme le pire moment de leur itinéraire migratoire, et tous faisaient part de la peur et du désespoir qu'ils avaient ressentis dans la jungle.

À la frontière nord de la Colombie, ils découvrent pourquoi la plus longue route du monde, l'autoroute panaméricaine longue de 48 000 kilomètres, présente une rupture de 100 kilomètres nommée « barrière de Darién ». La jungle épaisse de la barrière de Darién, qui couvre une partie de la province de Darién au Panama et la partie nord du département de Chocó en Colombie, sépare ces deux pays et empêche de rejoindre l'Amérique centrale depuis l'Amérique du Sud par voie terrestre. Alors que des développements immobiliers sont apparus aux abords de la forêt tropicale du Darién, les nombreuses tentatives d'y construire une route franchissable ont échoué, année après année.

L'étendue de dense forêt tropicale, longue de 100 kilomètres, avec ses sommets montagneux acérés, ses marécages et ses nombreuses espèces animales mortelles, a d'abord servi à abriter les combattants des FARC¹ avant de servir aujourd'hui de refuge aux trafiquants de drogue. Elle a également abrité un nombre croissant de migrants et de réfugiés qui tentaient de traverser à pied l'une des étendues de terre les plus dangereuses du monde. Le nombre de personnes entreprenant la traversée de la barrière de Darién est passé de 3 078 en 2013 à 7 278 en 2014 ; on y retrouve une grande proportion de Cubains et de Haïtiens, qui arrivent en Colombie par la mer et continuent le reste de leur voyage à pied à travers la barrière de Darién².

Le traumatisme de la survie

En tant que thérapeute, ma tâche était d'aider mes clients à verbaliser leurs expériences traumatisantes et à retrouver un sentiment de sécurité après leur périple.

Les enfants décrivaient une jungle parsemée des possessions d'autres demandeurs d'asile devenus trop faibles pour les transporter ; un grand nombre d'entre eux confiaient également être tombés sur des cadavres en chemin. Certains indiquaient même y avoir été en contact direct avec la mort : ils décrivaient comment leurs compagnons de voyage s'étaient noyés dans la rivière ou avaient été mordus par un serpent venimeux, étaient morts de déshydratation ou parfois même après avoir été attaqués par un grand animal. Nombre d'entre eux confiaient également avoir été victimes de vol ou d'extorsion sans mains des trafiquants. Certains de ces trafiquants leur avaient promis de les guider à travers la jungle en affirmant que le trajet ne prendrait qu'un jour, avant de les abandonner à leur sort, sans eau ni nourriture, alors qu'il leur restait encore des jours de marche. En tant que thérapeute, il était particulièrement difficile de constater tant l'omniprésence de ce traumatisme parmi ces enfants que la quasi-absence d'assistance dans cette région.

La plupart des personnes traversant la barrière de Darién répondent à la définition de réfugié au sens du droit international et ont donc le droit à une protection et une assistance. Cependant, en raison de la communication insuffisante entre les autorités et les acteurs non gouvernementaux, ainsi que du manque de volonté politique pour porter assistance à cette population invisible, il arrive que ces personnes (dont certaines sont des enfants non accompagnés) soient ignorées, ce qui se traduit par des conséquences extrêmement préjudiciables.

Les enfants non accompagnés constituent une population particulièrement vulnérable, et pour ceux qui se rendent aux États-Unis par l'Amérique centrale, l'expérience de la barrière de Darién est une étape à la fois formatrice et cruciale de leur voyage. Un grand nombre des symptômes de santé mentale que j'ai observés parmi ma population de clients semblaient découler d'expériences traumatisantes dans la jungle. C'est là un aspect de la migration contemporaine qu'on ne peut ignorer.

Margaret Hunter mjhunter0@gmail.com
Psychologue, Heartland Alliance
www.heartlandalliance.org

1. Forces armées révolutionnaires de Colombie

2. Miraglia P (2016) « The Invisible Migrants of the Darién Gap: Evolving Immigration Routes in the Americas », Council on Hemispheric Affairs <http://bit.ly/Miraglia-Darién-2016>

Centres d'accueil pour les jeunes au Salvador : offrir des alternatives au déplacement

Benjamin J Roth

De plus en plus de jeunes fuient le Salvador ; l'un des pays les plus violents au monde, et font le voyage non accompagnés jusqu'à la frontière entre le Mexique et les États-Unis. Des centres d'accueil ont été créés au Salvador pour tenter d'améliorer les conditions dans les quartiers et encourager les jeunes à y rester.

Le nombre de mineurs non accompagnés provenant du Salvador, du Guatemala et du Honduras qui tentent de franchir la frontière des États-Unis (É-U) a augmenté de manière considérable au cours des dernières années, pour passer de 2 304 en 2012 à près de 47 000 en 2016¹. Beaucoup d'entre eux s'enfuient de chez eux pour échapper à des menaces de violence et parce qu'ils craignent les activités des bandes dans leurs quartiers². Bien évidemment, la politique des États-Unis devrait répondre à cette crise humanitaire en reconnaissant la légitimité de la demande de protection de ces enfants, mais les efforts du développement international doivent également continuer de combattre dans les pays d'origine les facteurs qui poussent ces jeunes à partir. La question est de savoir comment le faire de manière effective et efficace.

Aujourd'hui au Salvador, les problèmes de pauvreté, corruption, activité des bandes, violence et trafic de drogue recouvrent des facettes aussi multiples qu'inextricablement liées. La pauvreté et le chômage servent à alimenter le recrutement des bandes, à étendre leur territoire et à décupler les taux de délinquance³. Même si la guerre civile prolongée du Salvador a trouvé une résolution il y a maintenant 25 ans, les dizaines d'années d'instabilité qui ont suivi ont fragilisé le développement des institutions civiles alors que le pays ne compte que sur un soutien international limité pour résoudre des problèmes économiques et sociaux persistants.

Les enfants et les jeunes des familles à revenus modestes sont très fortement affectés par la qualité des communautés qui les entourent. La violence dans les quartiers et les activités des bandes les rendent vulnérables, et ces jeunes ont en outre de fortes probabilités d'être en butte aux abus de la police. Prises ensemble, ces circonstances, conjuguées aux conditions de vie dans les quartiers, exposent les jeunes à la persécution, à l'enrôlement dans les bandes et à d'autres dangers qui réduisent leur sentiment d'espoir en l'avenir.

Les centres d'accueil pour les jeunes au Salvador

Les centres d'accueil pour les jeunes sont un modèle fondé sur une approche communautaire de prévention de la violence. Il existe plus de 160 de ces centres stratégiquement situés dans les quartiers en proie à des niveaux élevés de violence, qui tentent de créer un espace sécurisé dans lequel les jeunes peuvent jouer, apprendre et se développer⁴. Les jeunes se rendent dans les centres avant et après l'école, et reçoivent de l'aide pour faire leurs devoirs, jouent, participent périodiquement à des ateliers et s'impliquent dans toute une gamme d'autres activités. Même s'il se peut qu'un centre particulier desserve des centaines de jeunes, les centres en eux-mêmes ne sont pas très grands ; l'idée de ce modèle est que le centre fonctionne comme une seconde maison (leur devise est *mi segunda casa*) pour les jeunes qu'il accueille. De nombreux centres sont aménagés dans de petites maisons avec un



Centre d'accueil pour les jeunes, Salvador.

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

espace de vie comprenant des tables pour l'aide aux devoirs, et une petite cour à l'arrière, presque entièrement envahie par une table de ping-pong.

Chaque centre fonctionne avec un seul employé à plein-temps, un coordinateur, habituellement un membre de la communauté qui habite dans la même rue et qui est soutenu par de nombreux bénévoles et un conseil consultatif comprenant les chefs communautaires et les représentants des principales institutions locales, notamment les églises.

En 2016, nous avons mené une évaluation indépendante de ces centres par le biais de questionnaires en ligne adressés aux coordinateurs et aux jeunes, de visites sur place, de groupes de discussion et d'entretiens avec les administrateurs chargés du financement des centres⁵.

Créer un sentiment d'appartenance

Notre étude a révélé que la sécurité physique était une préoccupation pour les jeunes et les coordinateurs. Soixante-neuf pour cent des jeunes ont affirmé être « très préoccupés » à « assez préoccupés » à l'idée que quelqu'un les arrête dans la rue et les menace ou les agresse. Un pourcentage similaire s'inquiète pour la sécurité des membres de leurs familles. Dans ce contexte, le succès des centres d'accueil pour les jeunes repose sur leur capacité de fournir un espace attractif dans lequel les jeunes peuvent se sentir en sécurité. Les jeunes qui ont répondu à l'enquête

ont exprimé un sentiment solide de connexion sociale à l'égard des centres, lesquels réussissent très bien à encourager ce sentiment d'appartenance, en partie grâce aux liens sociaux étroits entre les coordinateurs/bénévoles et les jeunes. Comme l'a expliqué un jeune : « L'attention [que je reçois ici] fait que je me sens spécial, et c'est l'endroit où on me laisse exprimer ce que je pense et ce que je ressens ». La plupart des jeunes sont convaincus qu'il y a au centre au moins un adulte qui les connaît suffisamment bien pour se rendre compte de leurs difficultés lorsqu'ils en ont.

Même si les centres n'ont pas pour objectif de convaincre les jeunes de ne pas émigrer, le succès qu'ils obtiennent en établissant un lien et des relations de confiance – un

capital social – contribue à améliorer les conditions de vie dans les quartiers, ce qui peut décider un jeune à rester plutôt qu'à fuir.

Promouvoir des leaders, créer des opportunités

Le leadership et l'efficacité personnelle sont des aspects importants du développement des jeunes, en partie parce qu'ils donnent aux jeunes une autonomie accrue et leur permettent de prendre davantage d'initiatives pour diriger leur propre avenir. Quatre-vingt-deux pour cent des personnes interrogées ont indiqué se sentir plus en mesure de faire face aux difficultés et aux problèmes qu'ils rencontrent du fait de leur implication dans le centre. Au vu du niveau de violence communautaire et des activités des bandes dans leurs quartiers, associés à leur propre situation économique et aux taux de chômage élevés, on serait en droit de s'attendre à ce que les perspectives des jeunes concernant leur propre avenir soient négatives ; bon nombre d'entre eux indiquent toutefois qu'ils ont le sentiment d'avoir des opportunités et qu'ils sont relativement confiants dans leur capacité de se forger un avenir. Plus important encore, ces jeunes attribuent cet état d'esprit à leur implication dans les activités du centre.

L'implication dans les activités des centres a également un impact tangible sur les possibilités de mobilité sociale des jeunes – un résultat susceptible d'atténuer les facteurs qui pourraient les pousser à émigrer. Trente-deux pour cent des jeunes ont dit qu'ils avaient trouvé un meilleur emploi grâce au centre, et soixante-dix-huit pour cent d'entre eux ont indiqué que le centre les avait aidés à obtenir de meilleurs résultats scolaires. Une jeune fille a répondu par exemple que ses devoirs sont devenus plus faciles à faire depuis qu'elle a acquis des compétences en informatique au centre. Il s'agit d'une contribution majeure à l'amélioration des chances dans la vie de ces jeunes, et en dernière instance, à la stabilité de leurs familles et de leurs quartiers. Même si nous devons rester prudents et ne pas surestimer l'impact direct que les centres peuvent avoir sur la trajectoire scolaire et d'emploi des jeunes avant d'avoir achevé une évaluation d'impact complète et plus rigoureuse, il ne reste pas moins important de souligner l'influence positive qu'ils semblent avoir dans ce domaine.

Intervenir auprès de ceux qui sont le plus susceptibles d'émigrer

Certains jeunes qui viennent dans les centres sont confrontés à des risques plus importants



Benjamin J Roth

que les autres, notamment en ce qui concerne l'enrôlement dans une bande et la consommation de drogues. Comparativement à leurs pairs dont le facteur de risque est moins élevé, nous avons découvert que les jeunes qui ont un facteur de risque plus élevé étaient significativement plus enclins à envisager l'émigration. Les employés des centres interviennent souvent dans la vie de ces jeunes. Un coordinateur a expliqué, par exemple, qu'il avait rencontré un chef de bande locale à plusieurs reprises afin de plaider en faveur des jeunes fréquentant le centre. Pour cela, il avait dû se rendre dans une zone de la ville particulièrement violente pour demander qu'un jeune du centre soit libéré de ses liens avec la bande – une demande qui aurait pu se solder par des conséquences mortelles pour le coordinateur. D'autres coordinateurs ont fait part d'expériences similaires, par exemple, lorsqu'ils sont intervenus dans la vie d'un jeune en danger. Du fait de la complexité de ces interventions, des formations et des ressources supplémentaires sont nécessaires si l'on veut pouvoir associer la prévention et l'intervention au modèle actuel des centres d'accueil pour les jeunes.

Expansion et durabilité

Le soutien financier affecté aux centres diffère d'une communauté à l'autre, mais presque tous associent plusieurs sources de financement. USAID apporte un soutien financier jusqu'au moment où le centre est fonctionnel, et chaque centre reçoit un soutien de la municipalité locale. D'autres organisations communautaires contribuent au financement des centres et remplissent d'autres fonctions importantes, notamment en jouant un rôle de conseil auprès des coordinateurs de centre. De même, sans nécessairement donner beaucoup d'argent, les églises locales sont un élément central du modèle ; comme l'expliquait une personne interrogée, l'église locale fournit « une autorité morale et protège le centre », et lui donne de la crédibilité aux yeux des parents et des autres membres de la communauté.

Les centres sont durables parce que leurs coûts de fonctionnement sont peu élevés, mais l'espace dont ils disposent est souvent inadéquat pour desservir des jeunes en nombre important ou pour offrir des installations plus variées. La demande dépasse la capacité, et de nombreux jeunes ont demandé que les centres restent ouverts pendant les weekends comme pendant la semaine.

Une alternative viable ?

Aucune indication ne semble démontrer qu'un renforcement des frontières ait ralenti l'afflux de mineurs non accompagnés du Triangle du nord de l'Amérique centrale⁶ vers les États-Unis, et historiquement la construction de murs à la frontière s'est avérée inefficace pour décourager les entrées irrégulières. Après avoir modifié la politique et les pratiques d'immigrations des États-Unis pour accorder l'asile aux jeunes non accompagnés qui fuient la violence, il est impératif que les décideurs renforcent leur soutien au développement, à la gouvernance et à la sécurisation au Salvador, au Guatemala et au Honduras.

Les centres d'accueil pour jeunes au Salvador ne constituent sans aucun doute pas une réponse intégrale aux problèmes complexes posés par l'activité des bandes, le trafic de drogue et la violence criminelle dans la région, mais notre étude montre qu'ils représentent une alternative viable face à aux approches « main de fer » et ultra autoritaires - aux tactiques policières plus agressives et au renforcement des peines de prison- qui ont été tentées sans succès au Salvador par le passé. Ces centres fonctionnent avec le soutien de la communauté locale dans laquelle ils sont ancrés, ils constituent un modèle facilement adaptable aux besoins d'une zone donnée, et ne nécessitent qu'un soutien minimal pour fonctionner. Avec des ressources supplémentaires associées à un investissement plus important dans l'infrastructure et l'éducation, les centres peuvent s'avérer un moyen plus efficace d'intervenir dans la vie d'un plus grand nombre de jeunes au moment où ils sont sur le point de décider si les risques qu'ils courent en restant dépassent les risques de l'émigration.

Benjamin J Roth rothbj@sc.edu

Professeur adjoint, Université de Caroline du Sud
www.sc.edu

1. <http://bit.ly/US-border-stats-2016>
2. HCR (2014) *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection* www.unhcr.org/uk/children-on-the-run
3. Kennedy E (2014) *No Childhood Here: Why Central American Children are Fleeting Their Homes*, American Immigration Council <http://bit.ly/Kennedy-2014-CAchildren>
4. Shifter M (2012) *Countering Criminal Violence in Central America*, Council on Foreign Relations <http://bit.ly/CFR-Shifter-2012>
5. Ces centres font partie d'un effort plus vaste de prévention de la criminalité dans la région soutenu par USAID.
6. Au total 77 individus ont participé aux entretiens et aux groupes de discussion.
6. Également désigné de nos jours par les termes « nord de l'Amérique centrale ».

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

Accompagnement par l'Église catholique

Ashley Feasley et Todd Scribner

L'Église catholique met en place différentes initiatives pour aider les personnes fuyant la violence dans le Triangle du nord de l'Amérique centrale.

Grâce à son vaste réseau d'ordres religieux, d'organisations locales et diocésaines et d'instituts de recherche, l'Église catholique est l'une des principales institutions participant aux efforts d'accompagnement dans le Triangle du nord de l'Amérique centrale¹. Par exemple, des dirigeants catholiques travaillent aux côtés de dirigeants protestants pour développer des lignes de communication entre les bandes rivales du Salvador, ce qui leur a permis notamment de faciliter une trêve récente entre deux groupes rivaux². Parallèlement, Catholic Relief Services offre des possibilités de réinscription à l'école, des formations à l'emploi et des services sociaux aux garçons et aux filles dans les zones caractérisées par de faibles opportunités économiques et un niveau de violence élevé. En outre, de nombreux centres d'accueil catholiques (des refuges) sont répartis dans l'ensemble de la région pour apporter un appui aux migrants pendant leur voyage³.

Le réseau catholique rencontre trois défis en particulier : premièrement, parvenir à communiquer avec une population extrêmement mobile ; deuxièmement, le besoin d'une cartographie institutionnelle des services ; et troisièmement, le renforcement des capacités du réseau existant. En ce qui concerne le premier défi, l'une des principales difficultés réside dans la nature temporaire de la relation. En effet, certains migrants restent dans un refuge quelques heures seulement, et d'autres, pour une nuit ou deux. Quelle que soit la longueur de leur séjour, une fois qu'ils sont partis, il existe peu de mécanismes pour leur fournir un soutien continu pendant le reste de leur voyage.

Une nouvelle action prometteuse visant à promouvoir la poursuite des communications avec les migrants a récemment été lancée sous la direction du frère Juan Luis Carbajal, un prêtre scalabrinien de Guatemala City. Ce dernier utilise une technologie permettant de suivre les migrants au cours de leurs déplacements. Avant que les migrants ne traversent la frontière entre le Guatemala et le Mexique, l'équipe du frère Cabajal collecte un grand éventail d'informations démographiques et personnelles sur chaque migrant et les saisit dans une base de données centrale ; les administrateurs des refuges peuvent ensuite télécharger une application qui permettra

à leurs employés de consulter ces informations.⁴ Grâce à cet outil, ils peuvent anticiper les arrivées et les besoins, mais aussi suivre les déplacements des migrants entre la frontière guatémaltèque et leur prochain point de transit au Mexique ou ailleurs. Au fil du temps, ces données pourraient fournir une mine d'informations potentiellement utilisables pour mieux comprendre les tendances et les pratiques migratoires. Elles pourraient également être utilisées de manière plus pratique, par exemple pour la recherche des familles.

Pour apporter une assistance plus efficace, il faut garder des lignes de communication ouvertes entre les centres et bien comprendre où ceux-ci sont situés, qui les dirige et comment ils pourraient partager leurs informations de manière plus efficace. À cet égard, le Centre catholique pour les études migratoires de New York et le Réseau de migration internationale Scalabrini s'efforcent de systématiser la collecte des données dans les refuges Scalabrini du Mexique et d'Amérique centrale. Le problème auquel la communauté internationale est confrontée en matière de migration forcée est beaucoup trop grand pour qu'une seule institution puisse s'y attaquer. Toutefois, une meilleure collaboration entre les différents prestataires de services catholiques et entre les groupes catholiques et leurs homologues religieux non catholiques et laïcs permettrait de multiplier considérablement les efforts pour entrer en contact avec les populations migrantes et garantir leur protection.

Ashley Feasley AFeasley@usccb.org

Directrice des politiques et des affaires publiques, Service de la migration et des réfugiés

Todd Scribner TScribner@usccb.org

Coordinateur de l'action éducative, Service de la migration et des réfugiés

Conférence des évêques catholiques des États-Unis
www.justiceforimmigrants.org

1. Également désigné de nos jours par les termes « nord de l'Amérique centrale »
2. International Crisis Group (2017) *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America* <http://bit.ly/ICG-Mafia-2017>
3. Voir l'article d'Alejandro Olayo-Méndez dans le présent numéro.
4. À ce jour, cette application a été principalement utilisée au Guatemala, mais il est prévu d'élargir son usage au Mexique. L'application sera soumise à des tests, notamment pour garantir la sécurité des informations personnelles des individus.

Colombie : des solutions durables pour les personnes déplacées de force

Amaya Valcárcel et Vera Samudio

La Colombie dispose d'un arsenal législatif sophistiqué et d'une vaste expérience en ce qui concerne l'élaboration de politiques relatives aux personnes déplacées de force. Néanmoins, de nombreux obstacles continuent d'entraver la recherche de solutions permanentes au déplacement.

Fin 2016 l'accord de paix entre le gouvernement et les FARC-EP¹ a finalement été signé. Selon les chiffres officiels, la guerre a laissé 8 405 265 victimes, dont 80 % ont été déplacées à l'intérieur du pays alors que 20 % ont été victimes d'autres types d'abus comme des attaques, des homicides, des menaces ou des disparitions forcées². Ce à quoi il faut ajouter, selon le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, environ 340 000 Colombiens qui ont cherché asile à l'étranger.

Les droits des victimes

De nombreuses politiques, relatives au déplacement, introduites en Colombie au cours des 20 dernières années constituent des exemples de bonnes pratiques dignes d'intérêt pour d'autres pays de la région.

Tout d'abord, la Loi 387 de 1997 a posé pour la première fois les principes de base qui sous-tendent l'action de l'État à l'égard des personnes déplacées. En substance, cette loi reconnaît le déplacement forcé comme un problème grave et substantiel qui mérite une attention prioritaire de la part de l'État.

Deuxièmement, l'Arrêt T-025 de 2004 rendu par la Cour constitutionnelle enjoint aux organes nationaux et régionaux de couvrir les besoins élémentaires des personnes déplacées et de répondre à toute violation de leurs droits fondamentaux relatifs à leur accès à la santé, au travail ou au logement. Cet arrêt considère le déplacement forcé comme un problème structurel qui nécessite une intervention globale. Pour cette raison, les autorités en charge dans tous les lieux qui accueillent des personnes déplacées – c'est-à-dire pas uniquement les autorités nationales – ont pour obligation de promouvoir des stratégies permettant de remédier aux effets du déplacement. Des politiques de suivi ont instauré des lignes directrices tant pour les autorités nationales que locales concernant, par exemple, la nécessité d'allouer des ressources adéquates aux populations déplacées, de reconnaître l'état de vulnérabilité particulier des femmes, enfants, adolescents

et jeunes adultes en situation de déplacement, et de tenir compte de l'impact qu'il peut avoir plus particulièrement pour les populations autochtones, les personnes de descendance africaine et les personnes handicapées.

Troisièmement, la Loi 1448 de 2011 (relative aux victimes et à la restitution foncière) prévoit l'assistance et la réparation des victimes du conflit armé. Cette loi reconnaît le droit des victimes d'obtenir l'accès à la vérité et à la justice, et établit des mesures concrètes de compensation, notamment un programme de restitution permettant aux victimes de déplacement forcé et de dépossession de réclamer les terres qu'elles ont perdues.

Déficiences politiques

Malgré ces développements importants, l'application des dispositions prévues est restée inégale. L'amélioration des conditions de vie des victimes n'a pas répondu aux attentes ; une instabilité persistante dans certains endroits a continué d'empêcher la mise à disposition de l'assistance, la reconstruction et les compensations ; et le manque de financement n'est que trop flagrant.

Les politiques se sont concentrées presque exclusivement sur la fourniture d'une aide sociale en négligeant d'aider les personnes concernées à développer des stratégies pour résoudre leur vulnérabilité et promouvoir leur autosuffisance. Selon la Commission colombienne de suivi et d'évaluation³, en 2016, le niveau de revenu de 97,6 % des victimes était toujours inférieur au seuil de pauvreté, et des milliers de victimes n'avaient toujours pas accès aux services médicaux essentiels, à une bonne prise en charge psychosociale, à des opportunités éducatives ou à un logement décent. De plus, dès 2015, le financement disponible dans le cadre du fonds de compensation a été réduit, ce qui a diminué d'autant sa capacité de soutenir le processus de dédommagement.

En ce qui concerne les Colombiens à l'étranger, l'Unité des victimes n'a enregistré

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

que 10 652 personnes dans 42 pays. Un nombre bien plus important de ressortissants colombiens à l'étranger n'obtiennent ni l'assistance ni la compensation, droits auxquels ils pourraient prétendre en tant que citoyens colombiens, car beaucoup d'entre eux ne sont pas officiellement reconnus comme réfugiés ou se trouvent en situation irrégulière dans leurs pays d'accueil.

Les défis de l'avenir

« Je suis toujours déplacé et continue de souffrir... ma famille et moi, nous sommes encore en difficulté »⁴.

De nombreuses mesures concrètes sont encore nécessaires si l'on veut trouver des solutions effectives et durables aux problèmes des Colombiens déplacés.

Il faut poursuivre les efforts pour identifier et protéger ceux qui n'ont pas encore été enregistrés dans le Registre national de victimes du conflit colombien, plus particulièrement dans les zones rurales difficiles d'accès. Les autorités doivent sensibiliser le public pour que les personnes concernées sachent comment se faire inscrire dans le registre et qu'elles puissent participer aux Comités de victimes (en Colombie comme à l'étranger). Les institutions locales doivent renforcer leurs capacités et accroître leur financement pour pouvoir répondre aux besoins des victimes. Même s'il existe un cadre normatif⁵ prévoyant la participation des victimes, leur implication effective aux processus consultatifs et décisionnels est loin d'être entièrement garantie et promue.

Le gouvernement doit introduire des mesures pour démanteler les milices paramilitaires et les groupes armés locaux et doit encore finaliser l'accord de paix avec l'ENL⁶. La présence persistante de ces acteurs armés continue de générer quotidiennement des centaines de victimes et pose un problème particulier aux habitants du port de Buenaventura et à ceux qui vivent dans le département du Chocó, dans le corridor pacifique colombien. Parallèlement, le gouvernement doit introduire des programmes de protection et des garanties de sécurité à l'intention des leaders sociaux et des défenseurs des droits de l'homme qui continuent d'être la cible de ces groupes.

Le gouvernement doit également reconnaître l'ampleur du déplacement forcé associé aux projets de développement à grande échelle, aux économies illicites (activités minières illégales y comprises) et aux impacts environnementaux, et légiférer en conséquence.



En Colombie, une unité mobile d'enregistrement remet des cartes d'identité à des PDI pour qu'ils puissent obtenir une assistance gouvernementale.

Finalement, ces changements ne seront effectifs que s'ils s'accompagnent d'un changement de la culture politique, actuellement enracinée dans un système à travers lequel les capitales régionales reçoivent davantage d'attention aux dépens des zones reculées, et qui repose encore trop sur la corruption et le clientélisme. Un changement fondamental dans la compréhension des rôles et des responsabilités des organes nationaux et régionaux est essentiel si la Colombie veut accéder au statut de pays libre de tout conflit.

Amaya Valcárcel amaya.valcarcel@jrs.net
Responsable du plaidoyer international, Service jésuite pour les réfugiés www.jrs.net

Vera Samudio verasamudio@gmail.com
Responsable du plaidoyer, Service jésuite pour les réfugiés Colombie www.sjrlac.org

1. Forces armées révolutionnaires de Colombie – Armée du peuple (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo).

2. <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

3. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

4. Témoignage fourni par SJR Colombie.

5. Article 28 et 192 de la Loi 1448 de 2011, Article 17, Décret 4802 de 2011, Décret 790 de 2012, Résolution 0388 du 10 mai 2013, et Résolution 1281 de 2016.

6. Armée de libération nationale (Ejército de Liberación Nacional).

Colombie : le temps est-il venu d'invoquer la clause de cessation ?

Beatriz Eugenia Sánchez Mojica

Après plus de cinq décennies de conflit armé interne, en novembre 2016 le gouvernement colombien a signé un accord de paix avec les FARC-EP. Cela signifie-t-il que les Colombiens qui ont été forcés de quitter le pays doivent commencer à rentrer ?

La protection internationale des réfugiés, comme les autres formes de protection internationale, est conçue comme temporaire. La « clause de cessation » incluse dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, ses protocoles et d'autres instruments internationaux touchant à ce domaine prévoit quatre scénarios dans lesquels il peut être possible d'interrompre la protection internationale¹. L'un d'entre eux survient lorsqu'un changement profond de circonstances intervient dans le pays d'origine, un changement suffisamment substantiel pour éliminer les causes qui ont entraîné la fuite de sa population. Une fois ces causes disparues, les pays d'accueil (et le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés) peuvent déclarer la cessation de la protection internationale et demander aux réfugiés de rentrer dans leur pays alors qu'en parallèle le pays d'origine a pour obligation d'exercer sa responsabilité de protection à leur égard. La question se pose maintenant de savoir si, suite à la signature d'un accord de paix en Colombie, les pays qui accueillent des Colombiens, soit au titre de réfugiés ou comme bénéficiaires d'un autre type de protection internationale, sont susceptibles d'invoquer la clause de cessation du statut de réfugié.

Selon l'interprétation du HCR, le changement de circonstances nécessite la conjonction de trois éléments distincts. Premièrement, le changement doit être suffisamment profond pour avoir réglé les causes à l'origine du déplacement. Deuxièmement, il doit être durable dans le temps, de manière à garantir à ceux qui rentrent chez eux qu'ils ne seront pas à nouveau forcés de fuir. Et finalement, le pays d'origine doit être en mesure d'assurer la protection effective de ceux qui rentrent².

Ces conditions ne sont pas actuellement réalisées dans le cas de la Colombie. Dans ce pays, les causes du déplacement forcé sont multiples, et l'accord de paix du gouvernement avec l'une des forces de la guérilla – les FARC-EP³ – ne résout pas nécessairement tous les facteurs qui avaient engendré le déplacement et n'implique pas plus la mise en place de conditions de

sécurité suffisantes pour le retour des exilés, dans la mesure où de vastes étendues du territoire colombien se trouvent maintenant sous le contrôle de bandes criminelles violentes⁴. Il existe en outre encore un groupe de guérilla actif, l'ELN⁵.

Raisons pour invoquer la cessation

L'interprétation du HCR n'a toutefois pas force de loi. Les pays d'accueil peuvent l'ignorer et décider d'invoquer la cessation. Et dans le cas de ces pays qui accueillent les plus grands nombres de réfugiés colombiens (Venezuela, Équateur et Panama), de bonnes raisons rendent une telle perspective hautement probable.

Le Venezuela qui en décembre 2016 accueillait près de 173 000 Colombiens est en train de vivre une crise économique et politique profonde. Les autorités vénézuéliennes peuvent donc être tentées de se débarrasser d'une population qui consomme des ressources publiques et qui est perçue comme responsable d'une recrudescence de l'insécurité. L'expulsion massive de Colombiens en situation irrégulière qui a eu lieu en août 2015 témoignait de cet état d'esprit. L'Équateur qui accueille plus de 101 000 Colombiens est également confronté à des difficultés économiques ; l'Équateur a demandé de l'aide au gouvernement colombien pour pouvoir continuer à assurer la protection des réfugiés et a adopté des mesures visant à éviter l'augmentation de cette population. En 2012 par exemple, les lois équatoriennes ont été modifiées de manière à restreindre la notion de réfugié⁶. Finalement, le Panama qui accueille juste un peu plus de 17 000 réfugiés, et qui, selon la Banque mondiale, connaît également un ralentissement économique, avait déjà signalé antérieurement l'importance du fardeau que constituent pour le pays l'assistance et la protection des réfugiés colombiens.

Il convient en outre de remarquer que par le passé, l'Équateur et le Venezuela s'étaient montrés particulièrement ouverts face à l'arrivée des réfugiés colombiens du fait des tensions croissantes entre eux et leur voisin colombien. À l'heure actuelle, les dynamiques en jeu dans le cadre de ces

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

relations ont changé, ce qui a diminué la valeur stratégique et politique que pouvait représenter l'accueil de réfugiés colombiens.

Assurer la protection

Les Commissions binationales entre la Colombie d'une part, et respectivement l'Équateur, le Costa Rica et le Venezuela, ainsi que la Commission de voisinage avec le Panama, constituent une opportunité permettant au gouvernement de négocier des accords en vue d'éviter une invocation imminente de la clause de cessation. Par l'intermédiaire de la Commission binationale avec l'Équateur, des accords ont déjà été atteints concernant la responsabilité à l'égard de cette population et la mise en place d'un plan de retour volontaire. Il est essentiel toutefois, d'étendre les négociations et d'accélérer le processus décisionnel, non seulement pour éviter l'invocation de la clause de cessation, mais aussi en vue de trouver des accords sur la manière d'assurer le bien-être de ceux qui, à l'époque, n'avaient d'autre choix que de quitter leur pays ou de risquer leur vie. Des plans conjoints de retour volontaire de plus en plus nombreux deviendront nécessaires à mesure que la situation en Colombie se stabilise et devient plus propice à une offre de retour en toute sécurité pour ceux qui le souhaitent.

Le HCR a un rôle important à jouer dans tout ceci. Premièrement, c'est au HCR qu'il incombe de vérifier si les lignes directrices relatives à la cessation ont bien été suivies ;

deuxièmement, il peut faciliter les négociations entre États ; et finalement, il peut soutenir des programmes de retour volontaire en rappelant aux autorités nationales que les populations qui choisissent le retour doivent être pleinement informées des conditions qu'elles vont rencontrer en Colombie, et que leur sécurité et leurs droits doivent être pleinement garantis.

Beatriz Eugenia Sánchez Mojica

beasanchezmojica@gmail.com

Chercheuse associée, CIJUS-Université des Andes ; professeure, Université IE et Université Pontificale de Comillas (Espagne)

https://humanities-center.ie.edu/dt_team/851/

1. <http://bit.ly/UNHCR-CessationClauseNotes-1997>
2. HCR (2003) *Principe directeur sur la protection internationale N° 3 : Cessation du statut de réfugié dans le contexte de l'article 1C(5) et (6) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (clauses sur « les circonstances ayant cessé d'exister »)*, HCR/GIP/03/03 <http://bit.ly/HCR-Cessation-2003-fr>
3. Forces armées révolutionnaires de Colombie – Armée du peuple (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo)
4. Sánchez B E (2016) 'A silenced exodus: intra-urban displacement in Medellín' and Rojas Andrade G 'Post-demobilisation groups and forced displacement in Colombia : a quantitative approach' dans Cantor D & Rodríguez Serna (Eds) *The New Refugees: Crime and Displacement in Latin America*, Londres : Institut d'études latinoaméricaines. (Édition espagnole publiée en 2015)
5. Armée de libération nationale (Ejército de Liberación Nacional)
6. Le décret 1.182 de 2012 a remplacé la notion élargie de réfugié, qui incluait les personnes fuyant des situations de conflit armé et de violence généralisée sans exiger de preuve individuelle de persécution, en vertu d'une définition fondée sur la définition originale, plus restrictive, de la Convention de 1951.

Les enfants et adolescents anciens combattants de la Colombie

Stephany Armas Contreras

Un grand nombre d'enfants et adolescents enrôlés dans le conflit armé colombien sont aujourd'hui en cours de démobilisation. Les enseignements tirés du précédent processus de paix de 2003-08 pourraient s'avérer utiles pour éclairer le processus actuel de justice transitionnelle, notamment en ce qui concerne la réintégration des mineurs anciens combattants dans la vie civile et les moyens d'éviter qu'ils soient de nouveau déplacés ou cooptés par les groupes armés.

Le risque de recrutement des mineurs par les groupes armés comptait parmi les principales causes de déplacement en Colombie. En 2008, on estimait que la guérilla ou les paramilitaires avaient enrôlé entre 8 000 et 13 000 enfants, dont l'âge moyen était de 13 ans¹. Confrontées au risque d'enrôlement de leurs enfants, des familles et des communautés entières ont été forcées de se déplacer, soit parce que certains de leurs membres

avaient déjà été enrôlés, soit parce qu'elles avaient reçu des menaces de recrutement. Après avoir déserté des groupes armés, de nombreux mineurs ont également dû fuir, s'installant ailleurs afin d'échapper aux persécutions ou aux représailles.

Clarification de la vérité

Le processus de justice transitionnelle en Colombie vise à faciliter la cessation du conflit



Agence des Nations Unies pour les migrations (OIM)

Un projet de formation professionnelle à Santiago de Cali en Colombie soutient d'anciens enfants combattants.

armé interne et à mettre en place une paix stable et durable avec garantie de non-répétition, tout en garantissant les droits des victimes à la vérité, à la justice et à la réparation. Dans cette quête de réconciliation, l'un des principaux objectifs de la justice transitionnelle est la clarification de la vérité, un processus auquel les enfants anciens combattants doivent contribuer aussi bien en qualité de victimes que d'auteurs des violences. La vérité est un mécanisme de réparation, non seulement pour la communauté et la société en général, mais aussi pour les individus, y compris les enfants anciens combattants.

Cependant, dans l'application des mécanismes de justice transitionnelle en Colombie, les enfants anciens combattants ont uniquement été considérés comme des victimes passives et exemptées de toute responsabilité pour les actes perpétrés lorsqu'ils étaient au combat. Cette politique réductionniste ne permet pas de comprendre correctement les causes socio-historiques de l'enrôlement des mineurs, alors même que ces causes, si elles ne sont pas abordées, risquent d'entraver leur réintégration dans la vie civile². Et s'ils ne sont pas réintégrés efficacement, les enfants anciens combattants

pourraient de nouveau être enrôlés ou exposés à d'autres risques – et pourraient eux-mêmes poser un risque pour les autres. En plus de ne pas contribuer à la vérité, cette approche exclut les enfants anciens combattants des initiatives de réconciliation et de mémoire historique du pays.

Contrairement au processus antérieur, une Commission vérité a été établie dans le cadre du processus de paix en cours avec les FARC. Cette commission a pour mission de clarifier ce qu'il s'est passé, de contribuer à la reconnaissance des victimes et des responsabilités individuelles et collectives, ainsi que de promouvoir une coexistence pacifique. Tant les victimes que les auteurs des violences participent à cette Commission vérité. De plus, une Commission thématique sur les enfants et les adolescents a aussi été mise sur pied afin de déployer une approche spécialisée des besoins et des droits des mineurs anciens combattants.

Accès à la justice

L'accès à la justice constitue également une composante importante des processus de justice transitionnelle, la reconnaissance des responsabilités étant essentielle. Dans le cas

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

particulier des enfants et des adolescents anciens combattants, les responsabilités des personnes ayant recruté de force ces mineurs doivent être reconnues et sanctionnées, de même que la responsabilité des enfants anciens combattants qui ont commis des persécutions vis-à-vis d'autres alors qu'ils étaient combattants. Ces deux actions sont essentielles à la lutte contre l'impunité des responsables du recrutement des enfants et participent au processus de réconciliation.

Au cours de la démobilisation de l'AUC³ dans le cadre du précédent processus de paix en Colombie, il n'y a eu aucune supervision du processus de démobilisation des enfants soldats ; ceux qui se sont démobilisés l'ont généralement fait de manière informelle et avec peu d'appui ou de planification pour faciliter leur réintégration dans la vie civile. Les chefs responsables du crime d'enrôlement des enfants ont échappé à leurs responsabilités et aux sanctions criminelles. Ces facteurs ont sapé la capacité des enfants à participer aux programmes officiels de démobilisation, de désarmement et de réintégration, de même qu'ils ont porté atteinte à leur droit à obtenir justice.

En ce qui concerne la reconnaissance de la responsabilité des anciens enfants soldats, il est important d'établir une distinction entre la responsabilité morale et la responsabilité pénale. Le Statut de Rome de la Cour pénale internationale dispose que « la Cour n'a pas compétence à l'égard d'une personne qui était âgée de moins de 18 ans au moment de la commission prétendue d'un crime »⁴. Mais indépendamment de la responsabilité pénale, il est important que, durant le processus de réparation pour les victimes, les enfants soldats ne soient pas considérés comme des victimes passives : ils doivent également être capables de reconnaître leur responsabilité morale et de participer aux activités réparatrices dans leur communauté.

Les mécanismes mis en place pour permettre la participation des enfants et des adolescents devraient être reconnus juridiquement et adaptés, respecter la nature volontaire de la participation, garantir que les enfants sont en mesure de prendre des décisions éclairées (et qu'ils bénéficient d'un soutien à cet égard) et mettre en place des conditions de sécurité tant physique que psychosociale.

Réparation pour les mineurs anciens combattants

Le processus de réparation pour les enfants victimes du recrutement armé doit être

exhaustif. Il devrait inclure la fourniture d'une éducation, de projets de subsistance, de soins psychosociaux et de soins de santé. L'objectif de la réparation ne doit pas seulement se limiter à l'indemnisation, mais doit aussi viser le changement des conditions qui ont rendu les enfants vulnérables au recrutement : le plus souvent, la pauvreté, les mauvais traitements et la perte de relations familiales.

À cet égard, il y a beaucoup à apprendre des échecs du processus de démobilisation antérieur. Par exemple, la loi de 2005 sur la justice et la paix ne prévoyait qu'une indemnisation sans changement ; l'absence de modification des conditions initiales dans lesquelles le recrutement des enfants avait eu lieu entraînait de manière inévitable de nouveaux recrutements, et en conséquence de nouveaux déplacements pour les enfants soucieux d'échapper à l'enrôlement des groupes armés.

Dans son arrêt T-025 de 2004⁵, la Cour constitutionnelle a affirmé que la reconnaissance et la protection des enfants séparés des groupes armés était indispensable pour éviter la répétition, en s'appuyant sur des chiffres indiquant que 9,7 % des enfants qui avaient quitté un groupe armé finiraient par rejoindre de nouveau un groupe armé et que 79,4 % des enfants avaient reçu des menaces de la part du groupe armé auquel ils appartenaient, 7,6 % avaient été menacés par un autre groupe armé non étatique et 1,2 % par l'armée.

Le rapport 2005 de la Coalition contre la participation des enfants, et des jeunes des deux sexes au conflit armé de Colombie⁶ a tiré les deux enseignements suivants du processus de réintégration qui se déroulait alors :

- Les programmes d'éducation et de travail mis en place ne répondaient aucunement aux besoins et aux attentes des jeunes.
- Le processus de réintégration des jeunes à la vie civile se concentrait uniquement sur l'individu, sans prêter attention aux conditions sociales plus générales ayant pu entraîner la stigmatisation et l'exclusion qui ont initialement favorisé le recrutement.

Il semble que certains enseignements aient porté leurs fruits. Durant le processus de paix actuel, dans le cadre de la Loi 1448 sur les victimes et la restitution des terres, des mesures sont prises pour fournir un ensemble complet de soins, d'assistance et de réparation aux victimes du conflit, englobant des mesures juridiques, administratives, sociales et économiques. Le

lancement du programme Camino Diferencial de Vida (« Différent chemin de vie ») pour la réintégration des anciens enfants soldats est un autre exemple de bonne pratique ; au contraire des approches précédentes, ce programme porte une attention toute particulière à la restitution des droits, la réconciliation communautaire et la construction du tissu social.⁷

Stephany Armas Contreras
armasstephany@gmail.com

Responsable des politiques sur le terrain pour les Volontaires des Nations Unies recrutés sur le plan international, Mission politique spéciale de l'ONU en Colombie <https://colombia.unmissions.org/en>

1. Amnesty International (2008) « Colombia: 'Leave us in peace!' Targeting civilians in the internal armed conflict – facts and figures » <http://bit.ly/AI-Colombia-2008>
2. Anne Rethmann (2010) « Condenados al silencio – jóvenes excombatientes en Colombia », Axe XI, Symposium 40, Independencias – Dependencias – Interdependencias, VI CEISAL (Conseil européen pour la recherche en sciences sociales en Amérique latine) Conférence internationale 2010, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00503128/>
3. Forces unies d'autodéfense de Colombie (*Autodefensas Unidas de Colombia*)
4. <http://bit.ly/StatutdeRome-fr>
5. <http://bit.ly/Brookings-Col-T-025-2004>
6. <http://bit.ly/COALICO-2005>
7. « Camino diferencial de vida: Programa integral para la atención y consolidación de los proyectos de vida de los menores de edad que salen de las FARC-EP » <http://bit.ly/CaminoDiferencial-2017>

Nouveaux moteurs de déplacement en Colombie

Alfredo Campos García

La signature de l'accord de paix en Colombie n'a pas mis fin à la violence et aux déplacements

La récente signature d'un accord de paix entre le gouvernement colombien et le groupe de guérilla le plus important du pays, les FARC¹, a suscité bien des espoirs d'aboutir finalement à une situation de paix stable et durable. Néanmoins, les actions menées par d'autres groupes armés constituent des menaces sérieuses à la réalisation d'un tel objectif. Ceci est particulièrement évident dans la région du sud-ouest de la Colombie dans laquelle se trouvent de nombreuses cultures et entreprises illicites, ainsi que différents acteurs armés, tels que les membres démobilisés des FARC, de l'ELN² et des membres d'importantes bandes criminelles (appelées BACRIM, de l'espagnol *bandas criminales*, ou désignés plus récemment encore par les termes « Groupes armés organisés »). Cette région tout entière est un corridor à travers lequel transitent ces groupes et les produits qu'ils trafiquent, dans la mesure où elle sert de connexion entre les chaînes montagneuses et les zones de production ou d'extraction du sud-ouest colombien, les ports du Pacifique et les principales routes pour sortir du pays.

Depuis la signature de l'accord de paix, d'autres groupes armés ont pris le relais pour occuper le terrain délaissé par les FARC. Des affrontements armés entre les forces gouvernementales et l'ELN s'accompagnent de violations graves des droits de l'homme, tout en provoquant également le déplacement massif

de communautés entières, comme celui du groupe ethnique Wounaan de la communauté Taparalito. Les activités illégales des bandes criminelles et des autres groupes paramilitaires provoquent elles aussi des problèmes sociaux et environnementaux qui leur sont propres.

Le retrait des FARC et l'émergence subséquente de l'ELN dans le département de Cauca ont eu des répercussions négatives quelque peu surprenantes sur la population locale. Dans les territoires qu'elles occupaient auparavant, les FARC jouissaient au moins d'une certaine autorité et, par exemple, prévenaient la population civile de l'endroit où des mines avaient été placées. Depuis le retrait des FARC, ce type particulier « de responsabilité de tutelle » à l'égard de la population a cessé.

Pour toutes ces raisons, de nombreuses personnes déplacées dans leur pays, au sein du sud-ouest de la Colombie, se trouvent maintenant forcées de quitter le territoire pour se rendre au Chili et en Équateur, ou même parfois plus loin, en Amérique du Nord et en Europe.

Alfredo Campos García
alfredocamposga@gmail.com

Expert juridique en matière d'asile et de conflit, spécialiste du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, de l'Asie centrale et de la Colombie

1. Forces armées révolutionnaires de Colombie (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)
2. Armée de libération nationale (Ejército de Liberación Nacional)

Restitution des terres en Colombie : pourquoi si peu de demandes ?

Frances Thomson

Alors qu'en Colombie, le processus officiel visant à restituer les terres arrive à mi-chemin, des questions se posent quant aux raisons pour lesquelles le nombre de demandes est si loin des chiffres anticipés.

La loi sur les victimes et la restitution des terres (loi 1448 de 2011¹) offre aux personnes déplacées de Colombie une nouvelle procédure pour récupérer leurs terres. Cette loi a fait l'objet d'un volume quasiment égal d'éloges et de critiques, mais une préoccupation éclipsé toutes les autres : le faible nombre de demandeurs. En 2012, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural de Colombie estimait que 360 000 cas d'abandon ou d'usurpation de terres seraient considérés en vue d'une éventuelle restitution dans le cadre de la nouvelle loi². Cependant, alors que plus de la moitié du délai s'est déjà écoulé (la loi expire en 2021), le nombre de personnes demandant à récupérer leurs terres est inférieur de plus d'un tiers aux prévisions réalisées en 2012 : en effet, en août 2017, l'unité de restitution des terres n'avait reçu que 106 833 demandes. Il semble que la majorité des personnes pouvant prétendre à une restitution n'aient même pas déposé de demande. Pourquoi ?

La restitution des terres en vertu de la loi 1448

En vertu de la loi 1448, les personnes ayant été dépossédées de leurs terres dans le contexte des conflits armés (sous l'effet d'une usurpation ou d'un abandon forcé) peuvent déposer une demande de restitution, c'est-à-dire la restitution physique et juridique de leurs terres. Cette loi autorise également les familles qui n'étaient pas les propriétaires officiels de leurs terres au moment de leur déplacement (mais en étaient les occupants ou les possesseurs légitimes) à recevoir un titre de propriété dans le cadre du processus de restitution (article 72) et promet également un accompagnement et un soutien institutionnels (par exemple sous forme de subventions à l'acquisition ou à la reconstruction des maisons) à toutes les personnes ayant été déplacées, qu'elles choisissent de retourner chez elles ou de se réinstaller ailleurs (article 66).

La loi 1448 offre un certain nombre de garanties habituellement absentes des procédures juridiques ordinaires. Par exemple, elle autorise le recours à des types de preuves nombreux et peu conventionnels en appui aux demandes de restitution, en tenant compte du fait que les demandeurs ont souvent perdu les documents nécessaires, précisément en

conséquence de leur déplacement forcé. De plus, cette loi présume l'absence de consentement en ce qui concerne le transfert des terres entre les victimes et toute personne ayant été condamnée en raison de son appartenance à des groupes armés illégaux, de sa collaboration avec ces derniers ou du financement de ces groupes. Par ailleurs, cette loi réserve aux juges la faculté de présumer qu'une transaction foncière n'a pas été consensuelle (sauf en cas de preuve contraire) lorsque le montant véritablement versé ou mentionné dans le contrat était inférieur de plus de 50 % à la « valeur réelle » des terres. Cette même règle s'applique lorsque des déplacements forcés en masse, de graves violations des droits de l'homme ou des actes de violence généralisée ont eu lieu dans les zones avoisinantes et au cours de la même période que l'incident allégué (menaces ou acte de violence) ayant abouti à l'usurpation ou à l'abandon forcé des terres. S'il est prouvé qu'une transaction n'a pas été réalisée de manière consensuelle, le transfert des terres concernées et l'ensemble des accords ultérieurs à leur sujet peuvent être considérés comme non valides (article 77). En bref, la loi renverse la « charge de la preuve » en faveur du demandeur.

L'unité de restitution des terres est chargée d'aider les victimes à monter leur dossier en vue de le soumettre au contrôle judiciaire ou est tenue de recourir aux services d'un avocat pour ce faire. En règle générale, la victime ne doit s'acquitter d'aucun frais judiciaire. Les juges spécialisés, qui connaissent bien les questions d'usurpation des terres, sont chargés de rendre une décision.

Il est évident que le programme colombien de restitution des terres, tel que défini par la loi 1448, présente de nombreux atouts, en plus d'un certain nombre de défaillances non couvertes ici. Les personnes travaillant dans d'autres contextes penseront peut-être pouvoir tirer de nombreux enseignements de l'expérience colombienne, qu'ils soient bons ou mauvais.

Incapacité à encourager les demandes

Le faible nombre de demandes s'explique par de nombreuses raisons, notamment : le manque de confiance en les autorités, en particulier dans les zones où elles ont/avaient des liens avec les

groupes armés ; la désillusion à l'égard des agences gouvernementales suite à de mauvaises expériences personnelles ou aux expériences d'amis et de relations familiales ; l'ignorance ou la compréhension limitée de la loi ; ou les difficultés à accéder aux institutions compétentes pour diverses raisons, dont les distances à parcourir et les coûts³.

Lors d'une réunion avec les habitants d'un village de la municipalité de Pensilvania (dans le département de Caldas), peu d'entre eux semblaient être conscients du soutien auquel les rapatriés avaient droit ou du fait que la restitution s'appliquait également aux terres abandonnées (et pas seulement usurpées). L'un des hommes a affirmé que les fonctionnaires compétents « ne voulaient pas enregistrer leurs déclarations », sur quoi quelques voisins ont hoché la tête en signe d'acquiescement. Une femme a expliqué qu'elle avait marché pendant huit heures jusqu'au centre municipal, où on lui avait finalement demandé de rentrer chez elle car tout le monde était trop occupé.

Javier⁴, un leader d'une autre municipalité, qui apporte son soutien aux victimes dans l'ensemble de cette région caféicole, insiste sur le fait que les personnes manquent de confiance en elles et dans la volonté ou dans la capacité des autorités à répondre à leurs demandes :

« Je sais comment me défendre quand je m'exprime mais beaucoup de personnes se sentent trop peu à l'aise et ne savent pas comment dire : « Regardez, ils ont saisi mes terres et j'ai tel problème » [...] et beaucoup de personnes ne font pas confiance à l'État. »

Mais il existe peut-être une menace plus urgente que toute autre pour le processus de restitution : les tentatives de l'écraser en recourant à la violence. Au moins 72 demandeurs et leaders de la restitution des terres ont été assassinés, tandis qu'ils sont des milliers à avoir reçu des menaces de mort. Dans certains cas, les personnes déplacées sont forcées de fuir de chez elles une fois encore, en raison de leur participation au processus de restitution. Les représentants des organisations accompagnatrices et les défenseurs des droits de l'homme, de même que les fonctionnaires travaillant sur les cas de restitution, ont également été ciblés. Les « successeurs » des groupes paramilitaires sont responsables de la majorité des crimes à l'encontre des demandeurs de terres et des leaders de la restitution, un fait largement reconnu et bien établi.

« Dans tout le Caldas, on observe des dépossessions, mais il y a plus de crainte que de dépossession. De nombreuses personnes m'ont dit [en réponse aux suggestions qu'elles devraient déposer une demande de restitution] : « Certainement pas, ma mère ne veut plus aucun problème – nous avons déjà eu tellement de problèmes quand ils nous ont expulsés de ces terres. » (Javier)

La police, qui est censée assurer la protection des personnes menacées, néglige souvent de remplir ses devoirs, tandis que les fonctionnaires gouvernementaux rejettent fréquemment les dénonciations des membres de la communauté. Les enquêtes sur les violences et les intimidations entourant le processus de restitution des terres ont été menées, au mieux, avec mollesse.

Après de nombreuses menaces et tentatives d'assassinat, Javier (mais aussi des milliers d'autres personnes) a sollicité l'assistance de l'unité de protection nationale. Selon lui, la protection offerte est inadaptée.

« Je sais, je suis certain que je reçois des menaces en raison de mon rôle de leader dans le processus de restitution, parce qu'il y a beaucoup de personnes très puissantes qui ont de nombreux intérêts à conserver ces terres. Et les menaces sont claires : soit vous laissez tranquilles les victimes et les questions de restitution des terres, soit vous mourez. Pour l'heure, nous avons reçu en guise de protection un gilet pare-balles et un téléphone qui ne fonctionne pas. »

La loi 1448 met à disposition de nombreux mécanismes pour aider les populations colombiennes déplacées de l'intérieur à reconstruire leur vie. Cependant, un grand nombre de personnes déplacées souhaitant retourner sur leurs terres ont trop peur de solliciter l'assistance de l'État, tandis que d'autres y sont retournées sans accompagnement institutionnel, car elles ne connaissent pas assez bien leurs droits ou ont rencontré des difficultés à accéder aux institutions compétentes. Si la majorité des personnes susceptibles de rentrer en ligne de compte ne déposent même pas de demande de restitution de terres en vertu de la loi 1448, cela représenterait en soi un échec pour le processus de justice transitionnelle en Colombie.

Frances Thomson

frances.thomson.lynce@gmail.com

Candidate au doctorat,⁵ University of Sussex

www.sussex.ac.uk

1. La loi sur les victimes (loi 1448 de 2011) s'applique à l'ensemble des victimes du conflit armé, qu'elles souhaitent ou non récupérer des terres perdues, et couvre donc de nombreux autres éléments que nous n'abordons pas ici

2. Restrepo Salazar J C et Bernal Morales A (2014) *La cuestión agraria: Tierra y posconflicto en Colombia*, Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial Colombia, pp. 41-47.

3. Amnesty International (2014) *A land title is not enough: ensuring sustainable land restitution in Colombia* www.amnesty.org/en/documents/AMR23/031/2014/en/ Human Rights Watch (2013) *The Risk of Returning Home: Violence and Threats against Displaced People Reclaiming Land in Colombia* <http://bit.ly/HRW-risk-2013>

4. Prénom modifié pour des raisons de sécurité.

5. Recherche financée par l'Economic and Social Research Council du Royaume-Uni et le Centre for Global Political Economy de l'Université du Sussex (bourse no T83833F).

Les femmes autochtones déplacées de Colombie

Gina Escobar Cuero

Les peuples autochtones constituent souvent l'un des groupes les plus vulnérables parmi la population des personnes déplacées de l'intérieur en Colombie, et il est d'autant plus difficile de leur apporter protection et assistance que leur culture et leurs besoins sont trop peu compris.

On estime que la Colombie compte plus de 49 millions d'habitants, dont 1,5 % de peuples autochtones. Selon la Constitution de 1991, ces peuples ont le droit de posséder les terres où ils pratiquent leur culture. Ces territoires autochtones, généralement situés dans des zones isolées du pays, sont souvent riches en ressources naturelles, si bien qu'ils attirent différents acteurs participant au conflit armé colombien. Au fil des années, un nombre croissant de peuples autochtones ont été déplacés par les violences ou les menaces de violence.

Pour ces peuples, la perte de leur territoire constitue un problème majeur ; les communautés sont divisées et les familles séparées. Dans de nombreux cas, les femmes autochtones finissent seules et/ou en tant que chef de ménage après le meurtre de leurs partenaires. Craignant que les auteurs de ces violences ne viennent les trouver, un grand nombre d'entre elles fuient vers les villes, où elles sont forcées de vivre dans des conditions sordides. Toutes ces raisons contribuent à la « ... destructuration de communautés entières et au risque de disparaître en tant que peuples distincts et différents »¹.

Le cas des femmes zenu

Les Zenu sont un peuple autochtone vivant principalement dans le nord de la Colombie. Leurs activités économiques principales sont la production artisanale et l'échange de produits agricoles avec d'autres groupes autochtones. Au sein de la famille, les femmes sont responsables de l'entretien d'un jardin appelé el patio dans lequel elles font pousser des légumes, des fruits et des plantes médicinales destinés à la famille, et où elles élèvent également des animaux domestiques. Selon une perspective communautaire, les femmes aident à créer un « réservoir de biodiversité », d'autant que certains patios compteraient jusqu'à « ... 28 espèces de légumes, 30 espèces de fruits et plus de 70 espèces de plantes médicinales »². Les femmes sont également en charge de la médecine traditionnelle et des activités de tricot. Par ces divers moyens, les femmes zenu jouent un rôle important dans la survie de leur communauté – et dans ce rôle, les terres sont cruciales.

En situation de déplacement, le rôle des femmes zenu change soudainement. Dans de nombreux cas,

elles rencontrent des difficultés telles que l'absence de logement, de sécurité alimentaire, d'éducation et d'emploi. Comme le niveau d'instruction de nombreuses femmes zenu dépasse rarement le primaire, la plupart des possibilités d'emploi qui s'offrent à elles sont mal payées et temporaires, et presque toutes les femmes et les familles déplacées sont forcées de louer leur logement. Le manque de terres pour créer un patio compromet la sécurité alimentaire de la famille. De plus, comme les femmes doivent travailler à l'extérieur du domicile, elles sont moins en mesure de s'occuper de leurs enfants, si bien que ces derniers sont davantage exposés au risque de rejoindre une bande. Le déplacement interne modifie donc considérablement le rôle des femmes zenu et compromet la survie de l'ensemble de la communauté.

La réponse inadaptée du gouvernement

En Colombie, la loi 387 de 1997 avait pour objectif de prévenir les déplacements internes et de venir en aide aux personnes qui avaient été déplacées. Chacun des 32 départements du pays devait décider d'un budget annuel pour mettre en œuvre les programmes correspondants, mais, en raison du manque de supervision par le gouvernement, la mise en œuvre de ces programmes s'est avérée très variable, et donc l'assistance fournie également. Dans le cas des peuples autochtones, les administrations locales n'ont pas compris quels étaient leurs besoins spécifiques et n'y ont pas répondu.

Pour accéder à l'assistance, les personnes déplacées de l'intérieur (PDI) doivent s'enregistrer auprès du Registre colombien des victimes. Une fois leur enregistrement confirmé, les PDI ont le droit de bénéficier de l'aide humanitaire d'urgence, qui vise à couvrir leurs besoins élémentaires immédiats ; une seconde étape de ce programme met à disposition une assistance à la génération de revenus et au logement en vue de garantir la stabilité économique et sociale. Les conclusions d'entretiens organisés avec les femmes zenu de la communauté de Pasacaballos, dans la ville de Carthagène, révèlent qu'avec ce système d'enregistrement, les femmes autochtones éprouvent des difficultés à accéder à l'aide. Ces difficultés découlent de certaines circonstances, par exemple

du fait que les femmes ont été déplacées plus d'une fois et n'ont donc plus droit à une assistance.

Et pour celles qui ont bénéficié d'une assistance, celle-ci s'est généralement avérée insuffisante ou de mauvaise qualité, ou a été fournie avec du retard. Par exemple, certaines femmes ont bénéficié d'une assistance financière pour couvrir leur loyer deux ans après avoir sollicité de l'aide. Ou encore une assistance financière avait été promise à une femme, mais elle n'a finalement reçu qu'une partie du paiement sous forme de denrées alimentaires (de mauvaise qualité), de quatre chaises et d'un ensemble de cuillères. Plusieurs années plus tard, elle devait toujours 40 % des fonds promis. Ce type d'assistance n'est autre qu'un gaspillage de ressources pour le gouvernement, dans la mesure où il ne donne pas aux femmes les outils dont elles ont besoin.

L'organisation inefficace de l'assistance par le gouvernement et la compréhension insuffisante des véritables besoins des femmes autochtones déplacées se révèlent préjudiciables non seulement pour la survie à court terme des femmes zenu déplacées de l'intérieur et de leur famille, mais aussi pour la survie à long terme de leur communauté et de leur culture.

Gina Escobar Cuero ginpescobar@yahoo.com
Candidate au doctorat du Département d'études du développement de l'Université de Vienne
www.univie.ac.at

1. Organización Nacional Indígena de Colombia/National Indigenous Organisation of Colombia
<http://bit.ly/UASB-RAA-08-ONIC>
2. Vélez G A and Valencia M (1995) « Comunidad Zenú del Volao: De las cenizas del desplazamiento forzoso resurge la vida », *Biodiversidad, sustento y culturas* www.grain.org/e/803

Nouveaux facteurs déclenchant le déplacement interne au Guatemala

Sindy Hernández Bonilla

Plus de vingt ans après la fin de la guerre civile, le Guatemala connaît à nouveau une flambée de déplacements internes. Les causes en sont multiples et exigent qu'on y prête attention.

La signature d'accords de paix en 1996 a mis fin à 36 années de guerre civile entre le gouvernement du Guatemala et l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque¹. On estime qu'environ 200 000 personnes auraient été tuées pendant la guerre, alors que près d'un million de personnes ont été déplacées à l'intérieur du pays ou ont fui à l'étranger. Plus de vingt années se sont écoulées depuis la fin de la guerre, mais aujourd'hui ce pays d'Amérique centrale connaît à nouveau des taux élevés d'homicides et de violences généralisées, ainsi qu'une recrudescence de nouveaux déplacements².

Au moment où les Accords de paix, et notamment l'Accord sur la réinstallation des populations déracinées par le conflit armé³, ont été négociés et approuvés, le gouvernement a introduit des mesures économiques et de réajustement structurel. Cependant, même si certains progrès ont été accomplis, ils n'ont eu que peu d'impact sur les inégalités économiques. Il n'y a pas eu, par exemple, de réforme fiscale complète, de sorte que l'État dispose de peu de ressources à investir dans l'éducation, la santé, la protection sociale, le logement et la création d'emplois. Les populations indigènes n'obtiennent

toujours pas la jouissance de leurs droits et n'ont pas d'accès à la justice. En outre, le manque de ressources de l'État signifie qu'en termes de compensation peu de familles victimes de la guerre ont reçu des dédommagements exhaustifs.

Tout cela, combiné à une application inégale des dispositions de l'accord de paix a contribué à un approfondissement des inégalités et de la pauvreté dans le pays et à une fragilité accrue de l'État, offrant un terrain propice pour les groupes armés, les bandes criminelles, le crime organisé et le trafic de drogue. À l'heure actuelle, le Guatemala connaît des taux élevés de délinquance qui engendrent la peur et l'incertitude au sein de l'ensemble de la population.

Des recherches menées en 2016 ont identifié une gamme étendue de facteurs déclencheurs de déplacement au Guatemala : violence, extorsion et menaces ; crime organisé et trafic de drogue ; expansion d'activités commerciales de grande envergure (culture de la canne à sucre et des palmiers à huile, élevage bovin, exploitation minière et production hydroélectrique) ; événements naturels et climatiques. Viennent s'ajouter à cela d'autres facteurs de risque qui déclenchent la migration forcée, comme la

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

détérioration et l'exacerbation des inégalités sociales en matière d'accès à la santé, à l'éducation, au logement, aux moyens d'existence et aux terres (les personnes les plus touchées étant celles qui vivent dans les zones rurales et marginalisées), et la prédominance du système patriarcal.

L'expansion d'activités commerciales de grande envergure a réduit les zones d'agriculture vivrière, ce qui a entraîné le déplacement des familles et parfois de communautés entières dans le nord-ouest du pays. Cette situation, à son tour, expose les personnes touchées à des risques de maladie et de malnutrition alors que leur accès aux moyens d'existence est précaire ou inexistant. Leur vulnérabilité est encore exacerbée par la violence, l'intimidation et l'accapement des terres par les grandes compagnies, et par les dommages environnementaux causés au territoire, particulièrement aux ressources aquifères du fait de la contamination, de l'utilisation excessive et du détournement des cours d'eau.

Ces entreprises commerciales tirent avantage d'un État faible, de la corruption et de l'inefficacité, mais aussi des liens étroits que certaines compagnies ont avec les mafias et certaines institutions étatiques. Une telle situation laisse les communautés sans protection. Certaines résistent (comme celles qui protestent contre l'exploitation minière et les projets hydroélectriques), alors que d'autres choisissent de tout vendre et de chercher ailleurs un endroit pour vivre – s'en allant souvent pour assurer leur propre survie.

La géographie du Guatemala rend le pays vulnérable face aux événements naturels et climatiques (orages, éruptions volcaniques et séismes) qui entraînent également des déplacements forcés. Une situation qui est encore aggravée par l'absence de planification foncière, la déforestation, la mauvaise supervision de la construction, les pénuries de logements et la médiocrité des mesures de prévention et de préparation. Les personnes les plus touchées sont celles qui vivent déjà dans la pauvreté. Lorsque de tels événements surviennent, les populations touchées reçoivent une aide d'urgence, mais pas d'assistance à plus long terme.

De l'indifférence à l'investissement ?

En résumé, les raisons qui causent le déplacement interne et forcé au Guatemala sont nombreuses, mais l'État semble peu enclin à en reconnaître les causes sous-jacentes. Ceux qui sont déplacés par la violence vivent dans la peur constante d'être retrouvés par les acteurs de cette violence, et en conséquence se méfient des autres et des fonctionnaires publics. Un tel scénario rend

l'obtention de données sur le déplacement très difficile, alors que la crainte omniprésente en arrière-plan empêche les gens de déposer plainte, ce qui à son tour entrave l'investigation et la répression des activités criminelles et ne permet pas d'éviter leur répétition.

Le gouvernement doit démontrer sa volonté de s'attaquer aux aspects structurels qui causent le déplacement. Il est urgent d'entreprendre une évaluation systémique (avec la participation de la société civile) des politiques publiques et des programmes de prévention et d'assistance qui ciblent les personnes déplacées ; il est nécessaire d'accroître l'investissement dans l'amélioration des conditions de vie des populations les plus pauvres et les plus exclues – à savoir les populations des zones rurales reculées et celles des sites urbains d'installation précaire ; des approches spécifiques sont nécessaires à l'intention des enfants, des adolescents, des femmes et des personnes indigènes. Un plan national de développement est un besoin urgent, un plan au bénéfice des populations les plus vulnérables destiné à éradiquer la pauvreté et la malnutrition, à garantir l'accès à l'éducation et à l'emploi, et à promouvoir une gestion durable de la terre. Tout cela ne signifie pas qu'il faille partir de zéro puisqu'il existe déjà des initiatives qui peuvent être revisitées⁴.

L'État doit également développer des procédures en vue de régler les entreprises d'expansion et d'extraction, et ce faisant doit se concentrer sur des questions aussi variées que la légalité des activités, le conflit social, les impacts environnementaux, les répercussions sur la production alimentaire, le rôle des fonctionnaires publics et leurs relations avec les entreprises, et les agissements des autorités locales qui violent le droit des communautés à être consultées. Par-dessus tout, le gouvernement doit réfléchir et se demander si ces activités commerciales sont réellement dans l'intérêt du pays d'un point de vue social, environnemental et économique, à la fois à court et à plus long terme.

Sindy Hernández Bonilla smhernandezb@url.edu.gt
Chercheuse, Institut de recherche et de projection des dynamiques mondiales et territoriales, Université Rafael, Guatemala. <http://bit.ly/2wJnYlr>

1. Conciliation Resources (1997) *Negotiating rights: The Guatemala peace process* www.c-r.org/accord/guatemala

2. L'Observatoire des situations de déplacements internes (IDMC) a signalé 6 200 nouveaux cas de déplacement interne en 2016 : www.internal-displacement.org/countries/guatemala

3. www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Guatemala_ResettlementAgreement.pdf

4. Comme, les Accords de paix, le 'Plan para Activar y Adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral' et 'Mejoremos Guate'.

Bien en deçà du niveau de protection : Le nouveau régime de migration que le Pérou réserve aux Vénézuéliens

Nicolas Parent

L'introduction par le Pérou d'un nouveau permis de travailler et d'étudier réservé aux Vénézuéliens qui fuient la violence dans leur pays mérite d'être louée – mais il ne fournit qu'une forme de protection temporaire limitée.

La répression de l'État, les pillages et la violence ont laissé les Vénézuéliens avec un sentiment de malaise et de peur au moment où l'érosion de la stabilité sociopolitique du pays est encore exacerbée par des pénuries de nourriture et de médicaments, une inflation paralysante et une dévaluation massive de la monnaie nationale. Au fil du temps, alors que la situation continue de se détériorer, il devient de plus en plus aisé de justifier l'application de la définition internationale de réfugié aux Vénézuéliens.

Outre la Convention de 1951 sur les réfugiés et son Protocole de 1967 que la grande majorité des pays latino-américains ont signés, le continent a fait preuve d'un effort coordonné en vue de renforcer son cadre régional à l'égard des personnes forcées au déplacement. La Déclaration de Carthagène en 1984, et celles de San Jose en 1994, de Mexico en 2004 et du Brésil en 2014 sont autant de preuves d'un engagement à protéger ceux qui ont des craintes fondées de persécution. La réponse donnée à ceux qui fuient le Venezuela sert néanmoins d'exemple de ce qu'il reste encore à faire, particulièrement en ce qui concerne la mise en œuvre de ces instruments. Par exemple, bien que le Brésil ait reçu 4 670 demandes d'asile émanant de Vénézuéliens entre 2012 et 2016, le ministère de la Justice n'en a étudié que 89 au total¹. Ceux qui veulent fuir vers la Colombie rencontrent des difficultés différentes, la fermeture régulière de la frontière et la violence dans la région est du pays ont empêché les Vénézuéliens de demander l'asile.

Options en matière de protection

Parmi tous les autres pays latino-américains qui accueillent des Vénézuéliens, le Pérou mérite d'être remarqué pour son nouveau programme de permis temporaire de travailler et d'étudier. Le Permis temporaire de séjour (Permiso Temporal de Permanencia –PTP)² est un permis de travailler et d'étudier exclusivement accordé aux citoyens vénézuéliens pour une période d'une année, avec la possibilité d'être renouvelé. Ce nouveau programme a attiré les

louanges de la communauté internationale, y compris de la Commission interaméricaine des droits de l'homme qui a parlé d'« un exemple pour la région sur la manière dont les États peuvent se donner les moyens de protéger les migrants qui se trouvent en situation de vulnérabilité en régularisant la migration »³. Selon Eduardo Sevilla Echevarría, le Superintendant de la migration, à fin juillet 2017, plus de 10 000 Vénézuéliens avaient vu leurs dossiers approuvés pour l'obtention d'un Permis temporaire de séjour⁴.

Il semblerait toutefois que les fonctionnaires de l'immigration fassent la promotion du Permis temporaire de séjour au lieu de donner des informations sur d'autres voies de protection plus durables et plus variées. C'est ce qui est arrivé à José, un ancien entrepreneur au Venezuela. Lorsqu'il a franchi le contrôle aux frontières à l'aéroport de Lima, José a notifié au fonctionnaire de l'immigration qu'il souhaitait demander l'asile, mais « ils m'ont dit que j'étais uniquement admissible à l'obtention du Permis temporaire de séjour ». Si l'on tient compte du fait que le Pérou dispose d'une législation relative à l'asile qui remonte à 2003⁵, il est surprenant que les fonctionnaires de l'immigration à Lima n'aient pas cru bon de lui donner des informations adéquates sur les procédures d'asile.

Des témoignages provenant de requérants et de bénéficiaires autour de Lima suggèrent que José n'est pas le seul Vénézuélien à avoir été mal informé sur son droit de requérir l'asile. Lorsque María a déposé une demande de PTP, elle s'est aperçue que celui-ci ne garantissait pas explicitement l'accès à certains droits qui normalement devraient être accordés aux réfugiés. « J'ai fui une zone du Venezuela où la violence fait rage et je savais qu'aux termes de la définition étendue relative au statut de réfugié qui figure dans la Déclaration de Carthagène, j'aurais dû être admissible au statut de réfugiée », a expliqué María, et elle a ajouté qu'elle ne souhaitait pas nécessairement obtenir formellement le statut de réfugiée,

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

mais qu'elle voulait plutôt obtenir la garantie juridique qu'elle et ses enfants auraient accès aux services de santé et bénéficieraient d'une assistance de base. Toutefois après plusieurs visites au bureau de la migration et de nombreuses conversations téléphoniques avec des employés du HCR (qui n'étaient pas entièrement certains du recoupement entre le PTP et la législation péruvienne sur l'asile), elle aussi, tout comme José, a dû accepter le PTP comme l'unique option qui lui était offerte.

Une mise en application qui ne satisfait pas aux normes internationales

L'Amérique latine se distingue de manière générale pour avoir développé certains des mécanismes de protection les plus novateurs à l'égard des migrants forcés. La Déclaration de Carthagène de 1984 était à l'avant-garde dans ce domaine, préparant la voie vers une multitude de dialogues régionaux axés sur la protection internationale. Il est toutefois tout aussi crucial de reconnaître que ces déclarations, plans d'action, recommandations et conclusions n'ont en majorité aucune force de loi, et qu'en Amérique latine « la plupart des organes actuellement chargés de la détermination du statut de réfugié n'ont pas encore la formation, l'efficacité, l'indépendance et l'expertise que l'on peut trouver dans d'autres parties du monde »⁶. En outre, depuis la fin des années 1990, les gouvernements d'Amérique latine ont élaboré des législations relatives à l'asile au niveau national, mais ces instruments « ne sont habituellement pas conformes aux normes internationales en ce qui concerne la durée et l'étendue de la protection [et] ne garantissent pas aux réfugiés certains droits importants comme celui de bénéficier de procédures équitables et efficaces de détermination de leur statut de réfugié »⁷.

Le Pérou, à cet égard, ne fait pas exception, et même si le PTP a permis à de nombreux Vénézuéliens d'obtenir la sécurité, il convient de se demander si le pays s'acquitte réellement de ses responsabilités à l'égard de ceux d'entre eux dont le cas devrait être décidé par le biais d'un véritable processus de détermination du statut de réfugié. Si l'on tient compte du fait que la Déclaration de Carthagène de 1984 étend la définition de ce qui constitue le statut de réfugié pour y inclure ceux qui fuient leur pays du fait « d'une violence généralisée, d'une agression étrangère, de conflits internes, d'une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant sérieusement perturbé l'ordre public »⁸,

il ne fait pas de doute qu'il y a suffisamment d'éléments pour démontrer que ceux qui fuient le conflit vénézuélien ont de bonnes raisons de requérir la protection internationale. Suite à l'incorporation de cette définition étendue à sa législation nationale, le Pérou a acquis formellement la responsabilité de faciliter un tel processus. Dans la pratique, le PTP permet au Pérou de contourner cette responsabilité dans la mesure où, en toute probabilité, les Vénézuéliens verront leurs cas évalués *prima facie*, sans être correctement informés des autres mécanismes de protection disponibles et prévus par la législation péruvienne.

Alors que le Pérou est félicité pour l'accueil qu'il réserve aux Vénézuéliens, il convient de comprendre que le PTP n'est pas, peu s'en faut, un véritable instrument de protection garantissant une gamme complète de droits. Sur le papier, il s'agit simplement d'un permis de séjour qui permet aux Vénézuéliens de travailler et d'étudier pendant une période d'une année, et même si cette solution convient à certains requérants, elle n'est pas adéquate pour ceux qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité et leur liberté étaient menacées. Le PTP instauré par le Pérou ne devrait donc pas être considéré comme une nouvelle norme de protection pour ceux qui fuient les crises, les conflits ou la violence en Amérique latine, car cela risquerait de propager une rhétorique et une pratique fondées sur la générosité et le bon-vouloir plutôt que sur les droits.

Nicolas Parent nik.parent@gmail.com

Chercheur, Observatoire des droits humains et des migrants forcés en Turquie <https://ohrfmt.org>; actuellement chargé d'enseigner la géographie à Lima au Pérou.

1. Human Rights Watch (2017) 'Venezuela: Humanitarian crisis spilling into Brazil' <http://bit.ly/HRW-Venez-18042017>
2. Décret suprême N° 002-2017-IN www.refworld.org/docid/58da500c4.html
3. IACHR www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2017/043.asp
4. 'Gobierno evalúa ampliar plazo para entrega de PTP a venezolanos', *El Comercio*, 25 juillet 2017 <http://bit.ly/ElComercio-25072017>
5. Loi sur les réfugiés N° 27891 www.migraciones.gob.pe/documentos/normalegal_8.pdf
6. Fischel De Andrade J (2014) 'Forced migration in South America' dans Fiddian-Qasimiyeh E, Loescher C, Long K et Sigona N (Eds) *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*, Oxford University Press, pp651-663
7. Gottwald M (2003) 'Protecting Colombian refugees in the Andean region: the fight against invisibility' Document de travail du HCR No 81 www.unhcr.org/3e712014.pdf
8. Déclaration de Carthagène sur les réfugiés <http://bit.ly/1984Cartagena-Sp-Fr-Eng>

Protection en l'absence de législation à Trinité-et-Tobago

Rochelle Nakhid et Andrew Welch

Les nombreux petits États insulaires des Caraïbes sont aux prises avec des flux migratoires de plus en plus complexes, et pourtant, peu d'entre eux ont introduit des lois en matière de réfugiés. Trinité-et-Tobago compte parmi ceux qui sont en train de le faire.

L'État insulaire de Trinité-et-Tobago, qui a accueilli un nombre croissant de migrants au cours des dix dernières années, est à la fois un lieu de transit et de destination. Conformément à la tendance antillaise générale, des réfugiés de diverses nationalités sont de plus en plus nombreux à rejoindre Trinité-et-Tobago. 184 personnes y étaient enregistrées en tant que demandeurs d'asile en 2014, 209 en 2015 et 314 en 2016¹. Selon le HCR, l'agence de l'ONU pour les réfugiés, les chiffres de 2016 ont déjà été multipliés par deux au cours des premiers mois de 2017 : en mai 2017, l'organisation y dénombrait 640 demandeurs d'asile, réfugiés et autres personnes relevant de sa compétence. Cette augmentation rapide devrait se poursuivre puisque le pays accuse des retards pour enregistrer les personnes ; les prévisions indiquent un chiffre total avoisinant les 1 800 pour l'année 2017.

À Trinidad et Tobago, les demandeurs d'asile et les réfugiés sont principalement originaires de six pays (Cuba, Venezuela, Syrie, Bangladesh, Jamaïque, Colombie et Nigéria) représentant un mélange de réfugiés régionaux et extra-régionaux. Auparavant, la majorité d'entre eux provenait de Cuba et de Syrie, mais, en 2017, les Vénézuéliens sont devenus le deuxième plus grand groupe de demandeurs d'asile. Toutefois, les réfugiés et demandeurs d'asile peuvent également venir de nombreux autres pays, comme le Pakistan, le Congo, le Mali, le Soudan et l'Ouganda. Plus généralement, selon les statistiques du HCR en date de mars 2017, le nombre de réfugiés et demandeurs d'asile dans la région des Antilles² a augmenté de 50 % entre 2015 et 2016. Les dix principaux pays d'origine, dans l'ordre décroissant, sont El Salvador, Haïti, le Honduras, le Guatemala, Cuba, le Venezuela, la Colombie, la Syrie, la Jamaïque et le Bangladesh.

Les défis et les insuffisances de la protection

Dans les pays caribéens indépendants du Commonwealth³, seul le Bélice s'est doté d'une législation relative aux réfugiés, tandis que la Jamaïque et Trinité-et-Tobago ont défini une politique mais pas de législation. Trinité-et-Tobago a accédé à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et à son Protocole de 1967

en novembre 2000. À ce jour, ceux-ci n'ont pas été intégrés aux lois nationales, mais le processus de rédaction de ces lois est aujourd'hui en cours. Ce processus est entrepris d'une manière participative digne d'éloges, les principales parties prenantes étant l'Unité des affaires internationales et la Division de l'immigration du ministère de la Sécurité nationale, le HCR et l'ONG Living Water Community (LWC)⁴.

Les bonnes relations entre les parties prenantes se sont traduites par la protection de centaines de réfugiés au cours des 30 dernières années. Une politique relative aux réfugiés, approuvée en juin 2014⁵, énonce dans les grandes lignes les droits octroyés aux réfugiés : un permis les autorisant à séjourner dans le pays, le droit de travailler, des papiers d'identité, des documents de voyage, l'assistance publique (s'ils sont dans le besoin et dans l'impossibilité de travailler), les soins médicaux, la liberté de mouvement, le rapprochement familial, des opportunités éducatives et des activités récréatives, des consultations en cas de traumatisme et d'autres troubles psychologiques, et le droit de ne pas être expulsé du pays (sauf si le réfugié représente une menace pour la sécurité nationale ou l'ordre public). Elle envisage une approche en trois phases pour permettre au gouvernement d'endosser ses responsabilités en matière de protection des réfugiés et de détermination de leur statut. Même si le calendrier défini pêche par son ambition, le renforcement des capacités des acteurs gouvernementaux est en cours pour leur permettre d'endosser leurs responsabilités.

Cependant, les droits énumérés dans la politique ne sont en réalité pas tous accordés aux réfugiés. À part la liberté de mouvement, les soins médicaux et le droit de ne pas être expulsé, en pratique il n'y a aucun droit au travail, aucune délivrance de documents d'identité au moment de la remise du passeport pour recevoir une ordonnance de supervision, aucune assistance publique et aucun accès à un traitement psychologique sensible aux aspects culturels, un accès limité à l'éducation pour les enfants et aucun processus facile de rapprochement familial.

Tout réfugié ou demandeur d'asile souhaitant solliciter une protection à Trinité-et-Tobago

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

doit respecter la loi sur l'immigration et ses réglementations, ce qui rend difficile la mise en œuvre de véritables mesures de sauvegardes en matière de protection. Les personnes qui entrent ou restent à Trinité-et-Tobago sans papiers d'identité en ordre risquent d'être traitées comme des criminels (avec peine d'emprisonnement et/ou amende) et sont susceptibles d'être détenues dans des centres de détention administrative en attente d'être déportées vers leur pays d'origine. Les décisions relatives à cette loi s'appliquent également aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, en particulier s'ils sont en possession de faux papiers ou sont sans-papiers.

Lorsque les demandeurs d'asile s'enregistrent par le biais du HCR auprès de LWC, conformément aux procédures approuvées en 2014, ils sont orientés vers la Division de l'immigration qui leur accorde une ordonnance de supervision. Cette mesure impose aux demandeurs de se présenter régulièrement à des rendez-vous et les protège contre le refoulement ou la détention tant qu'ils respectent les lois du pays. Cette alternative à la détention a été négociée il y a plusieurs années avec la Division de l'immigration, de même que la suppression de l'obligation habituelle de verser une caution. Toutefois, une affaire récente traitée par la Haute Cour de Trinité-et-Tobago a indirectement remis en question la légalité du recours actuel aux ordonnances de supervision pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. Il est donc prévu que les parties prenantes se réunissent pour discuter des implications de cette décision et trouver d'autres solutions.

La politique relative aux réfugiés reconnaît également les trois solutions durables préconisées par le HCR pour aider les réfugiés à reconstruire leur vie dans la paix et la dignité. Cependant, comme les réfugiés arrivés à Trinité-et-Tobago ne peuvent pas s'intégrer légalement dans le pays ni y travailler, le HCR s'en remet fortement à la réinstallation comme principale solution possible pour la plupart des réfugiés (traditionnellement aux États-Unis). Cette procédure peut être longue et rien ne garantit que les

réfugiés soient acceptés par un autre pays. Et alors que le nombre de places de réinstallation disponibles dans le monde ne cesse de décliner, l'intégration locale reste la solution de facto.

En matière de protection, les personnes LGBTI⁶, les enfants et les femmes en particulier font l'objet de préoccupations supplémentaires. De nombreuses personnes LGBTI fuient leur pays d'origine pour chercher refuge à Trinité-et-Tobago. Toutefois, en raison des normes culturelles du pays et de la loi de 1986 relative aux infractions sexuelles, elles retrouvent à Trinité-et-Tobago de nombreuses craintes qu'elles éprouvaient déjà dans leur pays d'origine en matière de protection. En raison des restrictions imposées par la Division de l'immigration, des préoccupations vis-à-vis du manque de places dans les écoles et de la préférence visant à y inscrire les réfugiés plutôt que les demandeurs d'asile, un nombre croissant d'enfants restent exclus du système scolaire. De plus, le pays dispose de peu de capacités pour héberger les enfants non accompagnés ou séparés, ce qui est dû en partie au manque de personnel bilingue et en partie au manque de places dans les foyers d'accueil pour enfants. Parallèlement, sous l'effet de la discrimination dont les Latino-Américaines sont traditionnellement victimes dans la société trinbagonienne et de la misogynie qui y est profondément ancrée, de nombreuses réfugiées sont exposées quotidiennement



Dans une salle de classe de l'Université des Antilles de Trinidad, Valérie Yousseff, professeure de linguistique, aide une réfugiée colombienne de huit ans à faire ses exercices d'anglais.

au harcèlement et restent particulièrement vulnérables à l'exploitation et aux mauvais traitements. Cette vulnérabilité est exacerbée sur le lieu de travail, où les femmes réfugiées (de même que tous les réfugiés d'ailleurs) sont forcées de travailler dans l'économie informelle.

Quelles options quand les ressources et les capacités sont limitées

LWC est la seule organisation de la société civile de l'île qui œuvre pour les réfugiés. Cependant, un partenariat récent avec l'Université des Antilles offre une lueur d'espoir pour élargir les services grâce à des cours qui seraient dispensés en langue anglaise (et peut-être, ultérieurement, en proposant des cours d'études sur les réfugiés). Un autre partenariat envisage de fournir une aide juridique en collaboration avec l'école de droit locale.

On peut soutenir que, comme tout autre État, Trinité-et-Tobago devrait veiller à respecter ses obligations juridiques élémentaires et faciliter l'accès à l'asile, même s'il ne s'est pas encore doté de législation nationale. Il devrait fournir à toutes les personnes dans le besoin une assistance humanitaire dans le respect de la dignité et de la sécurité de tous. Lorsqu'il déploie ses capacités et ses ressources existantes pour garantir de manière efficace et efficiente la protection des réfugiés et de toutes les personnes

sur son territoire, ses propres limitations en tant que petit État insulaire en développement doivent être reconnues, y compris la récession qui y sévit actuellement. Et lorsque Trinité-et-Tobago ne parvient pas à fournir une protection au nombre croissant de demandeurs d'asile, la communauté internationale devrait étudier les manières d'apporter un soutien adéquat et adapté pour garantir la satisfaction de ces besoins de protection. Les Antilles tout entières pourraient certainement bénéficier d'un appui international supplémentaire.

Rochelle Nakhid lwcunhcr@gmail.com
Coordnatrice régionale

Andrew Welch andrew.welch@live.com
Conseiller juridique

Living Water Community www.lwctt.org

1. Ces chiffres n'incluent pas les personnes qui quittent spontanément le pays ni les réfugiés réinstallés dans un pays tiers.
2. Cette région inclut Belize
3. Cette expression fait référence aux pays anglophones des Antilles qui sont devenus entièrement indépendants du Royaume-Uni.
4. LWC travaille en partenariat avec le HCR depuis 1989 ; le HCR est présent sur l'île depuis janvier 2016.
5. Politique nationale pour répondre aux questions relatives aux réfugiés et à l'asile dans la République de Trinité-et-Tobago, adoptée par le Cabinet en juin 2014
www.refworld.org/docid/571109654.html
6. Personnes lesbiennes, gays, bisexuel(le)s, transgenres et intersexue

Éradiquer l'apatridie dans les Amériques

Juan Ignacio Mondelli

Des progrès considérables ont été accomplis depuis 2014 en vue d'éradiquer l'apatridie en Amérique latine et dans les Caraïbes, mais il reste encore beaucoup à faire si cette région veut réellement être la première au monde à éradiquer l'apatridie.

Suite à l'adoption de la Déclaration du Brésil et de son Plan d'action en 2014¹, 28 pays et trois territoires latino-américains et caraïbes se sont engagés à éradiquer l'apatridie dans la région en se conformant aux lignes directrices du Plan d'action global visant à mettre fin à l'apatridie² du HCR, l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés. Dans cet objectif, les pays ont convenu qu'aucun nouveau cas d'apatridie ne devait plus se produire dans la région, que les personnes apatrides devaient acquérir une nationalité ou être réintégrées dans la leur, et qu'il fallait donner aux personnes susceptibles de devenir apatrides les moyens de surmonter les obstacles juridiques ou pratiques qui les empêchent de

démontrer qu'elles sont ressortissantes d'un pays spécifique. Ils ont également convenu qu'il y a lieu d'assurer la protection de toute personne apatride jusqu'à ce qu'elle soit en mesure d'obtenir une nationalité. Ainsi, même si le Plan d'action du Brésil reconnaît que la principale approche pour mettre fin à l'apatridie est bien la résolution de la nationalité, il propose tout de même aux États d'adopter des mesures dans trois domaines : prévention, protection et résolution.

Progrès réalisés dans la région depuis 2014

Prévention : En ce qui concerne la prévention de l'apatridie, le Plan d'action du Brésil

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

propose aux États d'adhérer à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie³, d'harmoniser leurs réglementations nationales relatives à la nationalité en vue de les mettre en conformité avec les normes internationales, et de faciliter l'enregistrement des naissances. À l'heure actuelle, sur les 35 États membres de l'Organisation des États américains (OEA), seuls 16 sont des États parties à la Convention de 1961. Et parmi eux, trois États – l'Argentine, le Belize et le Pérou – sont devenus parties à la Convention depuis 2014, alors qu'Haïti a récemment décidé d'adhérer à la Convention (et en deviendra ainsi le 17^e État membre). En attendant, la Colombie et le Chili ont introduit des réformes visant à limiter la portée des exceptions constitutionnelles au principe du jus soli⁴, réduisant ainsi la possibilité que des cas d'apatridie surviennent sur leur territoire, et le Panama, quant à lui, a modifié sa politique d'enregistrement des naissances de manière à faciliter l'enregistrement des enfants nés au Costa Rica de parents panaméens.

Protection : En vue de protéger les apatrides, le Plan d'action du Brésil demande aux États d'adhérer à la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, d'adopter des cadres nationaux de protection des apatrides, et d'établir des procédures de détermination de l'apatridie. À ce jour, 19 des 35 pays membres de l'OEA sont parties à la Convention de 1954. Parmi ces pays, seul le Salvador a adhéré à la Convention après 2014, et le Mexique a révoqué sa réserve relative à l'Article 31 sur l'expulsion des apatrides. En outre, le parlement d'Haïti a approuvé l'adhésion, et la Présidente Bachelet du Chili a promis d'avancer vers une adhésion des deux conventions sur l'apatridie. En ce qui concerne les procédures permettant de déterminer l'apatridie, la Cour interaméricaine a émis un avis consultatif indiquant que dans un contexte de migration, il incombe aux États de déterminer le statut en termes de nationalité ou l'apatridie de tout enfant se trouvant sur leur territoire ; à cet effet, ils doivent établir ou renforcer les procédures appropriées en reconnaissant les besoins particuliers et différents des enfants et des adolescents.

En 2016, le Costa Rica a adopté des réglementations qui permettent une protection globale des apatrides. Ailleurs, la loi organique sur la mobilité humaine en vigueur en Équateur et la loi du Brésil sur la migration – deux lois adoptées en 2017 – réglementent les droits des apatrides et imposent l'établissement de procédures de détermination de l'apatridie.

De plus, l'Argentine, le Salvador, le Panama, le Paraguay et l'Uruguay sont en train d'élaborer des réglementations destinées à régler la question de l'apatridie, alors que la Colombie, le Guatemala et le Pérou ont tous trois exprimé leur intention de le faire.

Résolution : En ce qui concerne la confirmation de la nationalité, le Chili (par le biais de son projet « Le Chili reconnaît »⁵), le Costa Rica et le Panama (par le biais du projet Chiriticos⁶) ont mis en place des programmes destinés à vérifier ou à réexaminer l'enregistrement des naissances des personnes, et à garantir un système approprié d'enregistrement des naissances ainsi que l'obtention de documents d'identité faisant foi en matière de nationalité. En outre, la Bolivie, le Brésil et l'Équateur ont introduit des réglementations visant une naturalisation facilitée des apatrides, alors que l'Argentine, le Salvador et le Paraguay préparent la rédaction de législations similaires.

Enseignements

Le processus Carthagène + 30, qui a mené à la Déclaration et au Plan d'action du Brésil, a permis de sensibiliser les États et de leur faire appréhender l'apatridie comme une question relative aux droits de l'homme, non seulement de manière générale à travers le monde, mais aussi dans les Amériques, et leur a permis de se rendre compte que son élimination ne nécessite généralement pas un investissement conséquent. Carthagène + 30 partait d'une hypothèse selon laquelle les États s'approprieraient l'objectif d'éliminer l'apatridie et les encourageait à identifier des mesures appropriées à sa réalisation.

Les apatrides peuvent également jouer un rôle déterminant en sensibilisant les représentants de l'État et en suscitant une prise de conscience face à ce problème au sein de la société en général. Suite à l'adoption du Plan d'action du Brésil, des cours de formation et des réunions régionales organisés par le HCR ont eu bien davantage d'impact grâce à la participation de personnes apatrides, comme Maha Mamo, une réfugiée apatride vivant au Brésil⁷, qui peuvent expliquer l'impact humanitaire de l'apatridie et pourquoi des solutions comme la naturalisation sont nécessaires. De plus, parce que l'apatridie est une question relativement nouvelle pour de nombreux fonctionnaires qui, traditionnellement, centraient presque exclusivement leurs efforts sur la résolution de questions d'asile et de protection des réfugiés, la « nouveauté » de l'apatridie



Maha Mamo, une réfugiée au Brésil est née apatride au Liban ; et à 28 ans elle n'a toujours pas de nationalité. Lisez son histoire sur : www.unhcr.org/ibelong/maha-mamo/.

s'est avérée une bonne entrée en matière sur le sujet qui a facilité leur prise de conscience.

Des projets binationaux peuvent aboutir non seulement à une réduction de l'apatridie, mais aussi renforcer la coopération entre les pays. Les relations traditionnellement cordiales entre le Panama et le Costa Rica ont favorisé la mise en œuvre du projet conjoint Chiriticos qui cherchait à déterminer la nationalité des migrants temporaires qui résident dans les zones frontalières et de leurs descendants nés au Costa Rica. Lors de la mise en œuvre de ce projet, la coopération entre les deux États s'est renforcée à travers l'échange d'information, le travail de terrain et la coopération bilatérale.

Améliorer l'accès des apatrides à la naturalisation a contribué à une amélioration similaire dans la recherche de ce type de solutions pour les réfugiés non apatrides. L'Article 32 de la Convention de 1954 et l'Article 34 de la Convention de 1951 établissent les mêmes normes de traitement concernant la naturalisation des apatrides qui ne sont pas réfugiés et celle des réfugiés qui ne sont pas apatrides, et dans les deux cas, les États doivent faire en sorte de faciliter la naturalisation. Même si les États ont trouvé plus aisé de comprendre et de faire preuve d'empathie lorsqu'il s'agit de faciliter la naturalisation d'un apatride, des pays comme l'Argentine et le Paraguay ont élaboré des cadres de protection consacrés aux apatrides, qui incluent également des mécanismes de naturalisation à l'intention des réfugiés qui ne sont pas apatrides, tandis que la Bolivie a déjà

adopté une réglementation à cet effet. Dans ce sens, l'objectif qui consistait à résoudre le problème de l'apatridie a eu des retombées susceptibles de bénéficier aux réfugiés.

Les défis qui doivent encore être relevés

Trois ans après l'adoption du Plan d'action du Brésil, des progrès fondamentaux ont été accomplis vers l'éradication de l'apatridie. De même, des enseignements importants ont émergé qui seront particulièrement utiles pour poursuivre la mise en œuvre du Plan d'action du Brésil dans chaque pays.

En ce qui concerne les défis, il convient toutefois de remarquer que malgré l'adhésion du Belize à la Convention de 1961 et la ratification récente de l'adhésion d'Haïti aux deux conventions relatives à l'apatridie, le nombre des pays des Caraïbes parties à ces conventions reste faible. De manière similaire, à l'échelle de l'ensemble

des Amériques, c'est dans les Caraïbes que subsiste encore une discrimination sur la base du genre dans la législation sur l'octroi de la nationalité, de même que des groupes importants de populations susceptibles de devenir apatrides, ainsi que des milliers de personnes arbitrairement privées de leur nationalité. En 2020, le HCR entreprendra une nouvelle évaluation de l'application du Plan d'action du Brésil. Si l'on veut que les Amériques deviennent la première région du monde à avoir éradiqué l'apatridie – comme l'espère le HCR⁸ – il sera nécessaire de redoubler d'efforts dans ces pays des Caraïbes au cours des trois prochaines années.

Juan Ignacio Mondelli mondelli@unhcr.org
Principal responsable régional pour la protection (Apatridie), Bureau Amériques du HCR, Unité juridique régionale, Costa Rica
www.acnur.org/costa-rica

- www.refworld.org/docid/5487065b4.html
- HCR (2014) *Plan d'action global visant à mettre fin à l'apatridie : 2014-2024* <http://bit.ly/UNHCR-stateless2014-ActionPlan>
- <http://bit.ly/Convention-apatridie-1961>
- « Droit du sol », plus communément appelé citoyenneté résultant du fait d'être né dans le pays, ce qui signifie que toute personne née sur le territoire d'un État a droit à la nationalité ou la citoyenneté de cet État.
- « Le Chili reconnaît » : <http://chilereconoce.cl>
- <https://youtu.be/SwrXGEGwTBU>
- www.unhcr.org/ibelong/maha-mamo/
- António Guterres, ancien Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, dans : 'Out of the Shadows: Ending Statelessness in the Americas', novembre 2014
www.youtube.com/watch?v=VAf3MV8Hxf8

Réinstallation de réfugiés hors région en Amérique du Sud : l'expérience palestinienne

Marcia Vera Espinoza

Les pays sud-américains ouvrent de plus en plus leurs portes à la réinstallation de réfugiés hors région. L'une des initiatives les plus visibles parmi celles-ci a été la réinstallation de réfugiés palestiniens au Chili et au Brésil en 2007 et 2008.

Le Programme de réinstallation humanitaire hors région de réfugiés s'appuie sur le Programme de solidarité pour la réinstallation qui a émergé de la Déclaration et du Plan d'action de Mexico en 2004. Le programme de solidarité pour la réinstallation était conçu à l'intention des réfugiés qui avaient besoin d'être protégés à l'intérieur de la région, et le programme subséquent de réinstallation humanitaire reflétait un désir d'étendre la portée de cette coopération Sud-Sud et de renforcer le rôle de la région dans le cadre de la réponse et de la protection internationales des réfugiés.

Le Chili et le Brésil ont reçu respectivement plus d'une centaine de réfugiés palestiniens qui avaient vécu de manière prolongée dans des camps sur la frontière entre l'Irak et la Syrie ou dans le désert en Jordanie. Même si ces chiffres sont faibles comparés aux chiffres d'admission dans les pays traditionnels de réinstallation, le programme a soulevé énormément d'intérêt, généré un financement conséquent et a entraîné l'établissement d'un réseau entre organisations de la société civile, municipalités locales et acteurs privés qui ont soutenu cette initiative. Une étude entreprise entre 2012 et 2014 s'est penchée sur les expériences d'intégration de ces réfugiés dans les deux pays¹.

Gérer les attentes

L'une des dimensions essentielles relatives à l'expérience vécue par les Palestiniens dans le cadre de leur réinstallation dans les deux pays a été la tension qui s'est progressivement installée entre les réfugiés et les organisations chargées de la réinstallation, causée par ce qu'ils ont identifié comme des « attentes non satisfaites »². Des attentes ont été générées tant du côté des réfugiés que des organisations de réinstallation. Dans les deux pays, les attentes les plus courantes des réfugiés palestiniens concernaient la couverture des besoins immédiats, la stabilité socioéconomique, l'apprentissage et l'usage d'une nouvelle langue, un accès facilité à la naturalisation et des possibilités de réunification familiale. On a suscité ces attentes dès la réception des informations relatives à

la réinstallation, quel qu'ait été l'endroit où se trouvaient les réfugiés à ce moment-là, pays de premier asile ou camps de réfugiés. Au Brésil, plus de 70 % des réfugiés palestiniens interrogés ont affirmé que le pays n'avait pas rempli leurs attentes, alors qu'au Chili, plus de 50 % des réfugiés avaient une perception similaire.

« Ils m'ont dit : " Tu verras, au Brésil vous allez apprendre le portugais, vous trouverez une maison, vous aurez un emploi, tout quoi ". Et rien [de cela n'a été réalisé] ». (Mahfoud, Brésil)³

« Ici c'est différent de ce que j'avais imaginé. Je pensais que dans ce pays j'aurais une bonne situation et que je pourrais vivre confortablement ... qu'il serait possible de travailler et d'avoir tout. Mais quand nous sommes arrivés, trouver un bon emploi s'est avéré difficile et nous avons dû travailler vraiment dur pour très peu d'argent ». (Rahal, Chili)

Nacira, une réfugiée palestinienne au Brésil a souligné que si les organisations de réinstallation avaient donné dès le départ des informations exactes, les réfugiés auraient pu prendre une décision plus éclairée. Les « missions » d'entretien (visites effectuées par les fonctionnaires du pays proposant la réinstallation) et les informations fournies dans le camp de réfugiés ou dans le pays de premier asile ont très clairement une importance cruciale à cet égard. Dans le cas des Palestiniens qui sont venus au Brésil, il n'y a pas eu de missions, et ce sont les employés du HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, en Jordanie qui ont transmis les informations. Pour ce qui est du Chili, une mission regroupant des fonctionnaires gouvernementaux ainsi que des représentants du HCR et de l'ONG chargée de mettre en œuvre le programme s'est rendue dans le camp d'Al-Tanf, mais il n'y avait pas de traducteurs connaissant à la fois la langue et le contexte chiliens, ce qui a compliqué l'obtention d'explications et de descriptions précises.

Depuis lors, les deux pays ont amélioré leurs communications avec les réfugiés qui envisagent une réinstallation, en traduisant certains documents clés dans différentes langues

et en fournissant des informations écrites sur le programme à utiliser pendant les missions. En 2014, le HCR et ses partenaires d'exécution au Brésil ont publié une brochure à l'intention des réfugiés au Brésil⁴. Cette brochure comprend des sections en portugais, anglais, français, espagnol et arabe qui donnent des informations de base sur les droits et les obligations des réfugiés, expliquent comment obtenir ou renouveler ses papiers, comment déposer une demande de résidence permanente, où trouver la réponse à certaines questions spécifiques, ainsi qu'une liste de contacts utiles, notamment les coordonnées de toutes les organisations s'occupant de la réception de réfugiés. Le Chili avait produit une brochure similaire avec des informations pratiques sur le pays, et destinées aux réfugiés colombiens. Les deux pays ont également organisé des rencontres avec les réfugiés en vue d'évaluer le programme.

Par le biais des entretiens, il est apparu évident que les personnes chargées d'administrer les programmes de réinstallation dans les deux pays avaient également des attentes fondées sur une compréhension de « l'autosuffisance » comme étant la capacité des réfugiés d'atteindre la stabilité et l'indépendance économiques, alors que les réfugiés considéraient l'autosuffisance comme la combinaison d'une autonomie économique et d'un contrôle actif de leur part sur leur propre processus de réinstallation. Lorsque les réfugiés se plaignaient ou soulevaient la question des « promesses non tenues », certains membres des organisations impliquées les qualifiaient « d'ingrats » et disaient d'eux qu'ils avaient « une mentalité de réfugiés » parce que cela faisait des années qu'ils étaient assistés.

Sentiment d'appartenance ici et là-bas

Un autre thème transversal est ressorti des entretiens menés avec les réfugiés palestiniens, celui d'une appartenance divisée entre deux endroits différents ou plus. Les participants ont insisté par exemple sur l'importance de la langue comme dimension capitale influant sur la manière dont ils ont vécu leur intégration. La maîtrise de l'espagnol ou du portugais dans le pays d'accueil représentait la première forme « d'adhésion » que recherchaient la plupart des réfugiés réinstallés. Parallèlement, les réfugiés palestiniens ont insisté sur le fait que continuer à utiliser leur langue d'origine était important pour préserver leur identité et comme facteur d'intimité à l'intérieur des habitations ou des endroits de réunion de leur communauté. Il s'agissait également d'un facteur important en vue de maintenir des liens avec des membres de la famille et des amis déplacés ailleurs.

« Il est très important de parler arabe à l'intérieur de la maison, pour que les enfants ne l'oublient pas. Nous parlons du Coran et de ses enseignements à nos enfants. Nous leur apprenons également notre langue, et petit à petit ils la maîtrisent ». (Zoheir, Chili)

Dans le pays de réinstallation, l'apprentissage de la langue locale a plusieurs buts. Pour certains réfugiés, apprendre la langue permet de se faire des amis et d'établir des relations, alors que pour d'autres, la langue est nécessaire pour trouver un emploi, obtenir accès aux services et éviter la marginalisation. Les réfugiés ont critiqué la manière dont les cours de langue étaient donnés, la mauvaise qualité du matériel et l'absence d'une méthodologie spécifique aux besoins des réfugiés.

Naturalisation et accès aux droits

Dans les deux pays, c'est le statut juridique obtenu à l'arrivée par les réfugiés réinstallés qui a conditionné la manière dont ils ont vécu leur réinstallation. Selon la plupart d'entre eux, la régularisation immédiate de leur statut leur a permis, ainsi qu'à leurs enfants, d'obtenir l'accès aux soins de santé et à l'éducation (primaire et secondaire) dans les mêmes conditions que n'importe quel autre citoyen au Chili et au Brésil. Toutefois, les réfugiés ont également parlé des droits qui ne leur étaient pas accordés du fait de leur statut temporaire ou parce que leur situation n'était pas connue des prestataires de services locaux. Les restrictions de ce type incluaient l'accès aux régimes de retraite, au logement ainsi qu'aux bourses d'études supérieures. Ce manque d'accès était particulièrement aigu au Brésil. Au Chili, le statut de réfugié accordé aux individus réinstallés et à leur famille garantit un droit de résidence permanente ; au Brésil par contre, les réfugiés obtiennent un visa temporaire de deux ans qui est susceptible d'être renouvelé pour une autre période de deux ans, avant de pouvoir demander le droit à la résidence permanente. Malgré ces difficultés initiales, les deux pays se sont améliorés depuis dans ces domaines. Le Chili par exemple a permis à tous les réfugiés palestiniens d'obtenir des allocations de logement sans leur imposer cinq années de résidence permanente préalable. Au Brésil, un arrêt récent de la Cour suprême fédérale stipule que les étrangers peuvent obtenir une retraite de l'État même sans naturalisation.

La question de la naturalisation, en tant que forme d'identité et comme moyen de mobilité, est un aspect qui touche tout particulièrement les réfugiés palestiniens. Selon les réfugiés palestiniens des deux pays, la naturalisation était l'une des promesses qui leur avaient été faites dès le départ lorsqu'ils ont reçu la proposition de réinstallation.

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

« Pour moi, obtenir une nationalité est un rêve ; parce que j'ai 50 ans maintenant et que j'ai été réfugié toute ma vie. Je n'ai pas de nationalité reconnue, pas de passeport. C'est vraiment très dur ». (Hafid, Chili)

Au Chili, les réfugiés palestiniens, avec le soutien de certains politiciens et de la société civile, ont demandé au gouvernement de soutenir leur demande de naturalisation. En juin 2015, 65 Palestiniens adultes avaient obtenu des passeports chiliens, et une année plus tard, 45 enfants et adolescents avaient été naturalisés. Les enfants nés au Chili obtiennent automatiquement la nationalité chilienne. Le Brésil, par contre, s'est montré moins favorable en matière de naturalisation et, lors des entretiens en 2014, une seule famille était en passe d'obtenir la naturalisation. Jusque très récemment, les réfugiés pouvaient déposer une demande de naturalisation après quatre années de résidence permanente au Brésil (c'est-à-dire après un total de huit années dans le pays si l'on tient compte de la résidence temporaire).

Conclusion

Il ne fait aucun doute que des recommandations peuvent être formulées à partir de ce qui vient d'être dit : fournir des informations de meilleure qualité dans la langue d'origine des réfugiés qui envisagent une réinstallation, améliorer les programmes d'apprentissage de la langue dans les pays qui proposent la réinstallation, et mieux apprécier l'importance de droits tels que l'accès à la naturalisation. Explorer le vécu des réfugiés permet de mieux comprendre et reconnaître les limites du programme, ainsi que le souhait des réfugiés d'être plus activement impliqués dans les dispositions prises à leur égard, en vue de faciliter l'élaboration de politiques futures.

L'Amérique du Sud, et de fait la région de l'Amérique latine et des Caraïbes dans son intégralité, est très attachée à l'idée de démontrer sa solidarité à l'égard des crises humanitaires internationales, en mettant en place des programmes de réinstallation, comme l'attestent la Déclaration du Brésil et son plan d'action⁶. Comprendre l'expérience de la réinstallation hors région est un facteur clé de succès dans cette entreprise. Alors que le Chili s'apprête à accueillir 60 réfugiés syriens provenant du Liban fin 2017, le Brésil s'interroge sur la manière de mener à bien son propre programme de réinstallation destiné à venir en aide à des enfants non accompagnés touchés par le conflit en Syrie. Ce programme viendra compléter le programme de visas humanitaires que le Brésil accorde aux réfugiés syriens depuis 2013. L'Argentine a également mis en place un système de visas

humanitaires à l'intention des réfugiés syriens depuis 2014 et est train d'élaborer un programme de parrainage privé pour la réinstallation de réfugiés. L'Uruguay a été le premier pays à réinstaller des réfugiés syriens, un programme qui a rencontré des difficultés au cours de sa mise en œuvre⁷. Actuellement, les efforts de la sous-région en direction de réfugiés hors région se concentrent principalement sur l'aide aux réfugiés syriens. Les enseignements tirés des expériences antérieures de réinstallation, comme celles des réfugiés palestiniens au Chili et au Brésil, peuvent contribuer à une meilleure planification et exécution de ces programmes de réinstallation.

Marcia Vera Espinoza marcia.vera@sheffield.ac.uk
Chercheuse associée postdoctorale, Projet sur les perspectives de gouvernance en matière de migration internationale, Département de sciences politiques, Université de Sheffield
<http://migrationgovernance.org>

1. Celle-ci a comporté 80 entretiens (notamment avec des réfugiés, des fonctionnaires du gouvernement, des représentants du HCR et des organismes d'exécution), 86 enquêtes et observations de participants. Cette étude incluant les réfugiés palestiniens et colombiens a été soutenue par CONICYT et des subventions pour des travaux de terrain émanant de RGS-IBG Slawson Award, SLAS et SIID.
2. Voir également Vera Espinoza M (parution prévue en 2018) 'The Politics of Resettlement: Expectations and unfulfilled promises in Chile and Brazil' dans Garnier A, Lyra Jubilut L et Bergtora Sandvik K (Eds) *Refugee Resettlement: Power, Politics and Humanitarian Governance*. New York: Berghahn Books.
3. Les noms de tous les réfugiés ont été modifiés.
4. UNHCR (2014) « Manuel pour les demandeurs d'asile au Brésil » <http://bit.ly/ACNUR-Cartilha-Brasil>
5. Voir Moulin C (2012) 'Ungrateful subjects? Refugee protest and the logic of gratitude' dans Nyers P et Rygiel K (Eds) *Citizenship, Migrant Activism and the Politics of Movement*, pp54-72.
6. www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9865.pdf
7. Voir l'article de Raquel Rodríguez Camejo, également dans ce numéro.

Listes thématiques

Les matériels supplémentaires sur l'Amérique latine et les Caraïbes

Sur www.fmreview.org/thematic-listings, vous trouverez (en anglais) une nouvelle liste thématique RMF sur l'Amérique latine et les Caraïbes avec des liens vers les articles du présent numéro et vers plus de 70 autres articles publiés sur le même sujet dans les numéros antérieurs de RMF, qui valent toujours la peine d'être lus.

La plupart des articles sont disponibles en ligne aux formats HTML et PDF en français - pour accéder aux articles qui vous intéressent, cliquez sur le lien (dans la liste thématique) pour l'article en anglais et puis cliquez sur l'onglet « Français » en haut de la page.

Le déplacement des Vénézuéliens : un défi pour le Brésil

Helisane Mahlke et Lilian Yamamoto

Le Brésil doit améliorer l'accueil et l'intégration des Vénézuéliens en fuite.

La crise politique, sociale et économique du Venezuela, qui s'accompagne d'une augmentation des taux de délinquance, a provoqué le déplacement de nombreux Vénézuéliens vers l'État de Roraima, dans le nord du Brésil notamment. Bien que les citoyens vénézuéliens aient le droit de séjourner temporairement au Brésil pendant un maximum de deux ans (conformément à une récente résolution concernant les membres associés du MERCOSUR), la plupart d'entre eux ne sont pas au courant de cette possibilité ou sont dissuadés par les coûts impliqués. Ils déposent plutôt une demande d'asile, qu'ils y aient droit ou non, puisque cela leur permet d'accéder aux services publics et de recevoir un permis de travail.

Entre janvier et juin 2017, 5 787 demandes d'asile (Vénézuéliens compris) ont été déposées dans l'État de Roraima, soit 3 500 de plus que pour toute l'année 2016 ; parallèlement, selon les autorités du Roraima, plus de 30 000 personnes ont traversé la frontière au cours des trois mois suivants. Au fur et à mesure que la crise s'aggrave, le nombre de personnes fuyant le Venezuela ne fera que continuer d'augmenter.

La nouvelle loi du Brésil sur la migration (loi no 13445 de 2017) adopte une approche fondée sur les droits, et l'on peut espérer qu'elle fournira de meilleures possibilités d'immigration légale aux personnes ne répondant pas aux critères d'asile, ce qui réduirait ainsi les pressions sur le régime de l'asile du pays. Toutefois, le Brésil a tendance à réagir aux vagues de migration plutôt que de les anticiper, et ne dispose pas d'une politique migratoire lui permettant de répondre adéquatement aux migrants et aux réfugiés déjà arrivés sur son sol. Le gouvernement brésilien a tardé à adopter les résolutions normatives nécessaires pour fournir des visas humanitaires aux Haïtiens suite au séisme de 2010 (résolution no 97 de 2012) et a réagi tout aussi lentement pour offrir un permis de séjour temporaire aux Vénézuéliens (selon la résolution no 126 de 2017), cette dernière résolution n'ayant été émise que sous la pression de la société civile et des organismes publics. Bien que les autorités fédérales aient octroyé des fonds aux États de Roraima et d'Amazonas pour fournir une assistance sociale et des soins de santé aux Vénézuéliens, ces mesures sont

loin d'être suffisantes, si bien que les populations de migrants et d'accueil ne bénéficient pas du soutien nécessaire, d'autant plus que ces régions souffraient déjà des défaillances du Brésil en matière de prestation de services publics.

En tant qu'État partie à la Convention de 1951 relative aux réfugiés et à son Protocole de 1967, le Brésil a pour obligation de mettre en place une structure efficace d'accueil et d'intégration des réfugiés. Toutefois, celle-ci demeure absente. Le manque de politique et de structure migratoires efficaces au Brésil est un choix politique : le gouvernement préfère choisir d'adopter des solutions provisoires, au cas par cas. Cette approche est contraire à la loi et à l'esprit de la Convention de 1951, et c'est pourquoi le Brésil doit améliorer tant l'accueil que l'intégration des migrants et des réfugiés vénézuéliens. En revanche, une approche plus proactive et axée sur le long terme permettra de protéger plus rapidement et plus efficacement les migrants forcés, un aspect particulièrement important à l'heure où le déplacement en provenance du Venezuela ne montre aucun signe de déclin.

Helisane Mahlke mahlke.helisane@gmail.com
Chercheuse indépendante

Lilian Yamamoto liukami2014@gmail.com
Chercheuse au Réseau sud-américain pour les migrations environnementales (RESAMA)
www.resama.net



Des membres de la communauté autochtone Warao qui ont fui le Venezuela dorment dans des hamacs devant un refuge à Boa Vista, Roraima, au Brésil.

L'avenir du programme de réinstallation brésilien

Thais Silva Menezes et Stylianos Kostas

Les programmes de réinstallation brésiliens ont été salués pour leur capacité à démontrer l'engagement du pays en faveur de la protection des réfugiés, même si le nombre de personnes réinstallées demeure peu élevé au regard des besoins internationaux. Le Brésil doit traiter la question du financement de ces programmes s'il veut en garantir la durabilité et l'expansion.

En 2004, le Brésil a célébré le 20e anniversaire de la Déclaration de Carthagène en proposant un programme de réinstallation régional. La Déclaration de Carthagène de 1984 avait encouragé les pays d'Amérique latine et des Caraïbes à prendre de meilleures dispositions en faveur de la protection des réfugiés ; en 2004, la Déclaration et le Plan d'action de Mexico s'appuyaient sur la coopération régionale existante pour mettre en place un programme de réinstallation solidaire, qui se concentrerait sur la réinstallation des réfugiés issus de la région, notamment de Colombie et du Triangle du nord de l'Amérique centrale¹. Cette déclaration prévoyait également l'élargissement de sa portée pour que l'ensemble des pays d'Amérique latine puissent s'impliquer et pour qu'un plus grand nombre de réfugiés soient inclus à l'avenir².

Le Brésil a réinstallé un plus grand nombre de réfugiés que tout autre pays de la région, et son programme de réinstallation n'a pas été suspendu ni retardé pour des raisons politiques et/ou financières, comme ce fut le cas en Argentine, au Chili et au Paraguay. Entre 2002 (année à laquelle le programme de réinstallation a été lancé) et juillet 2017, le Brésil a réinstallé 715 réfugiés. Le programme de réinstallation du Brésil a été salué pour sa capacité à démontrer l'engagement du pays en faveur de la protection

internationale des réfugiés – mais pourquoi ce programme n'a-t-il pas été capable de réinstaller un nombre encore plus élevé de réfugiés ? La réponse pourrait se trouver en partie dans la décision de confier la tâche de financement à une seule des parties prenantes au programme : le HCR, l'agence de l'ONU pour les réfugiés.

L'autre plus important du programme de réinstallation brésilien est sa structure tripartite. Son cadre se compose du Comité national pour les réfugiés (CONARE), un comité exécutif interministériel qui apporte le soutien juridique et administratif dont les réfugiés ont besoin à leur arrivée ; le HCR, capable d'identifier les personnes à risque dans leur premier pays d'asile et de plaider en faveur de leur réinstallation dans des pays où la protection et l'intégration locale sont possibles ; et des institutions de la société civile, dont la longue tradition en matière de soutien des réfugiés au Brésil leur permet d'anticiper les besoins des nouveaux arrivants, de préparer leur accueil et de les suivre au cours de leur intégration. Le HCR est chargé de la mise en œuvre du programme, mais aussi de son financement. Cette structure est courante parmi les programmes de réinstallation de la région latino-américaine. D'une part, le HCR dispose d'une capacité plus élevée que la plupart des pays pour lever des fonds auprès de la communauté internationale. Mais d'autre part, un certain nombre de pays auxquels le HCR alloue des fonds pourraient, collectivement, lever plus de fonds que le HCR à lui seul, ce qui permettrait de faciliter la réinstallation d'un plus grand nombre de réfugiés. Comme dans la plupart des cas, le HCR est seul à financer les coûts de sélection et de transport des réfugiés jusqu'au Brésil, cette agence est non seulement essentielle au succès de la mise en œuvre du programme de réinstallation, mais aussi à son existence et à sa pérennité. Cette question du financement exclusif par le HCR soulève d'importantes inquiétudes quant à l'avenir du programme, dans la mesure où il n'existe aucune garantie que le HCR sera capable de poursuivre ce financement.

Dans ce cas-là, comment le Brésil pourra-t-il perpétuer et développer un programme qui



dépend intégralement de ressources externes ? Sous l'effet des demandes concurrentes pour utiliser les ressources limitées du HCR (dont les crises aiguës de réfugiés dans les autres régions, par exemple au Moyen-Orient), il est possible que l'agence doive faire des choix difficiles pour définir ses priorités, et peut-être risquer de perdre toute l'expertise bâtie autour de cet outil de protection au Brésil.

Vingt ans après la signature du premier accord sur la réinstallation des réfugiés dans la région, il est peut-être temps que le Brésil apporte un appui plus solide à son propre programme national de réinstallation. Il est vrai que le Brésil a élaboré d'autres outils de protection, notamment le visa humanitaire pour les personnes touchées par le conflit syrien (également accessible aux réfugiés palestiniens ayant vécu en Syrie)³. Cependant, afin de contribuer avec plus de fermeté à la protection internationale des réfugiés, le gouvernement brésilien doit prendre les rênes de son programme de réinstallation national tout en continuant parallèlement de collaborer étroitement avec le HCR et la société civile. À cette fin, le Brésil doit fournir lui-même le financement de base de ses programmes de réinstallation, conformément aux engagements et aux besoins nationaux. La structure tripartite du programme de réinstallation brésilien en est le plus grand atout, mais l'abandon de son mode

de financement exclusif par le HCR pourrait contribuer à son renforcement et apporter une protection à un plus grand nombre de réfugiés. Cette approche pourrait également ouvrir de nouvelles possibilités quant à la conception d'un programme de réinstallation national qui soit non seulement efficace et durable, mais qui reflète encore plus fortement l'engagement du Brésil en faveur de la solidarité internationale et du partage de responsabilité en matière de protection des réfugiés.

Thais Silva Menezes silvamenezesthais@gmail.com
Université de Brasilia <https://irel.unb.br/>

Stylianios Kostas stylianioskostas@yahoo.gr
Chercheur et conseiller, CONARE
[www.justica.gov.br/central-de-atendimento/
estrangeiros/refugio-1/refugio](http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1/refugio)

1. Également désigné de nos jours par les termes « nord de l'Amérique centrale ».
2. Voir également Barreto L P T F et Leão R Z R (2010) « Le Brésil et l'esprit de Carthagène », *Revue des migrations forcées*, numéro 35 <http://bit.ly/Barreto-Leao-Cartagena-2010>
3. Une fois que les personnes expriment leur souhait de déposer une demande d'asile au Brésil, elles reçoivent un visa touristique, mais elles sont exemptées de soumettre les documents habituellement obligatoires, à savoir un relevé bancaire, des lettres d'invitation, une preuve d'emploi et/ou d'activité économique et leur billet de retour. Voir également l'article de Gilberto M A Rodrigues, José Blanes Sala et Débora Corrêa de Siqueira dans ce même numéro.

Visas et qualifications : les réfugiés syriens au Brésil

Gilberto M A Rodrigues, José Blanes Sala et Débora Corrêa de Siqueira

Le programme brésilien de délivrance de visas humanitaires aux réfugiés syriens et les efforts du pays pour reconnaître leurs qualifications pourraient offrir des enseignements pour la protection et l'intégration des réfugiés dans l'ensemble de la région.

Les Syriens fuyant le conflit dans leur pays ont commencé à arriver au Brésil en 2010, mais c'est seulement à partir de 2012 qu'ils ont commencé à y déposer un plus grand nombre de demandes d'asile. Sous l'effet de cette augmentation, le Comité national pour les réfugiés (CONARE) du Brésil a approuvé la résolution 17/2013¹ établissant l'octroi d'un visa humanitaire spécial aux Syriens touchés par le conflit. Cette résolution permettait aux missions diplomatiques brésiliennes de délivrer des visas humanitaires aux Syriens avant qu'ils n'entrent au Brésil², puis permettait ensuite à ces demandeurs de déposer une demande d'asile en suivant une procédure « accélérée ». En 2015, le CONARE a renouvelé cette résolution

pour deux années supplémentaires et également signé un accord de coopération avec le HCR, l'agence des Nations unies pour les réfugiés, aux fins de lui permettre de soutenir et faciliter les procédures d'identification et de visa réalisées par les ambassades brésiliennes dans les pays voisins de la Syrie³. En septembre 2017, cette résolution a été encore prolongée de deux années. En février 2017, le CONARE a pris une autre initiative importante en acceptant de réinstaller jusqu'à 20 enfants syriens non accompagnés, une mesure également approuvée par le HCR.

On dénombre aujourd'hui plus de 2 000 réfugiés syriens établis au Brésil et, en 2016, les Syriens représentaient le plus grand

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

groupe national auquel le CONARE avait accordé l'asile⁴. Cette mesure visant à octroyer des visas humanitaires a été incorporée en 2017 à la nouvelle loi brésilienne sur la migration (loi 13 445) et l'on espère que la possibilité d'accès à ce type de visa sera également intégrée aux politiques relatives aux réfugiés d'autres pays latino-américains⁵.

Bien que les Syriens puissent accéder au programme Bolsa-Família, le programme fédéral de transfert de revenus du Brésil, des recherches préliminaires conduites auprès de réfugiés syriens à Sao Paulo suggèrent que l'aide principale (et parfois la seule) qu'ils reçoivent concerne leurs papiers, alors qu'ils auraient besoin d'une assistance plus large portant sur le travail, la langue, le logement et la reconnaissance de leurs qualifications⁶. La plupart des réfugiés syriens adultes récemment arrivés au Brésil sont diplômés de l'enseignement supérieur, grâce à la solidité de l'ancien système éducatif syrien. Bien que certains Syriens dirigent aujourd'hui leur petite entreprise avec succès, principalement dans le secteur alimentaire, la reconnaissance de leurs qualifications et la capacité d'exercer leur profession comptent parmi les défis qu'ils rencontrent. Pour les réfugiés dont les qualifications ne sont pas reconnues, la solution consiste dans la plupart des cas à accepter des emplois moins qualifiés et moins bien payés que ceux pour lesquels ils sont qualifiés.

La loi brésilienne de 1997 relative aux réfugiés affirme que les universités et les autres institutions d'enseignement doivent faciliter la reconnaissance des qualifications des réfugiés, une politique que certaines universités s'efforcent d'appliquer (par exemple, les établissements participant à l'initiative de chaire universitaire Sérgio Vieira de Mello du HCR). Cependant, des oppositions peuvent apparaître même dans ces institutions. Cette situation est possible en partie parce que les universités brésiennes ne sont pas habituées aux étudiants étrangers et en partie en raison d'une mentalité élitiste qui ne reconnaît que les qualifications obtenues dans les universités les plus prestigieuses. Même si les progrès sont lents, les qualifications des Syriens et des autres réfugiés commencent à être reconnues, bien qu'il reste difficile d'obtenir l'autorisation d'exercer certaines professions, en particulier dans des domaines tels que le droit et la médecine. Les universités et les ONG ont déployé des efforts pour aider les réfugiés syriens à accéder à des opportunités adaptées, y compris en offrant des cours de portugais gratuits, puisqu'une mauvaise maîtrise de la langue

constitue un obstacle considérable à l'obtention d'un meilleur emploi. Le gouvernement brésilien a pris certaines mesures pour valider les diplômes de l'enseignement supérieur obtenus hors du Brésil et pour accepter la soumission partielle de documents et/ou les résultats d'examens organisés par des universités brésiennes pour certifier le niveau de connaissances en tant que preuve du niveau d'études.

L'initiative du Brésil visant à accueillir les réfugiés syriens est en partie liée à ses relations historiques et culturelles avec la Syrie et le Liban, et en partie à son rôle humanitaire en Amérique latine depuis l'adoption de sa loi sur les réfugiés en 1997. L'introduction de visas humanitaires et les efforts du pays pour valider les qualifications des réfugiés représentent des développements globalement positifs ; il reste toutefois à voir comment le pays continuera de développer ses politiques face à l'afflux croissant de réfugiés, et comment ses actions pourront faire avancer les politiques relatives aux réfugiés dans le reste de la région.

Gilberto M. A. Rodrigues

gilberto.rodrigues@ufabc.edu.br

Membre

José Blanes Sala *blanes@ufabc.edu.br*

Membre

Débora Corrêa de Siqueira

dheborah.siqueira@gmail.com

Candidate au doctorat et assistante bénévole

Chaire universitaire Sérgio Vieira de Mello,

Université fédérale de l'ABC (UFABC)

<http://ufabc.edu.br/en/refugee-services/>

1. National Legislative Bodies / National Authorities, Brazil (2013) Normative Resolution No 17 of 20 September 2013 <http://bit.ly/Brazil-Syria-visas-2013>
2. Des visas humanitaires ont été délivrés par les missions diplomatiques brésiennes établies dans de nombreux pays, mais la majorité de ces visas ont été délivrés par les missions situées dans les pays ayant accueilli le plus grand nombre de déplacés syriens, à savoir celles de Jordanie, du Liban et de la Turquie
3. UNHCR (2016) *The 10-Point Plan in Action, 2016 Update*. <http://www.refworld.org/docid/583714a44.html>
4. Ministério da Justiça e Segurança Pública (2016) *Refúgio em Números* (Refugee in Numbers). <http://bit.ly/Brazil-Refuge-2016>
5. Voir également à ce sujet Jubilut L L, Sombra Muñões de Andrade C et de Lima Madureira A (2016) « Visas humanitaires : s'appuyer sur l'expérience du Brésil », *Revue des migrations forcées*, numéro 53, www.fmreview.org/fr/protection-communautaire/jubilut-andrade-madureira
6. Calegari M and Justino L (2016) 'Refugiados Sírios em São Paulo: o direito à integração' www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/9_MC.pdf

Réfugiés syriens en Uruguay : un sujet délicat

Raquel Rodríguez Camejo

À peine une année après la mise en place du plan uruguayen de réinstallation pour les réfugiés syriens, les familles réinstallées ont annoncé qu'elles souhaitaient quitter leur pays d'accueil. Les attentes n'ont pas été concrétisées.

L'Uruguay a été le premier pays latino-américain depuis le début de la guerre en Syrie à réinstaller des réfugiés syriens venus du Liban. Toutefois, ce qui avait été conçu en 2014 comme une démonstration de solidarité par un pays empathique et pionnier devient un sujet qui met le gouvernement actuel et les institutions qui s'en sont occupées bien mal à l'aise.

En 2006, l'Uruguay a adopté une législation sur les réfugiés, et en 2007, parce qu'il accueillait plus de 400 réfugiés et demandeurs d'asile provenant de différents pays d'Amérique latine, d'Afrique, d'Asie et d'Europe, le pays s'est associé au Programme régional de réinstallation solidaire (PRS). En 2014, le gouvernement a annoncé au HCR (l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés) qu'il était disposé, face à la crise des réfugiés syriens, à réinstaller 120 réfugiés syriens venant du Liban. La durée de ce programme – connu sous le nom de Programme de réinstallation de personnes syriennes réfugiées (Programa de Reasentamiento de Personas Sirias Refugiadas, PRPSR) – a été fixée à deux ans (2014-16), avec un budget d'environ 2,5 millions de dollars US. Le HCR a soutenu la sélection préalable des familles réfugiées qui se trouvaient sur territoire libanais, conformément à la préférence annoncée du gouvernement uruguayen d'accueillir des familles d'origine rurale comprenant au moins un membre adulte capable de travailler et au moins 60 % de mineurs dans chaque famille. Après avoir été interviewés à Beyrouth par une délégation uruguayenne, cinq familles ont été sélectionnées, comprenant 42 membres au total dont 33 mineurs.

Même si ce n'était pas la première fois que l'Uruguay proposait de réinstaller des réfugiés, c'était la première fois qu'il s'agissait d'un groupe aussi important avec des caractéristiques différant aussi radicalement de celles des réfugiés de la région latino-américaine. Pour cette raison, il a semblé particulièrement important d'informer les familles – avant leur sélection définitive – de la réalité socioéconomique du pays et de certains de ses aspects déterminants, comme son système d'enseignement laïc obligatoire. Le Département d'anthropologie sociale de l'Université de la république (UDELAR) a collaboré avec le PRPSR à la préparation de matériel d'information et a apporté son concours au processus de sélection ;

et en collaboration avec la Faculté pour l'étude de la langue arabe a donné une formation linguistique aux personnes chargées de la mise en œuvre de ce programme de réinstallation.

À partir de leur arrivée en Uruguay en octobre 2014, les réfugiés syriens ont été logés, des services de traduction leur ont été offerts, ils ont eu accès au système de santé et ont été inclus dans le système d'éducation (avec l'aide de traducteurs) ; ils ont pu participer à des formations professionnelles et ont bénéficié d'une introduction à la culture et aux coutumes uruguayennes. Un logement et un revenu mensuel leur ont été alloués (en fonction du nombre d'enfants) pendant les deux années du programme. Le gouvernement leur a fourni des documents d'identité et de voyage conformément à la Convention sur les réfugiés de 1951. Les réfugiés syriens réinstallés en Uruguay bénéficient d'un droit de résidence permanente, ainsi que d'un droit à la protection juridique et physique, et jouissent des mêmes droits civils, économiques, sociaux et culturels que tous les citoyens uruguayens.

Attentes déçues

En septembre 2015, les cinq familles réinstallées ont signalé qu'elles rencontraient des difficultés pour trouver du travail et elles se sont plaintes de l'insécurité (vols dans les rues), et du coût de la vie trop élevé dans le pays (malgré les allocations reçues tout au long du programme). Elles ont organisé des manifestations publiques, disant qu'elles n'abandonneraient pas avant que le gouvernement n'ait trouvé une solution à leurs revendications.

« Nous allons mourir, ici ou en Syrie. Ici nous mourrons parce que nous n'avons pas d'argent et en Syrie nous mourrons à cause de la guerre! ».

Le représentant du PRPSR, Javier Miranda, a déclaré : « Nous sommes convaincus que, grâce aux conditions de ce plan de réinstallation, ils sont en mesure de vivre dignement. L'État les soutient pendant deux ans mais ne peut pas faire plus. L'Uruguay est un pays cher, c'est exact. Et les offres d'emploi auxquelles ils ont accès sont les mêmes que celles de la plupart des Uruguayens ».

Les témoignages des cinq familles réinstallées reflètent leurs préoccupations et leur désespoir :

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

« Nous avons fui la mort, la guerre et nous avons trouvé la pauvreté ». Une autre plainte faisait référence à la « duplicité » des autorités uruguayennes par rapport aux informations qui avaient été données au Liban. « Ils nous ont promis une vie facile mais tout est tellement cher... vivre dans la pauvreté est bien pire que la guerre ». Ils ne voient pas d'autres solutions que de retourner au Liban ou d'aller « dans n'importe quel pays en Europe », où, selon eux, ils auront une meilleure qualité de vie. L'une des familles a tenté de voyager vers l'Europe mais a été arrêtée à l'arrivée en Turquie et expulsée vers l'Uruguay.

Même en tenant compte des difficultés d'intégration dans un pays nouveau et très différent, avec une langue et une culture étrangères, l'adaptation est habituellement considérée comme étant uniquement une question de temps. Les réfugiés syriens sont venus d'un pays en guerre, et pour cette raison, les difficultés qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans un pays d'accueil devraient certainement paraître insignifiantes – tel était l'argument avancé – dans un contexte où ils seraient en mesure de vivre en paix. Mais que signifie réellement la paix ? Est-il possible de jouir de la paix dans des circonstances où il est impossible de gagner suffisamment d'argent pour mener une vie décente ?

« En Uruguay il y a la paix, un point c'est tout. La paix c'est ce que tout le monde veut mais s'il y a la paix et que vous n'avez rien qui vous donne envie de vivre, ce n'est pas la paix. ...Il n'y a pas de quiétude. Vous êtes tout le temps en train de penser, de penser sans fin à l'avenir, et ça c'est très dur, bien plus dur que la guerre ». (Ibrahim Alshebli, réfugié syrien réinstallé en Uruguay)

En Syrie avant la guerre, la plupart de ces familles avaient des conditions de vie très différentes. Elles avaient leurs propres entreprises, des revenus suffisants et le coût de la vie était faible – dans un pays dans lequel il était possible de subvenir aux besoins d'une grande famille en ne comptant que sur le salaire d'une seule personne. En Uruguay, la réalité est différente. Le coût de la vie est élevé, les salaires sont bas et il est difficile de trouver du travail - les raisons données par les réfugiés pour souhaiter quitter le pays – sont une réalité vécue au quotidien par la population locale qui tout à la fois reconnaît la validité des revendications des réfugiés mais les prend mal. Dans une déclaration, le gouvernement a insisté en disant : « que vous soyez d'accord ou pas avec le plan de réinstallation, la détresse de ces familles n'en reste pas moins légitime et cette situation ne doit pas entraîner la discrimination [...] ».

Comment mesurer le succès ou l'échec ?

Le PRPSR a été planifié en deux étapes – cinq familles dans un premier temps et sept autres par la suite – mais la deuxième étape n'a pas été lancée. Des sources gouvernementales ont évoqué les difficultés d'intégration rencontrées par les réfugiés pour s'adapter, trouver du travail et atteindre un degré d'autonomie économique ; elles ont également mentionné des difficultés rencontrées par le PRPSR dans la gestion de ce projet pilote, et la nécessité d'évaluer les résultats du programme avant de réinstaller d'autres familles.

L'ancien président José Mujica qui avait publiquement donné son appui au PRPSR, a signalé les avantages qui auraient pu être retirés en accueillant des familles d'agriculteurs avec de nombreux enfants (ce qui aurait pu contribuer à résoudre les problèmes inhérents à une population vieillissante et à une pénurie de main-d'œuvre rurale). Ses propres mots, « j'avais demandé des paysans et ils ont amené des réfugiés provenant des classes moyennes relativement aisées », traduit le mécontentement du gouvernement par rapport au choix des familles ainsi que l'opportunisme politique en jeu dans la sélection de réfugiés répondant à un certain profil démographique².

Hiram Ruiz signale que « le succès » ou « l'échec » des programmes de réinstallation doit être envisagé selon de nombreuses perspectives : celles du pays qui propose la réinstallation, celles de ceux qui mettent en œuvre les programmes, et celles des bénéficiaires, auxquels s'adressent les programmes³. Le programme uruguayen a été mis sur pied dans l'intention d'aider les personnes touchées par la crise humanitaire en Syrie. Même si certaines des familles ont souhaité repartir, il ne faut pas considérer le programme comme un échec alors qu'il a apporté aux familles une éducation gratuite et un soutien considérable à l'intégration. Toutefois, le manque d'opportunités de travail et la limitation des ressources économiques offertes aux réfugiés syriens signalent certaines faiblesses du PRSP dont il faudra tenir compte dans le cadre de programmes de réinstallation ultérieurs.

Raquel Rodríguez Camejo miraro8@hotmail.com
Journaliste

<https://largocaminoaeuropa.blogspot.com.es/>

1. Les citations personnelles sont tirées de : *El Observador* www.elobservador.com.uy et de : *El Universo* www.eluniverso.com.

2. *El Observador* TV (2015) "Los sirios que se quieren ir y el Uruguay imperfecto" <http://bit.ly/ElObs-sirios-2015>

3. Hiram Ruiz (2015) *Evaluación de Programas de Reasentamiento en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, UNHCR www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10252.pdf

Mesurer l'intégration locale en Équateur

Santiago Cordova et Peter Janssen

En 2014-15 le HCR Équateur a élaboré, à l'aide de trois dimensions principales d'intégration locale, à savoir juridique, économique et socioculturelle, un indice afin de mesurer le degré d'intégration des réfugiés dans leur pays d'accueil.

L'Équateur a la plus importante population réfugiée reconnue en Amérique latine. Sur plus de 230 000 réfugiés et demandeurs d'asile se trouvant dans le pays, 60 500 sont des réfugiés dument enregistrés, et 90 % d'entre eux viennent de Colombie¹. Les réfugiés et les demandeurs d'asile jouissent de la liberté de mouvement à l'intérieur du pays et ont accès aux droits et services fondamentaux aux termes de la législation équatorienne. Plusieurs études ont montré que la majorité des réfugiés et demandeurs d'asile colombiens qui se trouvent en Équateur cherchent à s'intégrer localement parce qu'ils partagent avec leur pays d'accueil une culture et une langue communes. Ils sont néanmoins confrontés à plusieurs obstacles, comme la discrimination, la non-reconnaissance de leurs documents et la médiocrité de leurs conditions socioéconomiques, autant de facteurs qui tous entravent leur pleine intégration.

En 2013, conformément au Plan national pour le bien-vivre du gouvernement équatorien, le bureau Équateur du HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, a élaboré une Initiative pour des solutions globales (Comprehensive Solutions Initiative - CSI) qu'est venue compléter en 2016 une stratégie de solutions, étalée sur plusieurs années (2016 à 2018) et réunissant plusieurs partenaires. Cette stratégie sur plusieurs années a été mise en œuvre en coordination avec des institutions publiques, la société civile et le secteur privé, et comprend des dimensions différentes, juridiques, sociales et économiques. En vue d'évaluer l'impact de la CSI et de la stratégie pluriannuelle sur l'intégration locale, le bureau Équateur du HCR a conçu un Indice d'intégration locale (IIL) qui devait également servir d'outil pour mieux identifier et assister les réfugiés et les demandeurs d'asile les plus vulnérables.

Définir l'intégration

Le bureau Équateur du HCR a commandé une étude approfondie des informations statistiques sur la situation socioculturelle, économique et juridique des réfugiés et demandeurs d'asile colombiens. L'enquête a consisté en une série de 130 questions sur des sujets spécifiques comme

le statut migratoire, les documents d'identité, le travail, l'éducation, les soins de santé et les conditions économiques. Les données de base issues de cette enquête ont montré que les réfugiés et demandeurs d'asile, de manière générale, jouissent de leurs droits et ont accès aux services, mais que leurs conditions économiques restent encore difficiles. Même si le succès de l'intégration locale dépend en grande partie de critères objectifs (comme le statut juridique, la liberté de mouvement, l'accès à un emploi approprié et aux services essentiels) il existe également une part subjective, à savoir notamment la perception qu'en ont les individus eux-mêmes. L'IIL s'efforce de combiner ces éléments objectifs et subjectifs et calcule de cette manière un niveau d'intégration locale à travers des dimensions juridiques, économiques et socioculturelles.

Une définition incorporant différents éléments tirés de plusieurs autres définitions de l'intégration locale a été lue à chaque personne répondant au questionnaire :

L'intégration locale signifie faire partie d'une société dans laquelle vous avez accès, entre autres à l'éducation, à la santé, au logement et dans laquelle vous êtes en mesure d'établir et de conserver de bonnes relations avec les personnes qui vous entourent, dans votre quartier et au sein des organisations de la société civile.

Dans l'optique de déterminer leur perception subjective de l'intégration, on a demandé à ceux qui répondaient au questionnaire s'ils se sentaient intégrés ou non. Les réponses ont été utilisées pour déterminer dans quelle mesure différentes variables (comme le statut juridique, l'accès à l'éducation, la santé et le niveau de revenu) influencent sur la perception qu'un individu peut avoir de sa propre intégration. En fonction de son degré d'influence sur la perception de l'intégration locale, une certaine pondération a été assignée à chaque variable.

La pondération des variables est un élément essentiel de l'IIL et dépend du contexte spécifique de l'opération en question. Par exemple, dans certains pays,



octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

les personnes relevant de la compétence du HCR peuvent accorder davantage d'importance (de pondération) au statut juridique, alors que dans d'autres, la priorité est donnée à l'emploi. Nous avons découvert que le degré d'intégration socioculturelle des réfugiés et demandeurs d'asile colombiens en Équateur était plus élevé que celui de leur intégration économique, qui à son tour était plus élevé que celui de leur intégration juridique. La corrélation entre « ne pas avoir de statut juridique » et « se trouver en dessous du seuil de pauvreté » a été l'une des constatations significatives de cette enquête menée en Équateur. Lorsque ces pondérations ont été appliquées sur les données de base, le résultat obtenu correspondait à un IIL global de 61,1 % pour les réfugiés et demandeurs d'asile colombiens en Équateur, alors que ce degré était en moyenne respectivement de 50,6 % pour l'intégration juridique, de 62,3 %, pour l'intégration socioculturelle et de 59,5 % pour l'intégration économique².

La flexibilité de l'IIL permet d'effectuer l'analyse au niveau d'un groupe ou au niveau individuel, ce qui à son tour permet des interventions plus précises, en ciblant les

personnes qui se trouvent aux niveaux inférieurs de l'indice d'intégration. Il est possible de le faire en incluant ces personnes au modèle de progression³ mis en œuvre en Équateur depuis 2016 avec des résultats prometteurs. Il s'agit d'un modèle dans lequel les participants sont sélectionnés notamment sur la base de leur résultat familial sur l'IIL. Le Modèle (ou approche) de progression provient du monde de l'assistance au développement et il est destiné à faire progresser les personnes hors de la pauvreté. Ce modèle consiste en une série d'interventions en séquence qui incluent un soutien à la consommation, une formation aux moyens d'existence, un système d'accompagnement, une formation à la gestion des actifs, et l'inclusion à des mécanismes de type « filets de sécurité » au sein de la communauté. L'Équateur est l'un des rares pays à appliquer ce modèle à une situation de réfugiés. Les familles « progressent hors de la pauvreté » en fonction de leur performance face à quatre critères qui, en Équateur, sont : manger au moins trois repas nutritifs par jour ; avoir un revenu familial dépassant le seuil de pauvreté ; disposer d'une épargne en banque de 5 % de son revenu ; et appartenir à une



Des réfugiés colombiens et des ressortissants équatoriens à Santo Domingo participent à une activité d'intégration dans le cadre d'une campagne « Vivons ensemble dans la solidarité ».

communauté ou à un réseau social, comme une organisation religieuse. Sur les 1810 familles actuellement soutenues par le bureau Équateur du HCR, 59 % ont atteint les quatre critères de progression. Outre son usage comme instrument de sélection, l'IIL peut également servir à mesurer les résultats des familles qui participent au Modèle de progression vers l'intégration locale.

Conclusions

En Équateur, l'IIL montre sur la base des données recueillies en 2014 que les réfugiés et demandeurs d'asile colombiens ont atteint des niveaux relativement élevés d'intégration⁴. Parallèlement, des progrès doivent encore être réalisés pour une partie substantielle de la population. Une étude à mi-parcours a lieu actuellement, qui utilisera l'IIL afin d'évaluer les progrès réalisés par la stratégie de solutions pluriannuelles et multipartenaires du HCR. Du fait de sa souplesse, l'IIL est un outil qui peut contribuer à la conception de programmes destinés à améliorer l'intégration d'une population donnée en respectant un type particulier d'intégration ou en ciblant un secteur

particulier de population. Des calculs périodiques visant à réactualiser l'IIL permettront de montrer l'évolution de l'intégration locale au fil du temps dans le cadre d'une opération spécifique.

Santiago Cordova cordova.santiago@gmail.com

Ancien responsable de la gestion des données

Peter Janssen janssen@unhcr.org

Représentant adjoint

HCR Équateur www.acnur.org

1. Données du ministère des Affaires étrangères et de la mobilité humaine en Équateur.
2. Pour passer du degré d'intégration dans chaque dimension à l'Indice d'intégration locale (IIL) mondial, il est nécessaire d'appliquer certaines pondérations calculées au niveau individuel pour chaque dimension pour pouvoir ensuite calculer une moyenne pour l'ensemble de la population. Pour plus de détails sur la méthodologie employée et des résultats exhaustifs, veuillez prendre contact avec Santiago Cordova.
3. <https://trickleup.org/graduation-approach/>
4. « Relativement » concerne l'échelle de l'IIL, où 0 % correspond à une absence totale d'intégration, comme dans le cadre d'un camp de réfugiés fermé dépendant à 100 % de l'assistance humanitaire dans tous les secteurs ; et où 100 % représentent une intégration complète, comme la naturalisation.

Le Guide de la CRM : un outil de protection novateur pour les déplacements transfrontaliers provoqués par des catastrophes aux Amériques

Walter Kälin et David Cantor

Les États d'Amérique sont confrontés à des défis complexes pour réagir aux mouvements de population provoqués par des catastrophes, que leur déclenchement soit soudain ou lent. Un nouveau guide régional présente des pratiques et des mesures pour contribuer à répondre aux besoins de protection des personnes déplacées par des catastrophes au-delà des frontières.

En novembre 2016, au Honduras, la Conférence régionale sur les migrations (CRM)¹ a adopté le Guide de pratiques efficaces pour les pays membres de la CRM : Protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le contexte des catastrophes (Guide to Effective Practices for RCM Member Countries: protection for persons moving across borders in the context of disasters)². Conçu pour cibler principalement les déplacements provoqués par des catastrophes à déclenchement soudain, le Guide de la CRM puise ses racines dans la Consultation régionale centraméricaine de 2013 organisée par l'Initiative Nansen, un processus mondial dirigé par les États, et qui a culminé en octobre 2015 par l'adoption par 109 délégations nationales de

l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre de catastrophes et de changements climatiques (l'Agenda pour la protection)³. Pour aider les États à utiliser l'Agenda pour la protection (une boîte à outils de pratiques recueillies dans le monde entier), la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes a été lancée en 2016 afin d'assurer un suivi. Le Guide la CRM s'appuie sur l'Agenda pour la protection ; les pratiques et mesures qu'il présente concernent toutefois plus spécifiquement les Amériques et reflètent les témoignages recueillis dans cette région.

Le Guide donne des orientations aux pays membres de la CRM quant à la manière dont ils peuvent exploiter les lois, les politiques et les

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

pratiques existantes pour répondre aux besoins des personnes déplacées au-delà des frontières dans le contexte de catastrophes, parmi lesquelles devraient figurer les personnes déplacées par les ouragans survenus récemment dans les Caraïbes. Les mesures applicables incluent par exemple l'application souple des catégories migratoires existantes, la délivrance de visas humanitaires pour octroyer l'admission et le séjour temporaires ou encore la suspension provisoire du retour dans les pays touchés. Ce guide est utile dans la mesure où il renforce et amplifie les pratiques existantes tirées des lois et des politiques sur l'immigration⁵, et parallèlement, où il n'est pas contraignant, ne crée aucune nouvelle obligation, n'élargit aucune obligation existante pour les États et ne requiert pas l'adoption de nouvelles lois.

Depuis son adoption, le Guide de la CRM a déjà démontré son utilité en ce qui concerne l'élaboration d'outils opérationnels pour la préparation et l'intervention en cas de déplacement provoqué par une catastrophe. En mars 2017, les autorités du Costa Rica et du Panama ont organisé un atelier sur le déplacement en cas de catastrophe en vue de préparer une réponse conjointe aux situations dans lesquelles des personnes doivent traverser leur frontière commune pour fuir une catastrophe. Le Guide de la CRM a joué un rôle de référence important de ce processus en fournissant des conseils et des orientations aux autorités présentes sur le terrain des deux côtés de la frontière, dont les agents de l'immigration, les agences chargées de la gestion des risques de catastrophe, les agents consulaires et les intervenants de la Croix-Rouge. Cet atelier a abouti à un ensemble de procédures opérationnelles standard provisoires portant sur les moyens de collaboration concrets des deux pays pour aider et protéger les personnes déplacées par des catastrophes. Ces procédures ont ensuite été mises à l'essai et validées dans le cadre d'un exercice de simulation organisé en août 2017 par les deux pays dans le district de Coto Brus, dans la province costaricaine de Puntarenas qui jouxte le Panama.

Le Guide de la CRM a également permis d'éclairer et de soutenir la réponse apportée. Par exemple, les autorités du Costa Rica se sont appuyées sur les travaux préliminaires du Guide pour garantir une réponse mieux informée et préparée aux déplacements provoqués par l'ouragan Otto en novembre 2016. Afin que le Guide de la CRM soit mieux connu et plus amplement utilisé, les vice-ministres de la CRM ont approuvé un programme de formation destiné aux fonctionnaires publics et autres

parties prenantes à la CRM issues d'organisations internationales et de la société civile. L'objectif de cette formation, qui a débuté en août 2017, est de renforcer les capacités institutionnelles et la coopération transfrontalière pour appliquer les mesures visant à répondre au déplacement en cas de catastrophe, en se basant sur le Guide de la CRM, l'Agenda pour la protection et les Lignes directrices relatives à la protection des migrants dans les pays en crise⁶.

Moins d'un an après l'adoption du Guide, la Conférence sud-américaine sur la migration (CSAM)⁶ a annoncé son intention de travailler à l'élaboration d'un guide semblable, démontrant par là même le rayonnement du Guide bien au-delà de la sous-région couverte par la RCM.

Étapes suivantes : catastrophes à déclenchement lent et changement climatique

À l'avenir, les pays membres de la CRM ou d'autres États des Amériques pourront mettre en œuvre ou continuer de développer sous de multiples formes les mesures relatives à la protection et à la migration décrites dans le Guide. Par exemple, son approche du déplacement en cas de catastrophe pourrait être développée de manière plus spécifique en se basant sur le cadre de réciprocité et les obligations juridiques du droit des interventions en cas de catastrophe, un champ parallèle bien établi. Cependant, ce n'est pas le seul domaine dans lequel le Guide de la CRM pourrait être une source d'inspiration à l'avenir.

En plus des catastrophes à déclenchement soudain, les Amériques sont une région touchée tout autant par des événements à déclenchement lent liés, par exemple, aux effets néfastes du changement climatique. Ce dernier peut accentuer le risque de déplacement de deux manières : premièrement, en modifiant la fréquence et la sévérité de certains risques (tels que les sécheresses, les inondations et les vagues de chaleur) et deuxièmement, en accroissant la vulnérabilité des personnes et des communautés. Les risques liés au changement climatique continueront d'avoir un impact sur la mobilité humaine aux Amériques, même si on ne connaît toujours pas avec certitude le nombre de personnes qui seront touchées⁷.

En raison de cette insuffisance de données, l'impact des événements à déclenchement lent sur le déplacement, de même que les besoins de protection des personnes qui réagissent en se déplaçant, sont moins évidents que dans le cas d'événements dramatiques à déclenchement soudain. La collecte et le suivi des données



750 000 personnes en Haïti ont un besoin urgent d'aide humanitaire après les dévastations que l'ouragan Matthew a provoquées dans le pays en octobre 2016.

relatives aux déplacements en cas de catastrophe ne sont en général pas systématisés, et nettement moins encore en cas de déplacement provoqué par des événements à déclenchement lent. Selon les estimations mondiales actuelles, environ 25,4 millions de personnes sont déplacées chaque année dans le cadre de catastrophes à déclenchement lent et, pour l'Amérique latine et les Caraïbes, on estimait que ce chiffre s'élevait à 1,8 million de personnes en 2016⁸. Cependant, ces estimations ne tiennent pas compte des personnes se déplaçant en conséquence de processus à développement lent qui les touchent sur une longue période de temps. Il est difficile d'identifier avec certitude les formes de mobilité humaine, et le manque d'outils et de terminologie standardisés en matière de collecte de données ne rend pas les choses plus aisées.

En effet, bien que la relation entre les conséquences néfastes du changement climatique et les différents types de mobilité humaine (migration, déplacement, réinstallation planifiée) soit de plus en plus reconnue, leur nature n'en est pas moins complexe. En tant que moteur de la mobilité, l'impact des événements à déclenchement lent tels que la dégradation des terres et des forêts, la perte de biodiversité et la désertification, est souvent accentué par d'autres vulnérabilités préexistantes dont il peut être difficile de dissocier les effets, et qui proviennent par exemple de la faible gouvernance, de la croissance démographique, d'une planification

urbaine inefficace ou du sous-développement rural. En outre, le déplacement dans le cadre de catastrophes résulte souvent de l'impact conjugué de catastrophes à déclenchement rapide et à déclenchement lent. On peut observer cette situation dans le déplacement prolongé depuis les zones rurales et côtières du Honduras, de Haïti et du Panama, où la résilience face aux risques à déclenchement soudain était déjà faible sous l'effet de l'aridité, de la dégradation des terres et de l'érosion du littoral.

En raison notamment de ces facteurs complexes,

il semble (même aux Amériques) que les États ont développé peu de pratiques relatives aux besoins de protection des personnes déplacées par des événements à déclenchement lent, par rapport à ceux des personnes déplacées par des événements à déclenchement soudain. Parallèlement, il s'agit d'une question transversale qui traverse les domaines politiques traditionnels, de l'assistance humanitaire à la protection des réfugiés, en passant par la gestion de la migration, les droits de l'homme, la lutte contre le changement climatique, la réduction des risques de catastrophes et le développement. Ainsi, la réponse aux déplacements provoqués par des événements à déclenchement lent, en particulier par les effets négatifs du changement climatique, devrait impliquer une approche globale à l'échelle de l'ensemble du gouvernement, des solutions efficaces de développement et l'intégration de la lutte contre le changement climatique, la réduction des risques de catastrophes et le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Dans l'ensemble, il reste donc des défis à surmonter pour répondre à la mobilité humaine dans le contexte des catastrophes et du changement climatique. Néanmoins, en se basant sur l'approche et les mesures définies dans le Guide de la CRM pour répondre aux déplacements provoqués par des événements à déclenchement soudain, il devrait être possible de faire avancer les politiques relatives aux

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

déplacements provoqués par des catastrophes à déclenchement lent dans le contexte du changement climatique. Par exemple, les États pourraient s'appuyer sur les accords migratoires bilatéraux et régionaux actuellement en vigueur aux Amériques, adopter des quotas saisonniers ou des programmes de travailleurs saisonniers et fournir des formations et une éducation aux migrants potentiels, en tant que stratégies de promotion de la migration comme moyen de s'adapter aux conséquences néfastes du changement climatique, du changement environnemental et des risques naturels. Des discussions plus poussées sur la migration en tant que stratégie d'adaptation pourraient également avoir lieu au niveau régional, sous les auspices de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Enfin, une autre possibilité serait d'intégrer ces types de mobilité aux cadres sous-régionaux relatifs à la liberté de mouvement, tels que ceux du MERCOSUR (Mercado Común del Sur – Marché commun du Sud) ou du SICA (Sistema de la Integración Centroamericana – Système d'intégration de l'Amérique centrale).

Il existe également une autre difficulté aux Amériques dans la mesure où, à travers l'ensemble de la région, l'intégration des différents cadres et processus régionaux et sous-régionaux n'est pas aussi exhaustive que dans d'autres régions, notamment l'Union européenne. En ce qui concerne les déplacements provoqués par des catastrophes, les travaux des différentes entités régionales, par exemple le MERCOSUR et la Conférence sud-américaine sur les migrations et l'Accord de libre-échange nord-américain et la CRM, ne sont pas suffisamment intégrés pour être considérés comme un régime de migration régional solide⁹. Cette situation crée des obstacles à la mise en œuvre ou à la mise en application améliorée des différentes mesures proposées dans les instruments, par exemple l'Agenda pour la protection et le Guide de la CRM. Il faut donc trouver des moyens de mettre fin aux divers cloisonnements et d'instaurer un système de coordination efficace au sein et entre de nombreux mécanismes et processus parallèles, aux niveaux régional, sous-régional et national.

Conclusions

Tout bien considéré, l'adoption et la diffusion du Guide de la CRM constituent un important pas en avant pour renforcer la protection des personnes déplacées au-delà des frontières aux Amériques, dans le contexte de catastrophes. Là où des difficultés demeurent pour garantir

une réponse adéquate visant les personnes en déplacement dans des situations de catastrophe et pour répondre aux impacts négatifs du changement climatique dans la région, le Guide de la CRM pourrait également servir de modèle et de plateforme sur lesquels s'appuyer pour promouvoir le développement de politiques. Mais dans un premier temps, nous avons besoin de données plus systématiques et de meilleure qualité afin de garantir que tous les efforts déployés au niveau régional ou sous-régional se basent sur une solide compréhension empirique de la mobilité humaine dans ce contexte.

Walter Kälin Envoy@disasterdisplacement.org

Envoyé du président de la Plateforme sur les déplacements liés aux catastrophes
www.disasterdisplacement.org

David James Cantor David.Cantor@london.ac.uk

Directeur de l'Initiative pour le droit des réfugiés de l'École d'études avancées de l'Université de Londres
<https://rli.sas.ac.uk>

1. La CRM ou le Processus Puebla est un processus consultatif régional à propos de la migration. Les pays suivants y participent : Belize, Canada, Costa Rica, El Salvador, États-Unis, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama et République dominicaine. Les pays suivants en sont des membres observateurs : Argentine, Colombie, Équateur, Jamaïque et Pérou. www.rcmvs.org
2. Conférence régionale sur les migrations (2016) *A Guide to Effective Practices for RCM Member Countries: protection for persons moving across borders in the context of disasters*, rédigée par l'Initiative Nansen pour les pays membres de la CRM. <http://bit.ly/RCM-Guide-2016>
3. Initiative Nansen (2015) *Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières dans le cadre des catastrophes et de changements climatiques Volume I* <http://bit.ly/Nansen-AgendaProtectionVol1-Fr>
Voir également *Revue des migrations forcées*, numéro 49 (2015) sur le thème « Désastres et déplacement dans un climat changeant » www.fmreview.org/fr/changementsclimatiques-desastres
4. Initiative Nansen et Cantor D J (2015) *Law, Policy and Practice Concerning the Humanitarian Protection of Aliens on a Temporary Basis in the Context of Disasters*, Note d'information, États de la Conférence régionale sur l'immigration et autres aux Amériques, Atelier régional sur le statut de protection temporaire et/ou les visas humanitaires en situation de catastrophe San José, Costa Rica, 10-11 février 2015 <http://bit.ly/Nansen-Cantor-2015>
5. MICIC (2016) *Lignes directrices relatives à la protection des migrants dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle* <http://bit.ly/MICIC-Guidelines-2016-fr>
6. <http://csm-osumi.org>
7. Initiative Nansen et Rodriguez Serna N (2015) *Human Mobility in the Context of Natural Hazard-Related Disasters in South America*, Note d'information, Consultation sud-américaine par l'Initiative Nansen/Initiative pour le droit des réfugiés, Quito, Équateur, 15-16 juillet 2015 <http://bit.ly/Nansen-RSerna-2015>
8. Observatoire des situations de déplacement interne (2017) *Global Report on Internal Displacement*, 1ère Partie <http://bit.ly/IDMC-GRID2017-Part1>
9. Lavenex S « Regional migration governance » in Börzel T et Risse T (Eds) (2016) *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:93574>

Le déplacement imputable aux catastrophes dans les Caraïbes et la région du Pacifique

Mo Hamza, Ida Koch et Malte Plewa

En cas de catastrophes, les populations des petits États insulaires en développement sont particulièrement exposées au risque de déplacement. Les gouvernements dans les Caraïbes et la région du Pacifique doivent de toute urgence prendre des mesures supplémentaires en matière de gestion et de prévision des risques, plutôt que de se concentrer presque exclusivement sur la réponse a posteriori et la réinstallation.

Si l'on prend en considération la taille de leur population respective, des 20 pays les plus fortement touchés par le déplacement provoqué par des catastrophes, cinq sont des petits États insulaires en développements (PEID)¹. Aujourd'hui, un habitant de l'un de ces États court trois fois plus de risques d'être déplacé qu'une personne vivant n'importe où ailleurs². Malgré cela, très peu d'analyses ont été effectuées sur les risques de déplacement dans les PEID, parce que le nombre total de personnes touchées dans chaque cas individuel de catastrophe est relativement faible, et que leur situation est éclipsée par les événements qui surviennent dans des pays plus grands et qui font la une des médias.

Les PEID des Caraïbes et de la région du Pacifique font partie des zones les plus exposées aux aléas dans le monde, ainsi que les récents ouragans survenus dans les Caraïbes l'ont encore démontré avec une extrême acuité. Selon le Fonds monétaire international, les aléas naturels font perdre aux PEID approximativement 2 % de leur PIB annuel, ce qui correspond à quatre fois plus que la moyenne mondiale³. On constate pourtant une véritable pénurie d'études consacrées au déplacement induit par ces catastrophes dans les PEID, et plus particulièrement concernant la région caraïbe. Il n'existe pas de méthodes appropriées de recueil de données permettant d'enregistrer les situations de déplacement prolongé ou les effets du déplacement sur les moyens d'existence dans la durée. Des étiquettes et des catégories telles que sans-abris, évacués et déplacés sont bien souvent utilisées de manière interchangeable et se confondent dans les statistiques sur le déplacement suite à une catastrophe, et ce indépendamment de la durée et de la distance du déplacement, ou de son influence sur les moyens d'existence⁴ des personnes concernées. De nombreux cas de déplacement, y compris lorsqu'ils sont prolongés, passent entièrement inaperçus.

Moteurs de déplacement

Notre étude avait pour objectif d'examiner la manière dont le déplacement provoqué par des

catastrophes est reflété dans les mécanismes politiques nationaux et régionaux de réduction des risques de catastrophe (RRC) et d'adaptation au changement climatique (ACC) dans les PEID des Caraïbes et de la région du Pacifique⁵.

Les résultats des entretiens menés dans le cadre de ce projet de recherche montrent, globalement, que les moteurs de déplacement sont similaires dans les deux régions. La nature informelle du développement des sites d'installation et le manque de terrains sécurisés appropriés à l'installation ainsi que la pauvreté, l'absence de systèmes d'assurance et de protection sociale, la dégradation de l'environnement et l'érosion de liens sociaux traditionnellement solides, se conjuguent aux facteurs politiques de manière complexe pour donner sa configuration particulière à ce risque de déplacement. Plusieurs personnes interrogées ont relevé que les régimes de propriété foncière en vigueur donnaient lieu à des litiges concernant la preuve du droit de propriété des terres suite à une catastrophe. Selon plusieurs personnes interrogées, ce serait l'un des facteurs qui auraient retardé la reconstruction et prolongé le déplacement après les dégâts causés par l'ouragan Ivan à la Grenade en 2004 : « Vous perdez vos titres de propriété, [...] et quand vous êtes en cours de rétablissement [c'est alors] que commencent les querelles à propos de qui est propriétaire de quoi ».

Non seulement les sites d'établissement informel sont situés dans des endroits dangereux, mais ils sont en outre construits avec des matériaux de qualité inférieure et selon des modes de construction médiocres. Ils n'offrent donc aucune protection contre les aléas. Ces problèmes ne se limitent pas aux établissements informels. Des zones d'habitat formel ne respectent ou ne suivent pas les codes de la construction, parce qu'ils ne sont correctement pas mis en œuvre ou que le plus grand nombre n'a pas les moyens de les appliquer. Une des personnes interrogées explique comment : « Certains foyers n'ont simplement pas les moyens de respecter les lois et les réglementations des codes de la construction pour

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

construire des maisons capables de résister jusqu'à la catégorie 5 [...] ils n'ont pas les moyens de construire des maisons qui répondent à ces normes élevées, et lorsque survient une catastrophe, ils sont les premiers à devoir se déplacer ».

Les moteurs de déplacement ne se limitent pas aux aléas qui se déclarent soudainement. Suite à la sécheresse de 2013, un groupe d'agriculteurs en République dominicaine a été obligé de prendre un emprunt bancaire et de mettre leurs terres et leurs logements en garantie. En 2016, un grand nombre de ces agriculteurs ont été déplacés parce qu'ils n'étaient pas en mesure de rembourser leurs emprunts dans les délais et que les banques avaient saisi les biens qu'ils avaient mis en garantie. Les effets indirects d'un aléa à évolution lente de ce type ne sont pas comptabilisés comme un déplacement causé par une catastrophe, ce qui illustre tout à fait les lacunes des données actuellement disponibles sur le déplacement et confirme la complexité des facteurs en jeu.

Au cours des entretiens, il est apparu évident que la plupart des gouvernements évitent d'aborder la question du déplacement, surtout lorsqu'il a lieu à l'intérieur du pays. Une personne interrogée originaire de la région du Pacifique a fait le commentaire suivant : « Il est intéressant de noter que dans notre région ce sont nos pays qui mènent le débat et les discussions sur cette question au niveau mondial. Mais au niveau régional, la question n'est même pas mentionnée ». Les gouvernements tendent à assimiler le déplacement à un échec et pour cette raison il devient sensible et même préjudiciable de simplement aborder le sujet. En conséquence, le déplacement est rarement reconnu officiellement. Une autre personne interrogée dans les Caraïbes affirmait : « Le déplacement n'est pas accepté, parce qu'il implique une perte de contrôle de la part du gouvernement. Ainsi, selon le gouvernement, il y a des procédures légales, des réinstallations et des migrations internes. De cette manière, la réaction lorsqu'on parle de déplacement est émuée, il n'y a aucune prise de conscience sur le sujet. Il s'agit d'une réalité qui n'est pas acceptée par les gouvernements ». Une telle réaction limite les tentatives pour mener un débat franc et fait obstacle à la recherche de solutions.

Les situations de déplacement dans les PEID des Caraïbes et de la région du Pacifique passent souvent inaperçues aux yeux de la communauté humanitaire internationale, parce que les acteurs humanitaires ont tendance à prioriser leurs actions en fonction du nombre total de personnes touchées plutôt qu'en fonction de la proportion de population touchée.

Une personne interrogée déclarait : « En tant qu'humanitaire, nous sommes supposés agir en fonction des besoins, en fonction du plus grand nombre de personnes touchées. C'est pour cette raison que le Soudan du Sud fait l'objet d'autant d'attention de la part des humanitaires, parce que [c'est un endroit où] il y a des dizaines de milliers, des centaines de milliers de personnes déplacées. Même chose pour la Somalie. Mais les populations dans les Caraïbes pourraient objecter à cela que les personnes touchées représentent jusqu'à 10 % de leur population totale ».

Les personnes qui ont participé aux entretiens ont expliqué qu'elles n'étaient pas en mesure de fournir des données solides sur les tendances générales du déplacement ou d'avancer des chiffres sur le déplacement actuel dans l'une ou l'autre des régions. Néanmoins, pratiquement toutes les personnes interrogées ont été capables de citer au moins un exemple de situation de déplacement, et bon nombre de ces exemples concernaient des situations en cours ou de nature prolongée.

Négligence politique à l'égard du déplacement provoqué par les catastrophes

L'examen attentif de 30 documents clés sur la politique adoptée en la matière, tant au niveau régional que national, a démontré un manque de considération généralisé face à la mobilité humaine. La plupart des pays des Caraïbes ne disposent d'aucune forme de plans ou de politiques de DDR ou d'ACC, alors même que les activités de réduction des risques les plus souvent mentionnées en relation à la mobilité humaine dans les deux régions sont les évacuations, la relocalisation et la réinstallation. Pourtant la relocalisation préventive des communautés qui vivent dans des zones à haut risque peut s'avérer problématique dans la mesure où elle peut avoir un impact sur les moyens d'existence des personnes touchées et augmenter les risques de paupérisation. Seule une minorité parmi les documents examinés traite des effets potentiellement négatifs de la relocalisation, et même dans ce cas, pas de manière très détaillée. Un des participants à l'enquête a expliqué en parlant de Vanuatu : « Ce qui est mentionné en ce moment se résume à une ligne sur les centres d'évacuation [...] À part cela, il n'y a pas de documents spécifiques visant la protection de ceux qui ont été déplacés ». Fidji est en train d'élaborer des directives de relocalisation, et la vision de Kiribati à propos de la « migration dans la dignité » trace les grandes lignes d'une stratégie de relocalisation, non seulement à l'intérieur du pays, mais aussi vers les autres États insulaires voisins. En ce qui concerne les

Caraïbes, plusieurs participants ont mentionné que la relocalisation a lieu de manière courante mais sans politiques appropriées ou plans établis.

Même si dans la région du Pacifique les politiques en vigueur traitent de la mobilité humaine liée aux catastrophes de manière plus détaillée que dans les Caraïbes, dans les deux régions la gestion du déplacement ne s'organise que de manière réactive, et les mesures préventives se limitent à la relocalisation. Les politiques qui prennent en considération le déplacement se limitent à le faire dans une perspective de protection. Le Plan national de catastrophe de St Vincent et les Grenadines, prévoit par exemple des allocations destinées aux amis et aux familles qui accueillent des personnes déplacées, et inclut des procédures pour l'identification de zones de sécurité à l'intention des personnes déplacées au cas où elles ne pourraient pas retourner dans leurs anciennes zones de résidence.

Les politiques que nous avons examinées ne prévoient aucune solution durable à l'intention des déplacés, et ne tiennent pas compte des effets de la relocalisation. Aucun de ces documents ne semble avoir tenu compte de l'Agenda pour la protection des personnes déplacées au-delà des frontières en contexte de catastrophes et de changements climatiques (Agenda pour la protection⁶) ou des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays⁷.

Sur une note relativement plus positive, nous avons pu constater, dans les deux régions, des signes précurseurs liés à l'élaboration en cours de cadres législatifs sur les catastrophes et les changements climatiques, qui démontrent un intérêt accru pour la gestion des risques et les approches d'adaptation. Les stratégies des deux régions mettent en exergue l'implication des communautés, l'alerte précoce, la sensibilisation et l'éducation, les approches centrées sur les moyens d'existence et la cartographie des zones dangereuses. De telles activités peuvent contribuer à réduire les risques de déplacement, mais leur portée potentielle n'a pas été entièrement clarifiée ni vérifiée.

L'évolution actuelle dans la région du Pacifique semble indiquer une sensibilisation croissante au déplacement et un changement prudent des attitudes. À Vanuatu, un projet de Politique sur le déplacement est en cours. Il tente d'élaborer un aperçu global des schémas nationaux de déplacement interne et de migration forcée, et ce, en identifiant les difficultés et les lacunes à résoudre pour renforcer la capacité

du pays de gérer le déplacement et garantir des solutions durables et de protection.

Réduire les écarts

Non seulement les gouvernements nationaux doivent changer leur manière de penser, mais plus généralement le débat sur le changement climatique et les PEID se doit de mieux rendre compte des nuances et des aspects complexes de la réalité. Les constatations de notre étude mettent en lumière plusieurs questions sur lesquelles les décideurs, la communauté internationale et les chercheurs doivent se pencher :

Les gouvernements doivent accepter de considérer le déplacement provoqué par les catastrophes comme un phénomène réel et complexe, et doivent développer des mesures adaptées et des solutions durables. Pour pouvoir résoudre les problèmes liés au déplacement, les gouvernements devront tout d'abord élaborer des mesures de réduction des risques ciblant directement le déplacement, et deuxièmement, développer un cadre de travail fondé sur les droits de l'homme, de manière à préserver les moyens d'existence et le « droit à un lieu de résidence » des personnes déplacées – c'est-à-dire leur droit de se réinstaller sans crainte d'éviction.

Les pays des Caraïbes doivent renforcer leurs politiques d'ensemble en matière de RRC et d'ACC. Ces orientations, à la fois dans les Caraïbes et dans la région du Pacifique, doivent inclure des considérations relatives au déplacement à partir d'une perspective de réduction des risques et de protection, comme le recommande l'Agenda pour la protection.

Les régimes actuellement en vigueur en matière de droit à la propriété foncière doivent être actualisés afin d'éviter les problèmes concernant les droits à la propriété au cours des phases de redressement et réduire les risques de déplacement prolongé.

La mise en œuvre de la politique sur le déplacement qui est en cours à Vanuatu mérite d'être observée avec beaucoup d'attention, afin d'en identifier les succès et les échecs pour pouvoir élaborer une série de bonnes pratiques valables dans les deux régions.

Des approches régionales face aux questions de déplacement et de mobilité humaine doivent être élaborées en vue de protéger les droits des personnes déplacées qui traversent des frontières. La région du Pacifique a déjà entamé des négociations dans ce sens qui peuvent peut-être servir d'enseignement pour les Caraïbes.

Des efforts doivent être consacrés pour améliorer et développer de nouveaux systèmes

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

de mesure du déplacement pour mieux suivre les mouvements des personnes et déterminer l'ampleur du problème ; il serait très utile que de telles mesures incluent des indicateurs sur les moyens d'existence touchés par le déplacement et sur les perceptions des personnes concernées.

Mo Hamza mo.hamza@risk.lth.se

Professeur Gestion des risques et sécurité des sociétés

Ida Koch ikg91@hotmail.com

Chercheuse

Malte Plewa mltplewa@gmail.com

Chercheur

Division Gestion des risque et sécurité des sociétés, Université de Lund www.risk.lth.se

1. IDMC, Observatoire des situations de déplacements internes, (2015) *Global Estimates: People displaced by disasters* <http://bit.ly/IDMC-2015-GlobalEstimates>
2. Ginetti J (2015) *Disaster-related Displacement Risk: Measuring the Risk and Addressing its Drivers* <http://bit.ly/Ginetti-2015-risk-drivers>
3. Fonds monétaire international (2016) *Small states' resilience to natural disasters and climate change – Role for the IMF* www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/110416.pdf
4. Black R, Arnell N W, Adger W N, Thomas D et Geddes A (2013) 'Migration, immobility and displacement outcomes following extreme events', *Environmental Science and Policy*, 27 www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901112001475
5. Nous avons interrogé des praticiens humanitaires, des représentants de gouvernement et des chercheurs dans les Caraïbes et dans la région du Pacifique, et nous avons examiné 30 politiques, à la fois nationales et régionales de RRC, d'ACC et de développement.
6. <http://bit.ly/Nansen-AgendaProtectionVol1-Fr>
7. <http://bit.ly/GuidingPrinciplesInternalDisplacement>

Vers un accord régional sur le déplacement environnemental ?

Erika Pires Ramos, Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville, Lilian Yamamoto et Diogo Andreola Serraglio

Il faudrait étendre les efforts déployés en vue de l'adoption d'un accord régional sur la migration en Amérique du Sud, et ce, afin de reconnaître et protéger les personnes déplacées pour des raisons environnementales.

Les effets du changement climatique influencent la fréquence et l'intensité des catastrophes et des processus de dégradation écologique à évolution lente, ce qui exacerbe les risques et les vulnérabilités préexistants¹. On estime qu'entre l'année 2000 et le milieu de l'année 2015, huit millions de personnes ont été déplacées ou évacuées des suites de catastrophes en Amérique du Sud². Comme ils ont déjà réalisé des progrès ces dernières années dans le domaine de la migration, les forums régionaux existants sont en position de contribuer au dialogue sur la mobilité humaine dans le contexte du changement climatique et des catastrophes, ce qui pourrait potentiellement aboutir à l'harmonisation des initiatives nationales, à une meilleure compréhension et une meilleure gestion sur le long terme du déplacement, et à la reconnaissance et à la protection des personnes déplacées pour des raisons écologiques dans l'ensemble de la région.

Forums et initiatives existants

Le bloc sous-régional du Marché commun du Sud (Mercosur) s'est doté d'un forum spécialisé dans la migration appelé **Foro Especializado**

Migratorio (FEM), chargé d'étudier les impacts de la migration dans l'objectif d'élaborer des réglementations et des accords. L'Accord de résidence et de la liberté de mouvement des personnes du Mercosur, daté de 2012, ne mentionne pas expressément les personnes déplacées pour des raisons environnementales, mais il pourrait être adapté afin de faciliter leurs mouvements vers d'autres pays de la région, comme le suggère la Stratégie d'adaptation au changement climatique de l'Union européenne.³ Les membres du FEM ont reconnu qu'il existait des carences dans la fourniture de services aux personnes déplacées par des catastrophes et, en 2012, les États membres du Mercosur et de l'Union des nations sud-américaines (Unasur) ont été exhortés à reconnaître le phénomène de la migration provoquée par des catastrophes naturelles (migration « environnementale ») et à établir un protocole destiné aux personnes qui migrent pour des raisons environnementales.

L'un des objectifs de l'organisation régionale intergouvernementale Unasur porte sur la coopération en matière de prévention des catastrophes et de changement climatique, ainsi

que sur la migration. Elle travaille actuellement à l'établissement d'une citoyenneté sud-américaine qui, en plus de garantir l'accès à un large éventail de droits, pourrait faciliter la gestion des mouvements transfrontaliers intrarégionaux dans le contexte des changements et des catastrophes climatiques.

Des représentants de haut niveau du Mercosur et de l'Unasur ont pris part à des dialogues interrégionaux, dont le Dialogue Unasur-Mercosur de 2016 sur les droits de l'homme des migrants et la coopération humanitaire et, la même année, le Dialogue du Mercosur sur les droits de l'homme des migrants : Crises humanitaires et sécurité alimentaire. En conséquence de ces dialogues, il a été convenu de poursuivre au niveau régional le développement et la mise en œuvre d'instruments de gestion des risques et de coopération humanitaire visant à sauvegarder les droits de l'homme des migrants⁴.

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (**Conférence sud-américaine sur la migration**) (CSM) travaille à l'élaboration de politiques sur la migration internationale et sur sa relation avec l'intégration régionale et le développement. En 2015, la CSM a élargi son mandat pour y inclure « la migration, l'environnement et le changement climatique ». Ainsi, la CSM est aujourd'hui en mesure de devenir un espace important de coordination entre les organisations régionales et sous-régionales en vue de promouvoir la question de la migration environnementale et l'adoption d'un accord dans la région, mais aussi d'harmoniser les initiatives nationales existantes. En 2016, s'appuyant sur les conclusions d'un rapport présenté par Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales (le Réseau sud-américain pour les migrations environnementales, RESAMA) au Secrétariat technique⁵, la CSM a convenu de conduire une étude sur les liens entre le changement climatique, l'environnement et la migration, et d'animer des ateliers de formation conjoints régionaux à ce sujet⁶.

Enfin, le programme régional de réinstallation solidaire et les autres stratégies énoncées dans le Plan d'action de Mexico de 2004 offrent des solutions durables au déplacement sous forme de visas humanitaires et de quotas de réinstallation. Ces stratégies pourraient également être appliquées aux crises provoquées par les changements et les catastrophes climatiques. Le **Plan d'action du Brésil** de 2014 recommande d'évaluer si les mesures de protection prévues par les lois sur la migration et l'asile sont adaptées pour répondre aux mouvements transfrontaliers provoqués par les changements climatiques et les catastrophes naturelles.

Étant donné les carences du droit international en matière de déplacement environnemental, il

est nécessaire d'établir des normes minimales de protection aux niveaux régional et national. Un accord régional sur le déplacement environnemental permettrait une meilleure coordination à l'échelle régionale entre les politiques relatives à la migration, à la réduction des risques de catastrophes et au changement climatique, mais aussi d'articuler les différentes initiatives et les divers instruments autour d'un système unique de reconnaissance de protection. Toutefois, l'élaboration d'un tel accord doit suivre un processus participatif, en particulier pour les communautés et les personnes déplacées ou exposées au risque du déplacement.

Défis et perspectives futures

Certains signes positifs indiquent que le déplacement environnemental est dorénavant abordé dans la région et dans ces forums, que ce soit dans le cadre d'initiatives nationales en cours ou dans des forums régionaux capables de lancer un processus de négociation régionale, tels que le CSM. Toutefois, certaines difficultés continuent d'entraver les progrès. On peut citer par exemple l'absence d'informations détaillées et exhaustives sur la mobilité dans le contexte des changements et des catastrophes climatiques, le besoin d'identifier les communautés déjà déplacées ou risquant d'être déplacées, la réticence des États à accepter de nouvelles obligations en matière de migration et le nombre impressionnant de forums différents, dont les initiatives sont difficiles à transformer en actions coordonnées et en consensus, même si elles demeurent positives.

La citoyenneté sud-américaine pourrait apporter une contribution importante à cette question en termes de liberté de mouvement dans la région, ce qui faciliterait l'accueil des personnes déplacées pour des raisons environnementales. Cependant, elle n'accorderait pas une protection complète à ces personnes. Des propositions en vue d'un accord régional général pourraient intégrer la question de la migration environnementale, mais la réglementation détaillée de cette question aurait certainement ses limites dans un accord général sur la migration. L'adoption d'un accord régional sur la migration environnementale ou d'un protocole spécifique dans le cadre d'une convention régionale relative à la migration pourrait être une solution efficace. Un tel accord ou protocole ne doit pas être limité à la question de l'accueil, mais doit également aborder la protection des personnes déplacées pour des raisons environnementales, leur intégration et leur retour dans des conditions sûres et dignes, en présentant des solutions durables plutôt que des réponses à court terme.

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

Erika Pires Ramos erikapr@gmail.com
Fondatrice et chercheuse

Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville
cavedon.capdeville@gmail.com
Consultante et chercheuse indépendante

Lilian Yamamoto liukami2014@gmail.com
Chercheuse

Diogo Andreola Serraglio
diogoaserraglio@gmail.com
Chercheur

Réseau sud-américain pour les migrations
environnementales (RESAMA)
www.resama.net

1. Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2014) *Changements climatiques 2014: impacts, adaptation et vulnérabilité*. <http://bit.ly/IPCCFifthassessment>
2. Rodríguez, Serna N (2015) *Human mobility in the context of natural hazard-related disasters in South America*. Document de travail pour la consultation de l'Initiative Nansen en Amérique du Sud, à Quito, Équateur, juillet 2015
<http://bit.ly/Nansen-SouthAmerica-2015>
3. <http://bit.ly/EC-strategy-climatechange-2013>
4. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR - IPPDH. Informe de gestión 2016
<http://bit.ly/Mercosur-IPPDH-2016>
5. RESAMA (2016) *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región suramericana*. <http://bit.ly/RESAMA-CSM-2016>
6. CSM (2016) *Towards free movement. Declaration of Asuncion*
<http://bit.ly/Declaration-Asuncion-2016>

La citoyenneté latino-américaine pourrait-elle être une quatrième solution durable ?

Valeria Llamas

Les propositions émises par l'Union des nations sud-américaines (UNASUR) en faveur d'une citoyenneté sud-américaine offrent d'éventuelles solutions alternatives pour protéger les personnes déplacées de l'intérieur et les réfugiés de la région.

L'un des objectifs de l'Union des nations sud-américaines (UNASUR), créée en 2008, est d'établir une citoyenneté sud-américaine unique. Il s'agirait là d'une avancée à la fois considérable et innovante, reflétant la volonté politique et l'esprit qui sous-tendent plusieurs initiatives importantes mises en place dans la région au cours des décennies précédentes.

La Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, adoptée en 1984, établissait le statut juridique des réfugiés dans la région en se basant sur une version plus large de la définition donnée dans la Convention de 1951 sur les réfugiés, en définissant les réfugiés comme des « personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public »¹.

En 2002, les pays membres du Marché commun du Sud (Mercosur) ont signé un accord qui octroyait la liberté de circulation et de résidence à l'ensemble de leurs ressortissants². Puis en 2012, les pays du bloc du Mercosur (qui s'était élargi) ont signé la Déclaration des principes relatifs à la protection internationale des réfugiés du Mercosur, s'engageant à identifier les besoins d'asile dans les flux migratoires mixtes (en prêtant une attention particulière au genre et à l'âge) et

à éviter le non-refoulement³. Cette déclaration cherchait également à garantir que les réfugiés puissent exercer les mêmes droits que les autres étrangers, préconisait la réunification familiale des réfugiés et établissait des mécanismes de coopération entre les institutions chargées de l'asile dans les différents pays. De plus, elle instaurait un programme régional de réinstallation afin de mettre en lumière l'importance de l'harmonisation des législations nationales et de l'action collective pour protéger les réfugiés arrivant dans la région.

En 2004, les 20 pays de la région Amérique latine et Caraïbes et le HCR (l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés) ont élaboré le Plan d'action de Mexico, qui reflétait les préoccupations quant à la stabilité de la région face à la menace posée par le conflit colombien et le nombre élevé de réfugiés et de personnes déplacées de l'intérieur (PDI). Ce plan d'action soulignait l'importance de la coopération, de la solidarité internationale et du partage des responsabilités, et visait à renforcer le cadre de protection internationale afin de trouver des solutions durables pour les réfugiés de la région. Il considérait que la qualité de l'asile était fondamentale à la quête de solutions durables face au problème des réfugiés – en d'autres mots, si la protection est efficace, un réfugié ne ressentira pas le besoin de se rendre dans un pays tiers en recourant à des mouvements secondaires ou clandestins.

En 2014, des organisations internationales et des représentations d'organisations de la société civile de toute la région ont adopté la Déclaration et le Plan d'action du Brésil. Cet outil régional visant à renforcer la protection internationale en Amérique latine se concentre sur les solutions durables et met en lumière les bonnes pratiques, en promouvant la coopération Sud-Sud et le soutien de la part de la communauté internationale pour deux situations de déplacement spécifiques actuelles : le nombre croissant de réfugiés qui se sont installés dans les grands centres urbains d'Amérique latine et le grand nombre de citoyens colombiens vulnérables installés dans les zones frontalières avec l'Équateur, le Panama et le Venezuela.

La volonté politique de l'Amérique latine

La création des organes et des instruments régionaux susmentionnés illustre la volonté politique à l'œuvre dans la région, mais également pourquoi l'approche latino-américaine, qui évite les politiques restrictives, permet la régularisation des migrants et met en œuvre des mesures pour identifier les personnes ayant besoin de protection internationale, suit une évolution différente de celle observée dans la plupart des autres régions du monde.

L'UNASUR a été établie comme un espace de convergence avec d'autres initiatives, mais dans l'objectif d'aller encore plus loin : « construire une identité et une citoyenneté sud-américaine »⁴. Dans ce contexte, la citoyenneté sud-américaine proposée constitue la solution la plus complète, la plus innovante et potentiellement la plus durable à la crise humanitaire de la région. Elle représente également une redéfinition de la relation entre les pays d'Amérique du Sud, basée sur une vision commune et une identité régionale.

Concepts de la citoyenneté

Parmi ses objectifs spécifiques, l'UNASUR cherche à consolider une identité sud-américaine par la reconnaissance progressive des droits des citoyens d'un État membre résidant dans tout autre État membre, de manière à mettre en place une citoyenneté sud-américaine et un accès aux services de sécurité sociale et de santé dans toute la région. En outre, par la coopération dans le domaine de la migration, elle vise à promouvoir la reconnaissance à l'échelle régionale des droits de l'homme et du droit du travail, et ce, en vue de régulariser et d'harmoniser les politiques migratoires. L'accord d'exemption de visa et de passeport signé par les ministres des Affaires étrangères de la Communauté sud-américaine des nations (l'ancêtre de l'UNASUR) en novembre

2006 représentait une première étape vers la liberté de mouvement et contribuait à jeter les bases d'une citoyenneté sud-américaine.

L'UNASUR a adopté une approche innovante en présentant le concept de citoyenneté basé sur le principe juridique de jus domicile, c'est-à-dire le droit de résidence. Cela découle d'une compréhension de la citoyenneté en tant qu'appartenance à différents niveaux politiques, du local au régional. Et c'est au niveau régional intergouvernemental que l'UNASUR reconnaît le besoin de « transnationaliser » les droits de citoyenneté pour tous les citoyens et non-citoyens résidant dans ses pays membres – en d'autres mots, de reconnaître une forme d'appartenance en vertu du lieu de résidence.

S'il est vrai que la citoyenneté sud-américaine pourrait être envisagée comme une solution durable d'un nouveau type, elle vient également en complément des besoins de protection internationale des réfugiés et de protection nationale des PDI. L'UNASUR a renforcé la coopération Sud-Sud en développant un programme régional face aux problèmes communs qui transcendent de plus en plus les frontières nationales.

Il est important de noter que la Résolution No 14/2014 du Conseil des chanceliers de l'UNASUR, datée de 2014, approuvait le rapport conceptuel sur la citoyenneté sud-américaine. De la même manière, des organes infrarégionaux (la CAN – Comunidad Andina/Communauté andine – et le MERCOSUR), la Conférence sud-américaine sur la migration et le Groupe de travail sur la citoyenneté sud-américaine (GTCS) continuent de travailler sur une approche dynamique, intégrée et fondée sur les droits ; les progrès réalisés à cet égard ont été présentés lors de la réunion de l'UNASUR organisée en novembre 2015 à Montevideo. Depuis lors, le GTCS poursuit ses travaux sur cette question. Pour le Secrétaire général de l'UNASUR, la citoyenneté sud-américaine vise à donner corps aux aspirations intégrationnistes et institutionnelles de son organisation.

Valeria Llamas Llamasva@gmail.com

Secrétaire exécutive, REDLAIH (Red Latinoamericana e Interdisciplinaria de Derechos Humanos) www.redlaidh.org

1. La Déclaration de Carthagène sur les réfugiés et la protection des personnes fuyant les conflits armés et les autres situations de violence en Amérique latine

www.refworld.org/docid/51c801934.html

2. www.mercosur.int

3. www.refworld.org/docid/5301ebba4.html

4. L'UNASUR regroupe 12 pays de la région sud-américaine : Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Chili, Équateur, Guyane, Paraguay, Pérou, Surinam, Uruguay et Venezuela. www.unasursg.org

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraiibes

Faire du Cadre d'action global pour les réfugiés une réalité

Manisha Thomas

Alors qu'ils travaillent à l'adoption d'un Pacte mondial sur les réfugiés, les États mettent actuellement en œuvre le Cadre d'action global pour les réfugiés. Comment les parties prenantes à cette mise en œuvre, y compris les nouveaux acteurs, peuvent-elles concrétiser le plus efficacement possible cette approche collective des grands mouvements de réfugiés ?

Le Cadre d'action global pour les réfugiés (« Comprehensive Refugee Response Framework », ou « CRRF » en anglais), l'une des deux annexes de la Déclaration de New York pour les réfugiés et migrants (la Déclaration de New York), trace les contours d'une réponse globale aux mouvements de réfugiés à grande échelle, en s'appuyant sur une démarche collective impliquant un éventail d'acteurs et d'approches. Son objectif est « d'alléger les pressions exercées sur les pays d'accueil concernés, d'accroître l'autonomie des réfugiés, d'élargir l'accès à des solutions faisant appel à des pays tiers et d'aider à créer dans les pays d'origine les conditions nécessaires au retour des réfugiés dans la sécurité et la dignité »¹. Fondamentalement, le Cadre souhaite faire évoluer les cultures, les mentalités et les méthodes de travail. Il a pour but d'impliquer un large éventail de parties prenantes et d'inciter à réfléchir de manière plus créative pour donner aux réfugiés les moyens d'acquérir plus d'autonomie tout en apportant une assistance de meilleure qualité aux communautés qui les accueillent. En se basant sur les enseignements tirés de la mise en application du CRRF, les États travaillent à l'adoption du Pacte mondial sur les réfugiés (PMR).

Plusieurs pays, dont l'Ouganda et la Tanzanie, ont répondu à l'appel pour mettre en œuvre le cadre. Plan International Tanzanie et Plan International Ouganda ont financé le travail d'un consultant auprès de la communauté dans son ensemble, en vue d'identifier les résultats à atteindre et les défis à surmonter pour garantir le succès de la mise en œuvre du cadre. De nombreuses observations et recommandations émises dans le présent article s'inspirent des réunions organisées en mai et juin 2017 avec des ONG, des représentants du gouvernement et le HCR en Tanzanie et en Ouganda, ainsi que des discussions ultérieures à Genève².

Tirer les enseignements des tentatives précédentes

L'adoption unanime par l'Assemblée générale des Nations Unies (ONU) de la Déclaration de New York en septembre 2016 était historique :

jamais auparavant autant d'États ne s'étaient engagés à mieux répondre à la problématique des réfugiés et des migrants. Par cette déclaration, les États s'engagent également à élaborer deux pactes d'ici 2018 : le PMR et le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières. Même si le manque d'attention portée aux personnes déplacées de l'intérieur (PDI) est significatif, il ne faut pas pour autant dédaigner cette opportunité d'améliorer notre réponse collective aux réfugiés et aux migrants.

Toutefois, le CRRF et le prochain PMR ont été accueillis avec un enthousiasme modéré. Un grand nombre de leurs concepts, idées et approches ont déjà été avancés par le passé. Beaucoup de ces concepts ont également été mis à l'essai auparavant, sans nécessairement rencontrer de succès. Par exemple, les efforts pour faire participer un plus large éventail de parties prenantes aux réponses apportées aux réfugiés (que l'on désigne ici par l'approche « de la société entière ») ont déjà été déployés par le passé sous diverses appellations. Il en va de même de l'implication dès le début des acteurs du développement dans les réponses apportées aux réfugiés, qui n'est pas nouvelle non plus. Pour que le CRRF donne les résultats escomptés, il est important de tirer les enseignements des tentatives précédentes, y compris des échecs, et de les intégrer très tôt au processus afin de ne pas répéter les mêmes erreurs. Il faudra également surmonter plusieurs défis pour que la mise en œuvre du CRRF soit couronnée de succès.

Une formulation simple et pratique : le langage de la Déclaration de New York et du CRRF, qui ont été négociés à New York, ne se traduit pas facilement dans la pratique. À l'heure actuelle, il n'existe toujours aucune description claire, concise et cohérente des implications du CRRF en termes concrets. Même l'acronyme utilisé n'évoque pas grand-chose pour la plupart des gens, à tel point que cette situation a fini par inciter le Haut-commissaire, dans le cadre des consultations annuelles du HCR avec les ONG, à suggérer (en ne plaisantant qu'à moitié) d'organiser un concours pour rebaptiser le CRRF.

Le CRRF est censé entraîner l'évolution des méthodes de travail, qu'il s'agisse des méthodes des parties prenantes actuellement impliquées ou de celles qui devraient l'être. Cependant, il ne sera pas suffisant de simplement rebaptiser les actions et les programmes en cours ou de ressusciter de vieilles idées pour mettre en place les changements graduels nécessaires. Il est particulièrement urgent de communiquer et de diffuser des directives pratiques pour mettre en lumière tous les éléments nouveaux et différents, qui pourront ensuite être contextualisés dans chacun des pays du CRRF. À défaut, le CRRF risque de faire l'objet de différentes interprétations qui se traduiront simplement par un remodelage superficiel des activités en cours.

Dialoguer avec les administrations locales, de district et régionales : les États se sont accordés sur la Déclaration de New York sans que l'on sache avec exactitude quelle a été l'ampleur des consultations menées avec les administrations locales, de district et régionales, c'est-à-dire celles qui répondent quotidiennement aux besoins des réfugiés. Ces parties prenantes doivent également entrer en jeu dès le début du processus de mise en œuvre, non seulement pour que leurs contributions soient entendues, mais aussi pour

qu'elles puissent bénéficier de l'appui nécessaire pour diriger cette nouvelle manière de répondre.

Les réfugiés relèvent souvent de la compétence d'un Commissaire aux réfugiés ou d'un ministère particulier. Toutefois, le CRRF envisage de fournir des services destinés tant aux réfugiés qu'aux communautés d'accueil. Un tel changement implique la participation des ministères responsables de ces services (par exemple, la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement), qui sera essentielle pour faire évoluer la manière dont les réponses sont planifiées, conçues, budgétisées et déployées. Sans cet engagement et cette participation précoces des autorités, il sera difficile de garantir l'inclusion des réfugiés dans les plans de développement locaux ou de district, et dans les plans nationaux. C'est également à ces niveaux de planification, locaux et régionaux en particulier, que les questions de genre, d'âge et de diversité pourront être intégrées et abordées.

Écouter la voix des réfugiés et des communautés d'accueil : pour garantir la bonne mise en œuvre du CRRF, il sera essentiel de trouver les moyens d'écouter les priorités et les idées des réfugiés, en particulier des femmes et des filles réfugiées, et de les faire participer autant que possible aux processus décisionnels. Il sera également

important de favoriser l'inclusion des jeunes issus des communautés de réfugiés et d'accueil. Comme c'est le cas pour de nombreux processus de ce type, la difficulté consiste à trouver un moyen d'engager les personnes de manière constructive sans toutefois faire naître des attentes trop élevées. En outre, on observe déjà une certaine lassitude vis-à-vis des consultations en Tanzanie alors que la mise en œuvre du CRRF n'y a pas encore vraiment commencé. Il convient donc d'élaborer une approche coordonnée du dialogue avec les communautés



HCR/Jordi Matés

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

dans les pays participants si l'on souhaite véritablement incorporer les perspectives des réfugiés et des communautés d'accueil.

Agir pour le décroisement : cela fait déjà plusieurs dizaines d'années que des initiatives sont mises en place pour favoriser la collaboration entre les acteurs de l'humanitaire et du développement, et harmoniser la transition entre la phase d'intervention d'urgence et la phase de développement. La terminologie a évolué au cours des années (de « division » à « fossé » puis « liens » (nexus)) et des améliorations ont effectivement été apportées, mais l'objectif reste hors d'atteinte. Le CRRF nous donne une autre chance de réaliser cette ambition.

Les acteurs de l'humanitaire et du développement ont une formation différente et appliquent des approches différentes ; leurs mécanismes de coordination sont différents, ils dialoguent avec différentes sections du gouvernement et leurs bailleurs de fonds sont souvent différents. Bon nombre de ces donateurs fonctionnent de manière cloisonnée, quoique certains d'entre eux s'efforcent de fournir des financements plus flexibles et de rationaliser leurs approches. Après de nombreuses années, la Banque mondiale et d'autres banques de développement trouvent enfin les moyens de s'engager plus efficacement dans les réponses au déplacement, mais elles amènent dans leur sillage une culture et des méthodes de travail qui leur sont propres. L'engagement des bailleurs de fonds en faveur de l'efficacité de l'aide doit être un élément de la mise en œuvre du CRRF.

À l'heure actuelle, il n'existe aucune plateforme de coordination réunissant un groupe globalement représentatif d'acteurs de l'humanitaire et du développement et d'autres parties prenantes issues de la société entière, dont les gouvernements, les bailleurs de fonds, les acteurs du secteur privé et les banques de développement. Ici, le défi consistera à établir des mécanismes de coordination qui soient représentatifs sans pour autant être inefficaces, et qui réunissent ces parties prenantes pour qu'elles approuvent collectivement les résultats à atteindre. Toutefois, une telle plateforme ne devra pas compromettre la rapidité de l'intervention humanitaire, ni les principes qui la sous-tendent.

Évolution des mentalités : pour que le CRRF fonctionne, la mentalité des acteurs participant traditionnellement à l'action en faveur des réfugiés devra évoluer. Les organisations humanitaires devraient passer le relais aux autres

acteurs bien plus rapidement qu'elles ne le feraient habituellement. Les acteurs du développement devraient réfléchir aux moyens de devenir plus flexibles et réactifs aux besoins des zones et des communautés accueillant des réfugiés. Bien entendu, ces évolutions sont plus faciles à décrire qu'à réaliser. Les secrétariats et comités directeurs du CRRF en cours d'établissement dans plusieurs pays peuvent jouer un rôle important pour favoriser ces évolutions. Les organisations qui interviennent à la fois dans les domaines de l'humanitaire et du développement, par exemple les ONG, pourraient être en mesure de naviguer entre ces deux cultures opérationnelles.

Les précédentes tentatives de faire évoluer les mentalités n'ont pas disposé du temps ou de l'espace nécessaire, ni de mesures incitatives clairement définies, tandis que les bonnes idées n'ont pas toujours été mises en œuvre à cause des luttes entre institutions pour défendre leur « pré carré ». Pour attirer les financements qui leur permettent de fonctionner, les institutions comptent sur leur profil et leurs capacités. Le CRRF, s'il est correctement mis en œuvre, impliquera pour de nombreuses organisations (humanitaires) une réduction du volume de travail qu'elles doivent accomplir puisque d'autres acteurs entreront en jeu. Cela posera un défi fondamental à leurs méthodes de travail habituelles, à leur financement et, potentiellement, au nombre et au type de personnel qu'elles emploient. Ces menaces existentielles, auxquelles les organisations opposeront probablement une résistance, doivent être abordées ouvertement.

Définir un calendrier réaliste : alors qu'il est nécessaire de réaliser des avancées à court terme pour perpétuer la dynamique, il est tout aussi nécessaire d'adopter une perspective à long terme afin d'apporter les changements espérés. Dans certains pays, l'intégration des réfugiés au plan de développement national impliquera d'attendre l'élaboration du prochain plan. Un calendrier plus réaliste, étalé sur cinq à huit ans, permettrait de disposer du temps nécessaire pour la mise en œuvre des changements systémiques.

Partage des responsabilités : le PMR est l'occasion de donner une forme beaucoup plus concrète au partage des responsabilités à l'échelle mondiale. Cependant, il faudra énormément de volonté politique pour analyser réellement comment il est possible de partager de manière plus équitable les responsabilités en matière de protection et d'assistance aux réfugiés. En l'absence d'une telle approche

mondiale, les pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés dans le monde risquent de se retrouver débordés, en particulier lorsque les ressources nécessaires pour répondre aux besoins les plus élémentaires des réfugiés ne sont même pas fournies. De nombreux pays du CRRF peinent déjà à répondre à ces besoins. Et en l'absence de fonds suffisants pour couvrir les besoins élémentaires, comment le CRRF sera-t-il mis en œuvre dans ces pays, et ailleurs ?

S'attaquer aux causes profondes : alors que le CRRF se concentre, à juste titre, sur les différents éléments et différentes phases du déplacement, l'un de ses objectifs les plus importants est de s'attaquer aux causes profondes. Dans la Déclaration de New York, les États se sont engagés non seulement à s'attaquer aux causes profondes de la violence et des conflits armés, mais aussi à s'efforcer de trouver des solutions politiques et de régler les différends de manière

pacifique, et à contribuer à la reconstruction. Si les États prennent au sérieux de tels engagements, le nombre de personnes en fuite décroîtra, et il sera plus probable de trouver des solutions durables.

Manisha Thomas manishathomas@gmail.com
Consultante travaillant pour Plan International

Nous remercions les collègues de Plan International en Ouganda : Rashid Javed ; en Tanzanie : Jorgen Haldorsen, Richard Sandison et Gwynneth Wong ; et au siège : Roger Yates et Leslie Archambeault, pour leurs contributions à cet article.

Plan International www.plan-international.org

1. Assemblée générale des Nations unies, *Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 septembre 2016*, A/RES/71/1, 3 octobre 2016
<http://bit.ly/UN-NewYorkDeclaration-2016>

2. Le rapport complet sur lequel se base cet article est disponible sur <http://bit.ly/PlanInternational-CRRF-2017>

Structure de coordination du CRRF : faire participer de nouveaux acteurs

Le secrétariat tanzanien est coprésidé par le Ministère de l'Intérieur et le Bureau du président chargé de l'administration régionale et du gouvernement local (PO-RALG). Ses membres incluent les ministères sectoriels du gouvernement, les autorités régionales, des agences de l'ONU, la société civile (y compris des ONG humanitaires et de développement), la Banque mondiale et des acteurs du secteur privé et du monde universitaire. Plusieurs des bureaux gouvernementaux participant au travail du secrétariat n'ont jamais travaillé auparavant sur les questions relatives aux réfugiés ; cette nouvelle approche facilite l'inclusion des réfugiés dans les plans de développement et les budgets nationaux. Le secrétariat de Tanzanie, et les plateformes semblables sous l'égide d'autres gouvernements dans d'autres pays où le CRRF est déployé, ont pour mission d'élaborer des stratégies claires pour engager la participation des autorités locales, de districts et régionales à la mise en œuvre du CRRF, et mettre en place des mécanismes d'engagement prévisible et durable avec les acteurs intervenant auprès des réfugiés.

En Somalie, à une échelle régionale, les États membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement ont signé la Déclaration de Nairobi en mars 2017, s'engageant ainsi à poursuivre ensemble une approche exhaustive de la quête de solutions durables pour les réfugiés somaliens, et s'accordant sur un ensemble d'engagements. Les politiques relatives aux réfugiés des pays

d'accueil voisins seront reliées au plan national de développement de la Somalie dans l'objectif de mettre en place les conditions d'un retour durable. En Somalie, le CRRF cherche à soutenir les efforts de construction de l'État et de consolidation de la paix du gouvernement. Surtout, le CRRF contribue aux cadres existants, dont l'Initiative pour les solutions durables (Durable Solutions Initiative), l'Approche globale de la sécurité (Comprehensive Approach to Security) et le Programme de réformes budgétaires (Fiscal Reform Agenda). Les actions en cours dans le cadre du CRRF incluent l'organisation d'un forum national sur les solutions pour les réfugiés et les PDI par le gouvernement de Somalie, de même qu'une feuille de route régionale accompagnée de plans d'action nationaux des pays de la région accueillant des réfugiés somaliens en vue de soutenir les principes du CRRF et de faciliter la réintégration des réfugiés somaliens. Parmi ces initiatives, on peut citer les projets RE-INTEG, financés par l'UE, dont l'objectif est de faciliter l'intégration durable des réfugiés rapatriés et l'intégration locale des PDI. Avec le soutien de l'UE, le HCR, ONU-HABITAT, le PNUD et l'OIM mettent actuellement en œuvre un éventail d'initiatives communautaires multisectorielles à Kismayo et Mogadiscio.

Des informations sur tous les pays participants sont disponibles sur le portail numérique mondial du CRRF : <http://crrf.unhcr.org/fr>

Vers une approche développementale du déplacement

Xavier Devictor

En vue d'apporter une meilleure réponse au déplacement, nous devons adopter une perspective à moyen et long terme, enracinée à la fois dans les principes du développement et de l'humanitaire.

Il est généralement admis que le déplacement nécessite plus qu'une simple réponse humanitaire, mais également une réponse qui soit de type développemental. Se mettre d'accord sur ce que l'on entend réellement par une réponse développementale et en quoi elle diffère d'une réponse de type humanitaire est toutefois plus ardu. Pourtant il est impérieux de lever cette ambiguïté, dès lors que 66 millions de personnes sont actuellement déplacées par les conflits et les persécutions, et que la plupart d'entre elles sont accueillies dans un nombre relativement limité de pays en développement.

Le déplacement pose une série de défis fondamentaux aux institutions de développement, car il compromet la réalisation des Objectifs de développement durable. Dans certaines régions, alors que la pression monte pour fermer les frontières, il est admis que les bénéfices de la libre circulation des personnes et des biens qui ont sous-tendu la croissance mondiale soient maintenant remis en question. Dans d'autres régions, la taille des populations réfugiées engendre des risques susceptibles de miner la stabilité de la région concernée, et au-delà. Dans un certain nombre de situations, les personnes déplacées sont déracinées pendant des périodes prolongées, ce qui tend à rendre les réponses humanitaires traditionnelles insuffisantes.

Une approche développementale

Les acteurs du développement doivent se concentrer sur les dimensions socioéconomiques d'une crise à moyen terme. Dans le cadre d'un effort international élargi qui tiendrait compte des aspects humanitaires, sécuritaires et diplomatiques, les acteurs du développement doivent se concentrer sur ce qu'ils sont le plus aptes à faire, sans remplacer les programmes des autres, mais en les complétant. Ils peuvent trouver des ressources à moyen terme et favoriser l'activité économique, soutenir les gouvernements, influencer le secteur privé et la société civile, et contribuer au renforcement des politiques et des institutions au sein des pays d'accueil. Le cadre de développement est un outil de réduction de la pauvreté axé à la fois sur les personnes déplacées et leurs hôtes. Mais ce scénario s'articule de manière très différente en fonction des pays.

Les acteurs du développement doivent identifier des objectifs à moyen terme qu'il est possible d'atteindre dans un contexte donné, et doivent ajuster en conséquence leurs objectifs et leurs programmes spécifiques à chaque situation.

Les personnes déplacées préoccupent tout particulièrement la communauté du développement, du fait des vulnérabilités spécifiques que soulève leur situation. Ces personnes ont perdu leurs biens. Elles ont subi des épreuves traumatisantes. Les droits dont elles jouissent sont souvent amoindris et elles ont une capacité réduite pour les exercer. La plupart d'entre elles vivent dans des endroits où les opportunités sont limitées. L'incertitude de leur situation rend la planification et l'investissement difficiles. Toutes ces vulnérabilités affectent leur capacité à saisir des opportunités économiques et bien souvent les piègent dans la pauvreté. Parce que cette combinaison de vulnérabilités est spécifique aux personnes déplacées et que les efforts traditionnels de réduction de la pauvreté sont probablement insuffisants, il peut devenir nécessaire d'envisager des interventions particulières. La réponse développementale se fixe donc comme objectif de contribuer à l'atténuation, ou même à l'élimination de ces vulnérabilités en vue de restaurer les capacités socioéconomiques des personnes déplacées.

Les pays et les communautés d'accueil nécessitent également d'être soutenus. L'arrivée de personnes en grands nombres crée à la fois des risques et des opportunités – en termes de sécurité nationale, d'emplois, de services et de cohésion sociale. Certains impacts sont positifs, d'autres négatifs, et certains membres de la communauté d'accueil tirent avantage de la situation alors que d'autres peuvent y perdre. Dans la plupart des situations, l'arrivée de personnes déplacées transforme l'environnement dans lequel les efforts de réduction de la pauvreté sont conçus et mis en œuvre. Les acteurs du développement peuvent aider les pays et les communautés d'accueil à gérer ces circonstances et à poursuivre les progrès en matière de développement dans un contexte transformé, tout en instaurant un environnement accueillant pour les déplacés.

Soutenir le changement

La Banque mondiale a récemment mis en place deux dispositifs en vue de soutenir des programmes destinés aux réfugiés et aux communautés qui les accueillent. Le Mécanisme mondial de financement concessionnel (Global Concessional Financing Facility - GCFF) repose sur un dispositif traditionnel de prêts au développement considérablement moins coûteux destinés aux pays d'accueil à revenu intermédiaire, comme la Jordanie et le Liban. Au cours des cinq prochaines années, le GCFF compte récolter 1,5 milliard de dollars US en aides et mettre 6 milliards de dollars à disposition en financements concessionnels. Des pays d'accueil comme l'Éthiopie et le Pakistan se verront consacrer des ressources supplémentaires au moyen d'un fonds de 2 milliards de dollars, disponible par l'intermédiaire de l'Association internationale de développement (International Development Association), l'institution de la Banque mondiale qui aide les pays à faible revenu.

Ces ressources seront versées par le biais de mécanismes traditionnels de développement, typiquement au travers d'entités gouvernementales, et seront consacrées à l'appui de réformes politiques et institutionnelles destinées à améliorer la gestion de crise. L'importance à ce jour du recours à ce type de financement suggère qu'il est possible de soutenir des changements dans plusieurs pays d'accueil. Les programmes au niveau national ont été conçus en coordination avec les acteurs humanitaires, et d'autres acteurs du développement peuvent également contribuer à soutenir ces changements de diverses manières :

Données et éléments probants : Améliorer l'ensemble des données nécessaires à la conception de programmes efficaces est déterminant. Les données fiables sont rares et les preuves analytiques et empiriques de ce qui fonctionne sont encore plus rares. Pourtant ces données sont nécessaires pour éclairer les recommandations stratégiques, élaborer des interventions judicieuses, et construire des synergies efficaces entre tous les acteurs.

Préparation : La plupart des déplacements sont prévisibles, et pour de nombreux pays d'accueil, les flux de réfugiés sont un phénomène récurrent. Bien souvent, il est possible de passer d'une réponse de crise à un programme de préparation, ce qui peut avoir un impact substantiel. Les systèmes d'alerte, les plans d'urgence et la capacité institutionnelle de

préparation sont des aspects déterminants en vue d'atténuer les répercussions négatives sur le développement tant pour les personnes déplacées elles-mêmes que pour ceux qui les accueillent.

Réponse précoce : Des décisions prises pendant les premières semaines d'une crise tendent à avoir un impact durable, par exemple sur la localisation des sites d'installation des réfugiés ou sur le type d'accord négocié avec les autorités. Intégrer une perspective socioéconomique à moyen terme dans ces discussions peut être déterminant pour assurer la pérennité d'ensemble de l'effort mené. Des interventions développementales décidées de manière précoce peuvent également contribuer à réduire les coûts humanitaires, par exemple, en limitant la nécessité de transporter de l'eau grâce au renforcement des systèmes d'adduction d'eau.

Emplois : L'autonomie est à la fois une nécessité économique et un facteur clé de dignité humaine. Pour faciliter l'autonomie, les acteurs du développement doivent établir un dialogue avec les gouvernements d'accueil sur des sujets comme le droit au travail et la liberté de mouvement, et doivent s'attaquer à des problèmes de développement récurrents (la plupart des économies d'accueil disposent d'un environnement commercial médiocre) et collaborer avec le secteur privé – comme ce qui se passe actuellement en Jordanie dans le cadre du Jordan Compact.

Éducation : Plus de la moitié des personnes déplacées sont des enfants. Leur éducation a une importance cruciale, non seulement pour eux à titre individuel, mais aussi dans l'optique de former une nouvelle génération capable de contribuer à une paix durable dans leur pays d'origine – et d'éviter ainsi un désenchantement générateur d'encre davantage de violence. Les acteurs du développement peuvent contribuer à renforcer les systèmes nationaux et à concevoir des solutions éducatives adaptées à ces enfants, axées plus particulièrement sur le renforcement de compétences transférables.

Régions moins développées : Une grande majorité de réfugiés sont accueillis dans des parties reculées de pays qui habituellement sont parmi les plus pauvres. Les acteurs du développement peuvent aider à renforcer l'infrastructure et la prestation de services dans ces zones, de manière à améliorer les perspectives de développement à la fois pour les réfugiés et pour les communautés qui les accueillent.

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

Solutions: Les acteurs du développement doivent centrer leurs efforts sur la recherche de solutions au déplacement – qu'il s'agisse de retour, d'intégration ou de réinstallation – qui soient pleinement durables d'un point de vue socioéconomique. Un tel objectif pourrait être atteint en contribuant à gérer les impacts socioéconomiques du déplacement à long terme grâce à des opportunités économiques. Ceux qui, après des années d'exil dans des camps et d'autres types d'environnements temporaires, continuent de se débattre dans des circonstances difficiles peuvent avoir besoin d'un soutien particulier.

Au-delà du lien humanitaire-développement : les activités des acteurs humanitaires et du développement ont longtemps été considérées comme consécutives, une réponse humanitaire initiale suivie par un effort développemental

dès que la situation se prolonge. Dans de nombreux cas, toutefois, les deux approches peuvent être complémentaires tout au long de la période de déplacement. Une réponse de crise enracinée dans une perspective à moyen et long terme est donc nécessaire – une réponse qui nécessairement inclut le développement.

Xavier Devictor xdevictor@worldbank.org

Responsable de programme, Programme mondial sur les déplacements forcés de la Banque mondiale
www.worldbank.org

Cet article s'appuie sur le rapport du Groupe de la Banque mondiale : *Forcibly Displaced: Towards a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*
www.worldbank.org/forciblydisplaced

Le rôle de l'ANASE dans la crise des réfugiés rohingyas

Richa Shivakoti

La crise des réfugiés rohingyas s'est transformée en crise régionale. Les membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) doivent renforcer leur coopération au niveau régional afin d'offrir une meilleure protection aux réfugiés de la région.

On estime que le Myanmar compte un million de Rohingyas, un groupe minoritaire musulman de l'État d'Arakan, qui n'est pas reconnu par les autorités comme l'un des 135 groupes ethniques du pays, si bien que ses membres ne disposent d'aucun document officiel et sont donc apatrides. Après avoir été la cible de violences à grande échelle par d'autres groupes de l'État d'Arakan mais aussi par le gouvernement en 2012 et en 2015, de nombreux Rohingyas ont été forcés de rejoindre un camp de PDI ou un pays voisin, où ils vivent dans des conditions effroyables. En 2016, le HCR, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés, estimait que plus de 168 000 Rohingyas avaient fui le Myanmar depuis 2012¹ ; comme des violences ont de nouveau éclaté en août 2017, des centaines de milliers de personnes supplémentaires ont traversé la frontière pour rejoindre le Bangladesh.

Alors que la réponse de la communauté internationale face aux violences a été auparavant mitigée, les gouvernements cherchant avant tout à soutenir le fragile processus de réforme démocratique du Myanmar, différents milieux ont toutefois exprimé de vives critiques et souligné que le pays n'intervenait pas suffisamment pour protéger la population rohingya. Un rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits

de l'homme affirmait en 2016 que les violations des droits de l'homme des musulmans rohingyas donnaient à penser « que d'éventuels crimes contre l'humanité avaient été commis », si de tels actes « venaient à être établis par un tribunal »², tandis qu'un rapport particulièrement critique de l'International State Crime Initiative de l'année dernière a conclu que « les Rohingyas affrontaient les étapes finales du génocide »³. Plus récemment, Aung San Suu Kyi, leader de fait du Myanmar et lauréate du prix Nobel de la paix, a été largement critiquée par la communauté internationale pour l'absence de fermeté témoignée dans sa condamnation de la reprise des violences.

Une crise régionale

La responsabilité de protéger les droits des musulmans rohingyas incombe avant tout au gouvernement du Myanmar. Éviter le problème ou insister pour que le terme « Rohingya » ne soit pas utilisé car il est controversé ne constitue pas une position tenable. Premièrement, le gouvernement doit résoudre l'apatridie prolongée des Rohingyas puisque leur absence de citoyenneté les rend vulnérables à la discrimination et aux abus. En tant qu'État démocratique nouvellement reconnu, le Myanmar doit respecter les différentes

ethnicités et religions présentes sur son territoire, sans aucune discrimination systématique à l'encontre de l'un de ces groupes, quel qu'il soit. Les années de conflit et de violence dans l'État d'Arakan, couvertes par les médias en dépit du contrôle étroit qu'exerce le gouvernement sur la région, ont fini par éroder la bonne volonté de la communauté internationale. Alors que des musulmans rohingyas ont fui vers les pays voisins, le Myanmar ne peut plus répéter à qui veut l'entendre qu'il s'agit d'un problème interne, et doit au contraire travailler avec le Bangladesh et les membres de l'ANASE pour résoudre la situation.

En l'espace de cinq ans, la crise des Rohingyas s'est transformée en crise humanitaire à part entière, avec des répercussions à l'échelle régionale. Il s'agit là d'un test crucial pour l'ANASE, ses 10 États membres⁴ et ses institutions, qui met en lumière son absence de cadre politique et juridique pour traiter des questions relatives aux réfugiés. Parmi les nations de l'ANASE, deux seulement (les Philippines et le Cambodge) sont parties soit à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés soit à son Protocole de 1967. La Déclaration de l'ANASE sur la protection et la promotion des droits des travailleurs migrants, datée de 2007, porte uniquement sur les travailleurs migrants et ne mentionne ni les réfugiés ni les demandeurs d'asile.

Les souffrances des Rohingyas sont exacerbées par la réponse de plusieurs nations d'Asie du Sud-Est, qui ont refoulé en 2015 les bateaux transportant des milliers

de Rohingyas désespérés. Mais ce refus d'aider les réfugiés arrivant par bateau n'a fait qu'intensifier les pressions internationales et l'intérêt des médias, si bien que l'Indonésie et la Malaisie ont fini par autoriser ces personnes à rester provisoirement sur leur territoire. En conséquence, les trafiquants participant au transport des Rohingyas ont également été ciblés par plusieurs actions répressives. En mai 2015, les autorités thaïlandaises et malaisiennes ont découvert des fosses communes, probablement de Rohingyas, dans des camps abandonnés qui étaient utilisés pour la traite des personnes le long de leur frontière commune. En réaction, le Processus de Bali sur le trafic de migrants, la traite des êtres humains et la criminalité transnationale (qui regroupe 45 États membres) a reconnu la nécessité d'agir de manière urgente et collective pour combattre ces problèmes. Il a convenu d'établir un mécanisme qui accorderait aux deux coprésidents, l'Indonésie et l'Australie, l'autorité « d'organiser des consultations et, si nécessaire, de futures réunions pour discuter des questions urgentes liées à la migration irrégulière avec les pays touchés et intéressés, en réponse aux problèmes régionaux actuels ou aux futures situations d'urgence »⁵.

Un principe distinctif de la charte de l'ANASE est celui de la « non-interférence dans les affaires internes des États membres de l'ANASE »⁶. Malgré ce principe, sous l'effet de l'intensification des tensions régionales qui ont suivi la crise des réfugiés rohingyas, certains pays de majorité musulmane tels que la Malaisie et l'Indonésie



Agence des Nations unies pour les migrations (OIM)

Des réfugiés rohingya arrivent du Myanmar dans le district de Cox's Bazar au Bangladesh, septembre 2017.

ont commencé à adopter une position plus ferme à propos de la protection des musulmans rohingyas. Bien que l'Indonésie ait affirmé que la crise des Rohingyas était un problème régional, elle s'est alignée sur le principe de non-intervention en soulignant qu'elle poursuivrait sa politique de « dialogue constructif » plutôt que d'exercer des pressions sur le Myanmar. En revanche, la Malaisie a condamné de vive voix le traitement des Rohingyas par le

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

Myanmar : son Premier ministre, Najib Razak, a affirmé à l'occasion d'un rassemblement à Kuala Lumpur que « le monde ne pouvait pas assister à un génocide sans rien faire »⁷. Qui plus est, l'Organisation de la coopération islamique a également organisé une réunion ministérielle d'urgence à Kuala Lumpur en janvier 2017 pour parler de la situation, sur demande du gouvernement malaisien. La Malaisie a souligné que le sort des musulmans rohingyas était une préoccupation régionale, et a appelé l'ANASE à coordonner l'aide humanitaire et enquêter sur les atrocités dont ils auraient été victimes.

Sous l'effet d'une telle intensification des critiques régionales et internationales, le gouvernement du Myanmar a pris quelques mesures pour tenter d'apaiser les inquiétudes. Sur demande de la Malaisie, Aung San Suu Kyi a convié les ministres des Affaires étrangères de l'ANASE à une réunion spéciale informelle à Yangon, en décembre 2016, pour discuter des préoccupations de la communauté internationale vis-à-vis de la situation. Aung San Suu Kyi a expliqué que le Myanmar communiquerait des informations régulières sur la crise aux autres membres de l'ANASE et travaillerait éventuellement avec eux pour coordonner les efforts humanitaires. Le gouvernement du Myanmar a également autorisé plusieurs organismes médiatiques préalablement agréés à visiter Maungdaw, l'un des principaux sites du conflit. De plus, Aung San Suu Kyi a établi une commission consultative dans l'État d'Arakan, présidée par Kofi Annan et composée de six membres nationaux et de trois membres internationaux. Dans son rapport final publié en août 2017, cette commission recommande plusieurs mesures pour améliorer la mise en œuvre des responsabilités et trouver des solutions à long terme à l'apatridie prolongée de la communauté musulmane de l'État d'Arakan. Elle suggère également que le Myanmar pourrait améliorer ses relations bilatérales avec le Bangladesh, et que ces deux nations devraient faciliter le rapatriement volontaire des réfugiés du Bangladesh vers le Myanmar selon un mécanisme conjoint de vérification. Enfin, elle recommande au Myanmar de poursuivre son dialogue avec ses voisins de l'ANASE en les informant régulièrement des implications régionales et des dimensions plus générales de la situation dans l'État d'Arakan⁸.

Conclusion

La crise persistante des Rohingyas a montré à quel point la région était mal préparée pour faire

face à un tel mouvement de réfugiés d'un pays membre vers les autres. Les réunions organisées entre les États membres de l'ANASE pour discuter de la crise constituent un bon point de départ, mais il faut surveiller étroitement la situation si l'on veut que l'amélioration de la coopération régionale se traduise par une meilleure protection des réfugiés de la région. Les États membres doivent élaborer une politique relative aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, incluant des directives quant aux mesures à prendre lorsque les problèmes internes de l'un d'entre eux provoquent la fuite de populations vers les pays voisins. Une telle politique, approuvée par l'ensemble des États membres de l'ANASE, contribuerait également à apaiser tant la montée des oppositions que toute tension ethnique ou religieuse future entre les États. Tout éventuel conflit futur peut être résolu par l'entremise de la Commission intergouvernementale des droits de l'homme de l'ANASE, mais cet organe doit être renforcé dans la mesure où il ne dispose d'aucun mandat de protection ou d'enquête. L'ANASE ne dispose toujours pas d'une Cour des droits de l'homme pour interpréter et appliquer sa propre Déclaration des droits de l'homme, un autre aspect auquel il faut également remédier si l'on veut assurer la protection des réfugiés de la région, y compris des Rohingyas.

Richa Shivakoti rshivakoti@gmail.com

Candidate de doctorat à la Lee Kuan Yew School of Public Policy, Université nationale de Singapour
<https://lkyspp.nus.edu.sg/>

1. UNHCR (2016) Mixed Movements in South-East Asia 2016. www.refworld.org/pdfid/590b18a1.pdf
2. *Situation des droits de l'homme des musulmans rohingyas et d'autres minorités au Myanmar*, Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, 29 juin 2016 <http://bit.ly/OHCHR-Rohingya-2016>
3. Green P, Macmanus T et de la Cour Venning A (2015) *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, International State Crime Initiative <http://bit.ly/ISCI-Countdown-Myanmar-2015>
4. Les États membres de l'ANASE sont le Brunéi Darussalam, le Cambodge, l'Indonésie, la RDP lao, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et Vietnam.
5. *Co-Chairs' Statement BRMC VI*, Sixième conférence ministérielle du Processus de Bali sur le trafic de migrants, la traite des êtres humains et la criminalité transnationale, 23 mars 2016 <http://bit.ly/BaliProcess-2016>
6. ASEAN (2007) *La Charte de l'ANASE* <http://bit.ly/ASEAN-Charter-2007>
7. « Malaysia PM urges world to act against "genocide" of Myanmar's Rohingya », *The Guardian*, 4 décembre 2016 <http://bit.ly/MalaysiaPM-Rohingya-Dec14>
8. Commission consultative sur l'État d'Arakan (2017) « Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State », <http://bit.ly/RakhineCommission-FinalReport-2017>

Réfugiés dans les villes : expériences d'intégration

Karen Jacobsen

Dans les pays de premier asile, de transit et de destination, ce sont de plus en plus fréquemment les villes et les centres urbains qui absorbent les réfugiés. Nous devons examiner ce qui se passe au niveau local pour mieux comprendre l'intégration urbaine en tant que processus partagé tout autant par les réfugiés que par les communautés qui les accueillent.

Les villes – particulièrement dans les pays de premier asile – se trouvent en première ligne pour faire face au déplacement des réfugiés et sont souvent l'endroit où ils s'installent ou passent de longues périodes. Lorsque des réfugiés arrivent dans une ville, ils modifient le tissu des relations sociales, politiques, culturelles et économiques, ce qui par contrecoup influence également l'expérience des réfugiés eux-mêmes. Le projet Réfugiés en villes (Refugees in Towns (RIT) project) du Feinstein International Center de l'Université Tufts est une nouvelle initiative qui a pour objet d'approfondir la compréhension de l'intégration des réfugiés urbains, en mettant en exergue la double expérience des réfugiés et des villes dans lesquelles ils se sont installés. La recherche universitaire et stratégique tend à se concentrer sur le niveau national ou mondial, n'appliquant que rarement un prisme local au récit. Le projet RIT explore l'intégration telle qu'elle se produit dans les villes, une dimension importante, mais absente de notre compréhension à la fois de l'intégration des réfugiés et du développement urbain.

Le projet RIT s'appuie sur toute une gamme de méthodes pour mener à bien une étude de cas visant les villes et les centres urbains qui ont accueilli des réfugiés¹. Il se concentre, à l'aide d'approches qualitatives, sur l'expérience telle qu'elle est vécue dans les villes d'accueil et les quartiers de réfugiés des grandes villes, mais en partant toujours de la base. L'étude est menée par les personnes qui vivent ou travaillent sur place, et chaque étude de cas présente un angle différent en fonction de la perspective et des intérêts du chercheur. Ces études de cas recueillent l'expérience vécue par les réfugiés et leurs hôtes, ainsi que l'impact produit par une population réfugiée sur les services locaux, la gouvernance des villes et la cohésion sociale. La portée du projet RIT est mondiale, et des études de cas sont déjà en cours dans des villes d'Amérique du Nord où des réfugiés ont été réinstallés, dans des pays de transit (Mexique et Grèce) et dans des pays de premier asile (notamment en Afrique du Sud, au Liban et en Turquie).

Sur le plan universitaire, les constatations de ces études de cas viendront renforcer

l'élaboration d'une théorie sur l'intégration des réfugiés en répertoriant et analysant la manière dont les réfugiés urbains et les communautés d'accueil évoluent côte à côte. D'un point de vue pratique, le projet soutient la politique urbaine au niveau local en apportant des orientations et des informations aux décideurs communautaires, aux ONG et aux responsables municipaux. Notre ambition est de contribuer à transformer les villes en espaces urbains accueillants pour les migrants et les réfugiés, capables de tirer tous les avantages que les réfugiés sont susceptibles d'apporter et capables également d'identifier les pratiques qui fonctionnent le mieux pour faire face aux difficultés que pose l'intégration.

Pourquoi ce projet et pourquoi maintenant?

En janvier 2017, la nouvelle administration Trump a commencé à modifier la politique sur les réfugiés des États-Unis (É-U) en introduisant des interdictions de voyager et en suspendant certains volets des programmes de réfugiés. À travers les États-Unis, les villes ont réagi différemment : certaines se sont proclamées « villes sanctuaires » et ont proposé diverses formes de résistance, alors que d'autres ont soutenu les efforts de l'administration Trump. Il ne fait aucun doute que ces développements politiques aux niveaux fédéral et local vont avoir un impact sur l'expérience d'intégration à la fois des nouveaux arrivants, des réfugiés de longue date et des demandeurs d'asile. Partout dans le monde, les mêmes dynamiques politiques sont à l'œuvre. Dans des pays de premier asile comme la Jordanie et la Libye, dans des pays de transit comme la Grèce et le Mexique, et dans des pays de destination comme l'Allemagne et la Suède, ce sont les villes et les centres urbains qui absorbent les réfugiés et les migrants. Il est donc crucial de comprendre cette expérience et de trouver des moyens pour soutenir les villes dans lesquelles les réfugiés vont bien souvent s'établir pendant de longues périodes. Nos études de cas vont :

Cartographier la population réfugiée : en quantifiant la distribution et la taille des différentes populations de réfugiés par nationalité dans la

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

ville, chaque étude de cas parviendra à créer une carte montrant si les réfugiés se concentrent dans certaines zones et dans lesquelles en particulier, et de quelle manière cette distribution s'est modifiée au fil du temps. Cela permettra, par exemple, de montrer les endroits où les réfugiés en provenance d'autres régions du pays se sont réinstallés pour rejoindre une « communauté d'ancrage », comme c'est le cas des Somaliens qui viennent d'autres endroits des États-Unis pour rejoindre une communauté établie depuis longtemps à Lewiston dans le Maine.

Consigner le vécu des réfugiés : les études de cas recueilleront les informations sur les aspects économiques et financiers : la manière dont les réfugiés recherchent des moyens d'existence, leurs sources de revenu et de soutien (à la fois local et transnational) et leurs obligations financières (comme des dettes auprès des passeurs ou le remboursement d'emprunts de voyage à l'OIM). Elles chercheront en outre à établir si les réfugiés sont devenus actifs politiquement, à savoir comment ils se mobilisent et quels sont les types de réseaux sociaux et politiques locaux et transnationaux qui ont pu émerger. Elles tenteront également de découvrir de quelle manière les réfugiés eux-mêmes comprennent l'intégration et exploreront les attitudes des réfugiés face à l'avenir.

Explorer l'impact urbain : chaque étude de cas examinera l'impact économique des réfugiés sur la ville, notamment en termes d'emploi, de création d'entreprises, de liens commerciaux et de marché du logement/marché locatif, ainsi que leur impact sur les services comme la santé et l'éducation, et sur les infrastructures, notamment le transport et l'eau. Chaque étude de cas examinera la manière dont les résidents et les autorités urbaines vivent et interprètent ces effets, et la manière dont ils y répondent socialement et politiquement. Le projet cherchera également à identifier comment les autorités municipales et les maires ont répondu à l'arrivée des réfugiés et comment ils ont cherché à gérer leurs relations avec le gouvernement national ou fédéral.

Ces trois grands axes de recherche sont conçus pour orienter les études de cas, mais nous sommes ouverts et encourageons également d'autres thèmes et voies de recherche.

Présenter des études de cas

Si vous êtes vous-mêmes réfugié(e), travailleur(e) social(e) ou résident(e) dans une ville qui accueille des réfugiés, nous vous encourageons

à rédiger une étude de cas. Le cas échéant, nous pouvons vous associer à un étudiant diplômé de l'Université Tufts ou d'une autre université qui peut vous guider à travers les différents aspects de cette étude. Nous acceptons également la soumission d'études de cas menées de manière indépendante. Notre objectif est d'entendre différentes voix et perspectives locales sur la manière dont se produit l'intégration urbaine, et nous encourageons la réalisation d'études de cas reflétant des points de vue et des opinions politiques diverses.

Les études de cas seront examinées et intégrées à la base de données du projet RIT, et seront accessibles au public par le biais du site Web du projet. Chaque ville dont le profil aura été établi bénéficiera de sa propre page Internet, initialement hébergée par le chercheur original qui pourra inviter d'autres personnes à contribuer aux données relatives à l'étude de cas. Nous cherchons à utiliser des approches de recherche variées, y compris des médias visuels comme des documentaires, du théâtre et de la danse, et nous encourageons les approches créatives de toutes sortes d'artistes.

Karen Jacobsen karen.jacobsen@tufts.edu

Professeure, Chaire Henry J. Leir sur la Migration mondiale, Fletcher School of Law & Diplomacy, Université Tufts.

<http://fic.tufts.edu/research-item/refugees-in-towns>

Pour plus d'information, veuillez contacter l'auteure, le chargé du projet RIT, ou le responsable du projet RIT Charles.simpson@tufts.edu

1. Pour des explications plus complètes sur nos méthodes de recherche, voir : <http://fic.tufts.edu/research-item/refugees-in-towns/>



HCR/Gordon Wellers

L'équipe de football SV Babelsberg 03 de Potsdam en Allemagne a formé une « Unité de bienvenue » pour les réfugiés footballeurs qui sont maintenant pleinement intégrés au club et jouissent des mêmes droits et obligations que tous les autres membres.

Les Directives no 9 du Canada : une amélioration de l'évaluation des demandes au motif de l'OSIG ?

Moira Dustin et Nuno Ferreira

Les demandeurs d'asile déposant une demande au motif de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre doivent souvent essuyer un refus injuste. De nouvelles directives de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada prennent des mesures admirables en vue d'améliorer l'évaluation des demandes, offrant ainsi un modèle aux praticiens du monde entier.

Les « Directives no 9 : Procédures devant la CISR portant sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et l'expression de genre » (directives OSIGEG) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada sont en vigueur depuis mai 2007. Elles répondent à un certain nombre de questions récurrentes vis-à-vis des demandes d'asile au motif de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre et de l'expression de genre¹ (OSIGEG) qui ont été soulevées dans la jurisprudence, les textes réglementaires et les directives à travers le monde entier². Ces considérations, fréquemment invoquées comme motifs pour débouter les demandes d'asile basées sur l'OSIGEG en Europe, se rapportent aux aspects suivants : le critère d'appartenance à un groupe social particulier au sens de la Convention de 1951 sur les réfugiés ; le fait de savoir si les demandeurs peuvent retourner dans leur pays pour y vivre « discrètement » sans danger ; si les lois criminalisant l'homosexualité dans le pays d'origine du demandeur constituent en soi une persécution ; le recours à des stéréotypes de genre et sexuels pour éclairer la décision d'octroyer ou non l'asile ; si des preuves sexuellement explicites sont demandées ou attendues dans les cas des demandes d'asile ; et la divulgation tardive comme motif de refus d'octroyer une protection internationale. Ces questions ont fait l'objet de décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en 2012 et 2013³.

Ces directives présentent de nombreuses bonnes dispositions. Citant une décision de 1993⁴, les Directives clarifient que toute personne déposant une demande d'asile ou d'immigration au motif de son OSIGEG est « **caractérisée comme appartenant à un certain groupe social** ». Elles reconnaissent également que les craintes des relations familiales des demandeurs d'asile OSIGEG justifient également d'être prises en considération selon le même motif au titre de la Convention sur les réfugiés, ce qui est une mesure bienvenue, même si elle n'est pas particulièrement nouvelle pour le public européen.

À propos de la **discrétion**, les Directives affirment qu'il ne doit pas être attendu des demandeurs qu'ils fassent preuve de discrétion quant à leur OSIGEG en vue d'échapper aux persécutions. Cela permet d'éviter de poser une série de questions (comme c'est le cas, par exemple, selon les directives du Royaume-Uni) quant à la possibilité de vivre discrètement dans le pays d'origine⁵.

Les Directives écartent avec fermeté les **décisions rendues dont les motifs reposeraient sur des stéréotypes**, et offrent des exemples variés d'écueils éventuels, par exemple supposer que les demandeurs OSIGEG participeront à la culture LGBTIQ⁶ au Canada. Cette mesure semble aller plus loin que la décision de la CJUE de 2014, qui exclut toute décision basée sur des stéréotypes, mais tolère néanmoins les questions à leur sujet, à condition que ces questions s'inscrivent dans une procédure d'interrogation globalement équilibrée.

Les Directives reconnaissent favorablement que l'on peut admettre certains cas de **divulgation tardive**, justifiés dans certaines circonstances. L'affirmation qu'une personne « pourra raisonnablement déposer de manière tardive une demande de protection en qualité de réfugié au motif d'OSIGEG » dans un certain nombre de situations va plus loin que toute autre directive que nous ayons vue. De plus, les Directives avisent les décideurs, à juste titre, de la nécessité de considérer avec une très grande prudence le poids négatif accordé aux incohérences, y compris celles qui découlent d'une divulgation tardive, dans la mesure où elles pourraient être dues à des « obstacles culturels, psychologiques ou d'autre nature ». Toutefois, les Directives auraient pu aller encore plus loin en exigeant que les juges donnent aux demandeurs d'asile l'occasion de clarifier toute incohérence (perçue) ou question nuisant à leur crédibilité, avant qu'une décision ne soit rendue.

Qui plus est, les Directives reconnaissent qu'il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que les demandeurs d'asile au motif d'OSIGEG **approchent les autorités publiques** (de leur

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

pays d'origine) pour solliciter une protection, en particulier lorsqu'il existe des lois criminalisant les OSIGEG non conformes et que celles-ci sont appliquées. Les Directives se concentrent légitimement sur le « niveau opérationnel » plutôt que sur les garanties inscrites dans le cadre législatif du pays d'origine. De surcroît, elles soulignent, comme aucune directive ne l'a encore jamais fait auparavant, à quel point il est important que les juges acceptent les demandes sur place et fassent preuve de compréhension vis-à-vis du long processus d'acceptation de soi que vivent de nombreux demandeurs d'asile au motif de leur OSIGEG.

La qualité et la pertinence **des informations du pays d'origine** sont un thème récurrent des études sur l'asile, notamment en relation à l'OSIGEG et aux personnes concernées⁷. Les Directives reconnaissent que, dans ce type de cas, l'utilisation de ces informations est problématique, et rappellent que le sous-signalement des pratiques de discrimination ou de persécution dans le pays d'origine peut être le reflet des attitudes locales vis-à-vis de ces pratiques plutôt que de l'absence de telles pratiques.

En revanche, en ce qui concerne la **notion de persécution**, le raisonnement des Directives s'avère décevant par son conservatisme. Elles refusent d'assimiler la criminalisation du comportement homosexuel et d'autres normes répressives à l'égard de l'OSIGEG à une persécution. Elles se contentent d'affirmer que « le fait d'être forcé à cacher son OSIGEG constitue une atteinte grave à un droit fondamental de la personne, ce qui peut alors constituer de la persécution ». Par cette affirmation et par d'autres, elles laissent une trop grande marge de manœuvre pour débouter les demandeurs d'asile qui subissent au quotidien des cadres juridiques répressifs et discriminatoires. Cette posture est en contradiction avec l'impact de la discrimination cumulative, reconnue ailleurs.

Des nouveautés inattendues

En plus de ces différentes avancées bienvenues, les Directives adoptent d'autres mesures moins attendues. Leur **approche de la terminologie** est inhabituelle dans la mesure où elles incluent le terme « expression » : orientation sexuelle, identité de genre et expression de genre. Il s'agit là d'une évolution positive, puisque ce sont les caractéristiques des personnes qui sont mises en avant, plutôt que leur identité globale (LGBTIQ+) (section 2). Les juges devraient donc être encouragés à faire preuve d'une plus grande sensibilité devant l'éventail de caractéristiques des individus et la manière

dont celles-ci se recourent. Cette approche va de pair avec l'importance accordée tout au long des Directives à l'intersectionnalité, et rend moins probable l'exclusion d'individus à l'identité particulière qui ne s'identifient pas pour autant comme LGBTIQ+. L'étape suivante serait d'inclure les caractéristiques sexuelles, et de créer ainsi l'acronyme « OSIGEGCS ».

Ce choix favorable de la terminologie est associé à la reconnaissance tout aussi positive que le genre n'est pas binaire, mais qu'il s'apparente plutôt à un spectre. Il est intéressant de noter ici que les personnes hétérosexuelles relèvent également du champ d'application de ces Directives lorsqu'elles ne se conforment pas, ou ne semblent pas se conformer, aux normes d'OSIGEG socialement acceptées. De surcroît, les directives reconnaissent l'absence de « terminologie standardisée » pour **saisir la complexité des interprétations de l'OSIGEG** dans les différentes cultures et les différentes sociétés, dans l'objectif d'éviter les notions et les attentes inadaptées sur le plan culturel et social dans le cadre des procédures d'immigration et d'octroi de l'asile. Enfin, elles enjoignent les autorités et les interprètes à s'adresser aux personnes de manière respectueuse en utilisant le nom et la terminologie qu'elles ont choisis et les pronoms correspondants. Il convient donc de rendre hommage à ces Directives pour leur langage positif et leur approche souple des définitions et des identifiants.

Il faut également saluer le fait qu'elles ne cessent de rappeler la manière dont l'OSIGEG **recoupe d'autres caractéristiques** telles que la race, l'ethnicité, la religion, la foi ou le système de croyances, l'âge, le handicap, l'état de santé, la classe sociale et l'éducation. De plus, elles recourent avec excellence au concept de l'intersectionnalité pour souligner que cet éventail de caractéristiques peut influencer tous les aspects des procédures de migration et d'asile, y compris les témoignages des individus, leurs relations avec les autorités et la manière dont différentes parties prenantes définissent la persécution.

Autre point important, les directives font allusion à l'application traditionnellement restrictive des motifs de la Convention de 1951 sur les réfugiés. Alors que les juges s'attendent généralement à ce que les demandeurs d'asile déposent leur demande sur la base d'un motif particulier prévu par cette convention, les Directives soulignent qu'en ce qui concerne l'OSIGEG, les personnes peuvent raisonnablement déposer une demande sur la base d'une combinaison quelconque des cinq motifs de la Convention. Par cette approche, les Directives

évitent des définir les personnes uniquement sur la base de leur OSIGEG. Toutefois, comme nous le remarquons plus bas, cette approche est quelque peu en contradiction avec le terme « diverses OSIGEG » utilisé par les Directives elles-mêmes.

Les directives doivent également être saluées dans la mesure où elles reconnaissent que de nombreuses personnes devraient, en raison de leur OSIGEG, être **catégorisées comme « vulnérables »** afin d'être protégées en vertu de toutes les dispositions éventuellement applicables. Elles sensibilisent également les responsables aux besoins d'adopter des mesures de sauvegarde supplémentaires en vue de protéger les informations sensibles. Mais plus inattendu et révolutionnaire encore, les Directives abordent explicitement la question de l'**OSIGEG des mineurs** et attirent l'attention des responsables sur leur vulnérabilité particulière. En faisant référence au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, elles renvoient une fois encore au principe d'intersectionnalité en établissant des liens qui dépassent le domaine du droit des réfugiés.

Enfin, les Directives adoptent une approche respectueuse vis-à-vis des **droits familiaux** des personnes concernées ayant diverses OSIGEG et reconnaissent les difficultés qu'elles sont susceptibles de rencontrer pour prouver leur relation maritale ou conjugale. En soulignant l'importance d'éviter les idées préconçues à propos de ce genre de relation, les Directives exhortent également les juges à prendre en considération les « circonstances uniques » auxquelles chaque individu est confronté. Elles suggèrent que ces circonstances devraient être prises en considération pour l'évaluation des motifs d'ordre humanitaire dans les appels au parrainage.

Lacunnes

Une lacune plutôt surprenante concerne les **normes en matière de preuve**, au sujet desquelles les Directives affirment simplement qu'il « ne faut pas s'attendre à ce qu'une personne établisse son OSIGEG en présentant des photographies, des vidéos ou d'autres documents visuels sexuellement explicites ». Cette formulation timide laisse beaucoup trop de marge pour que les personnes se sentent poussées à soumettre ce genre de preuves afin d'étayer leur cas. La CJUE est allée plus loin, en interdisant complètement l'utilisation de preuves à caractère sexuel dans les cas de demande d'asile au motif d'OSIGEG, protégeant ainsi de manière plus efficace la dignité des demandeurs, et il est regrettable que les Directives n'aient pas adopté une approche semblable. Seule l'élimination de toute possibilité d'utiliser des preuves à caractère

sexuel dans les procédures d'asile et de migration supprimera les pressions ressenties par les demandeurs et leurs représentants légaux pour utiliser cette option comme un dernier recours désespéré pour prouver leur orientation sexuelle.

Bien que les Directives aient du mérite à baser leur **terminologie** sur les caractéristiques (OSIGEG) plutôt que sur les identités (LGBTIQ+), leur utilisation de l'acronyme OSIGEG est déroutante. Le texte ne fait pas seulement référence aux « demandes fondées sur l'OSIGEG » mais aussi, à plusieurs reprises, aux personnes « ayant diverses OSIGEG ». Mais « diverses » par rapport à quoi ? Il semble que la réponse soit la suivante : par rapport à la majorité hétérosexuelle. Bien que cette différence constitue indubitablement la source de la persécution, de la stigmatisation et de la discrimination dont souffrent les personnes demandant l'asile au motif de leur OSIGEG, en utilisant le terme « diverses OSIGEG », les Directives renforcent sans le vouloir le clivage perçu entre l'hétérosexualité « normale » et la non-hétérosexualité « déviante ». Il serait grandement préférable de faire référence aux « personnes déposant une demande d'asile au motif de leur OSIGEG » ou, par souci de simplicité linguistique, aux « demandeurs d'asile OSIGEG ». On peut également relever un autre exemple de **formulation** malheureuse. Les Directives font référence aux traitements médicaux administrés de force, en affirmant que « les personnes ayant diverses OSIGEG peuvent être forcées de subir un traitement médical, ce qui comprend la violence sexuelle « corrective » » et d'autres procédures non consensuelles. Cette formulation implique que ces pratiques s'apparentent à des « traitements médicaux » alors qu'en fait elles sont plus proches de la torture ou encore d'un traitement ou d'un châtiment cruel, inhumain ou dégradant au sens de l'article 7 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques.

Conclusion

Nous saluons ces Directives et les soutenons dans une grande mesure. Elles répondent aux besoins et aux expériences des demandeurs d'asile de nombreuses manières que l'on ne retrouve pas dans la plupart des instruments d'orientation officiellement approuvés en matière d'asile, couvrant des scénarios tels que les demandes conjointes, la persécution par association, l'OSIGEG des mineurs et le besoin de garanties supplémentaires pour limiter la diffusion publique de matériels sensibles. Sans perdre de vue qu'il existe souvent un écart entre les directives et la pratique, les Directives canadiennes ouvrent de

octobre 2017

www.fmreview.org/fr/ameriquelatine-caraibes

nouvelles voies et, dans de nombreux domaines, fournissent un modèle de bonnes pratiques pour les autres autorités et juridictions.

Moirá Dustin M.Dustin@sussex.ac.uk
Chercheuse

Nuno Ferreira N.Ferreira@sussex.ac.uk
Professeur de Droit

SOGICA, Université du Sussex
www.sogica.org

1. Alors que l'usage des termes « orientation sexuelle et identité de genre (OSIG) » semble plus communément répandu, les Directives ont également inclus le terme « expression » (modifiant ainsi l'acronyme en « OSIGEG »), afin de souligner l'importance que revêt l'expression par une personne de son orientation sexuelle et son identité de genre.

2. <http://bit.ly/IRBGuide9-2017>

3. Affaires jointes C-199/12 à C-201/12, X, Y et Z vs. *Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 novembre 2013, ECLI:EU:C:2013:720 <http://bit.ly/CJEU-720-2013> et Affaires jointes C-148/13 à C-150/13, *A, B et C v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2 décembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2406 <http://bit.ly/CJEU-2406-2014>

4. *Canada (procureur général) vs. Ward* [1993] 2 S.C.R. 689 <http://bit.ly/Canada-Ward-1997>

5. Ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni (2016) *Asylum Policy instruction Sexual orientation in asylum claims Version 6.0* <http://bit.ly/UKGov-SOGI-6-2016>

6. Lesbienne, Gay, Bisexuel-le, Transgenre, Intersexe et Genre Queer/personnes se posant des questions sur leur orientation sexuelle

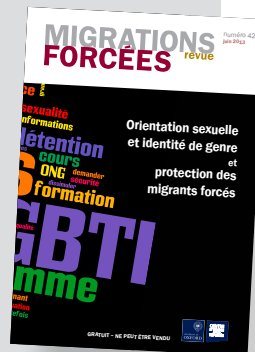
7. Bureau européen d'appui en matière d'asile (2015) *Researching the situation of lesbian, gay, and bisexual persons (LGB) in countries of origin*, EASO Practical Guides Series <http://bit.ly/EASO-LGB-Guide-2015>

RMF numéro 42

www.fmreview.org/fr/osig

Partout à travers le monde, des personnes doivent faire face à des abus, des arrestations arbitraires, des tentatives d'extorsion, de la violence, des discriminations graves et à une absence de protection officielle, tout cela du fait de leur orientation sexuelle et/ou de leur identité de genre. Ce tout numéro de RMF, publié en 2013, comprend 26 articles sur des atteintes aux droits des migrants forcés qui s'identifient comme lesbiens, gays, bisexuels, transgenres ou intersexués (LGBTI).

Ce numéro de RMF se trouve en ligne aux formats pdf et html. Si vous souhaitez recevoir des exemplaires imprimés, en français, anglais, espagnol ou arabe veuillez nous contacter par courriel en nous écrivant à fmr@qeh.ox.ac.uk, indiquant le nombre d'exemplaires requis (dans quelles langues) et votre adresse postale complète.



Merci à tous nos donateurs

RMF dépend entièrement de financements extérieurs et nous sommes très reconnaissants de votre soutien financier et de votre collaboration pleine d'enthousiasme.

ADRA International • Better Shelter • CAMMINA (Central America and Mexico Migration Alliance) • Catholic Relief Services-USCCB • Danish Refugee Council • Entreculturas • Government of Denmark • Government of the Principality of Liechtenstein • Happold Foundation • Hunter & Stephanie Hunt • Immigration, Refugees and Citizenship Canada • IOM • Luxembourg Ministry

of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Refugee Council • Open Society Foundations • Oxfam • Platform on Disaster Displacement (PDD) • RefugeePoint • Suricatta Systems • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UN-Habitat • UNHCR • Women's Refugee Commission

Merci également aux lecteurs individuels qui ont effectué des donations en utilisant notre site de dons en ligne <http://tinyurl.com/don-en-ligne-RMF> pour soutenir la production et la diffusion de la Revue.

Conseil consultatif international de RMF

Quoique l'affiliation institutionnelle des membres figurent ci-dessous, ils sont membres du Conseil à titre personnel et ne représentent pas forcément leur institution.

Lina Abirafeh
Lebanese American University

Guido Ambroso
UNHCR

Alexander Betts
Refugee Studies Centre

Nina M Birkeland
Norwegian Refugee Council

Jeff Crisp
Independent consultant

Mark Cutts
OCHA

Eva Espinar
University of Alicante

Rachel Hastie
Oxfam

Lucy W Kiama
HIAS Kenya

Khalid Koser
GCERF

Erin Mooney
UN Protection Capacity/ProCap

Steven Muncy
Community and Family Services International

Kathrine Starup
Danish Refugee Council

Richard Williams
Independent consultant



OCHA/ReliefWeb

