

# Gouvernance en réseaux dans les régions frontières en Équateur

Lana Balyk et Jeff Pugh

**En vue d'améliorer la sécurité tant des migrants forcés colombiens que des Équatoriens dans les communautés où ils vivent, une approche a été tentée qui tire parti des réseaux de gouvernance et permet aux résidents de négocier un accès à des ressources et à des droits dont autrement ils ne pourraient pas bénéficier. C'est une approche qui permet également d'améliorer les relations entre les deux groupes.**

Les quelques 135 000 migrants forcés colombiens qui ont fui leur pays d'origine et vivent en Équateur depuis 2000 constituent la population de réfugiés et de demandeurs d'asile la plus importante de toute l'Amérique latine. Dans les villes, l'État est fort et dispose des ressources nécessaires pour protéger ces personnes. Par contre, dans les zones frontières cette présence de l'État est très faible.

Malgré la Constitution progressiste de l'Équateur qui garantit aux étrangers les mêmes droits fondamentaux qu'aux Équatoriens, de nombreux Colombiens rencontrent dans la pratique des difficultés pour exercer les droits qui leur sont garantis par la Constitution du pays et par le droit international relatifs aux réfugiés. Ils sont nombreux à avoir été accueillis avec hostilité dans leur nouveau pays ; même des fonctionnaires locaux chargés de faire respecter la loi, l'ordre et les droits de l'homme ont parfois fait preuve d'attitudes et de comportements discriminatoires envers les Colombiens.

Un fonctionnaire des Nations Unies dans la province d'Esmeraldas, dans la région côtière de l'Équateur proche de la frontière colombienne, a expliqué quel était le calcul politique que devait souvent faire les autorités locales dans les provinces : « Lorsque les revenus d'un gouvernement local n'atteignent pas les niveaux prévus, celui-ci n'est naturellement pas en mesure de servir adéquatement les besoins de la population dans son intégralité, c'est pourquoi il donne la priorité à ceux qui vont lui apporter leurs votes et leur soutien politique – à savoir les Équatoriens ».

L'absence de documents d'identité réduit la capacité des migrants illégaux d'obtenir de l'assistance que ce soit de l'État ou d'autres alliés politiques potentiels. De fait, alors que la crainte majeure des Colombiens en possession de documents d'identité est d'être la proie des groupes armés illégaux et de ne pas avoir suffisamment de ressources économiques, c'est l'État que les migrants

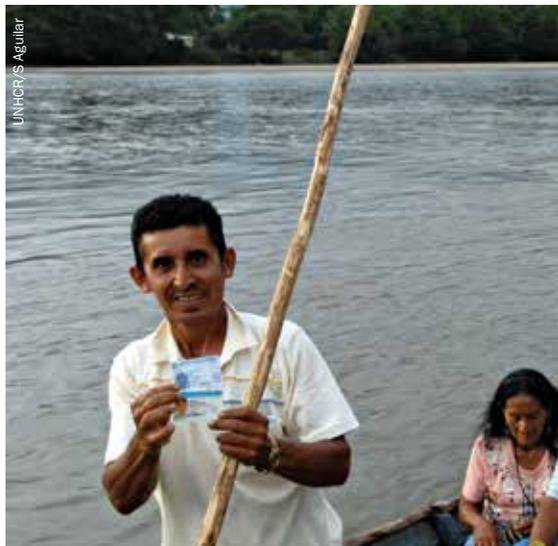
sans papier craignent le plus, l'expulsion et l'incarcération étant leurs préoccupations majeures.

### Le rôle des réseaux

Parce que le gouvernement a pour rôle d'appliquer à la fois les lois sur l'immigration et celles sur l'expulsion, et qu'il est aussi le protecteur des droits ainsi que la source de la résolution des disputes, les migrants hésitent souvent par crainte à se prévaloir de l'assistance fournie par l'État. Pour répondre à ces failles pratiques dans les garanties de protection et de sécurité prévues par la Constitution et la législation colombiennes, les migrants forcés colombiens en Équateur se tournent vers des contacts informels et des acteurs non-étatiques qui les aident à obtenir la protection nécessaire, à négocier des ressources et à résoudre leurs conflits avec les Équatoriens. Les réseaux de contacts personnels auxquels les migrants forcés ont recours peuvent s'avérer déterminants pour leur survie et leur succès lorsqu'ils sont effrayés et qu'ils ne savent pas comment faire valoir leurs droits et obtenir des ressources de l'État.

Depuis que les personnalités locales et les ONG qui jouent ce rôle d'intermédiaires ont acquis davantage d'autorité en organisant et en représentant les intérêts des migrants auprès de l'État et en fournissant aux migrants des ressources et la protection dont ils ont besoin, leurs connexions avec le gouvernement et les acteurs internationaux ont fini par constituer un réseau de gouvernance qui est souvent plus réactif et plus accessible aux non-citoyens que les seules agences gouvernementales. La capacité de mobiliser la gamme complète des ressources : non-étatiques, informelles et étatiques, disponibles à travers ces réseaux de gouvernance liés aux migrants en Équateur est souvent le facteur qui détermine le succès des Colombiens dans le pays, comme l'illustrent ces deux expériences contrastées.

Eduardo est arrivé à Quito en 2009 avec ses filles après avoir perdu sa femme, victime du conflit en Colombie. Sa sœur qui se trouvait déjà à Quito depuis neuf ans a initialement aidé Eduardo et sa famille en leur procurant à leur arrivée de la nourriture et un abri et, plus important encore, en donnant à Eduardo de bons conseils. Il a immédiatement rencontré le HCR pour déposer sa demande d'asile, et le statut de réfugié lui a été accordé à lui et à sa famille. Au cours des mois suivants, il s'est créé un réseau avec de nouveaux amis et d'autres réfugiés grâce auxquels il a rencontré plusieurs organisations qui procurent de l'assistance aux réfugiés. De ces organisations il a reçu de la nourriture et de l'aide pour couvrir ses dépenses de subsistance. Eduardo a fait plusieurs petits travaux dont il a entendu parler



grâce à son réseau. Début 2011, lui et sa famille ont été sélectionnés en vue d'une réinstallation au Canada.

En revanche, Maria est arrivée à Quito avec son mari et leurs trois enfants en 2011 sans connaître personne, et ils n'ont pas rencontré de réseaux susceptibles de les aider. Ils craignent d'établir le moindre contact et ils évitent de quitter leur habitation parce qu'ils sont constamment menacés par des membres des FARC colombiennes qui les ont attaqués peu de temps après leur arrivée à Quito et qui continuent de les harceler. Très clairement, Maria est traumatisée par cette rencontre et ne fait confiance à personne dans sa communauté d'accueil, et surtout pas aux autres Colombiens parce qu'elle ne peut pas être sûre si leurs intentions sont bienveillantes. Maria est préoccupée par la survie de sa famille ; sa quête de paix et de stabilité reste une aspiration toujours aussi distante.

Si les organisations qui travaillent en coopération avec (et parfois à la place de) l'État dans le cadre d'un réseau de gouvernance jouent un rôle déterminant en matière de sécurité humaine et de renforcement de la paix au sein des communautés qui reçoivent des migrants, il semble intéressant de se poser les questions suivantes : Quelles sont leurs interventions qui ont eu le plus de succès ? Et comment l'État, le système des Nations Unies et le secteur des ONG peuvent-ils les intégrer à leurs stratégies de programme ? L'expérience de l'Équateur montre que des relations de travail qui impliquent une coopération entre les ONG, les agences des Nations Unies et les institutions de l'État qui s'occupent de

juillet 2013



Un réfugié colombien dans le nord de l'Équateur montre son nouveau visa de réfugié. Dans la province de Sucumbios, des équipes gouvernementales mobiles chargées de l'enregistrement (dans le cadre de l'initiative d'amélioration de l'enregistrement) complètent dorénavant en un seul jour un processus qui, avant, prenait plusieurs mois.

questions liées aux migrants peuvent constituer des canaux informels ou non officiels qui leur permettent d'obtenir un accès aux droits fondamentaux et aux ressources économiques pour les migrants que ceux-ci ne réussiraient peut-être pas à obtenir directement auprès de l'État. Ces réseaux de gouvernance ont également le potentiel de créer des espaces institutionnels permettant de favoriser un climat de tolérance entre Équatoriens et Colombiens.

### Négocier des droits et une reconnaissance

L'Initiative de l'enregistrement élargi, un programme conjoint du Ministère équatorien des affaires étrangères et du HCR, a organisé des enregistrements mobiles à travers l'ensemble des provinces frontalières en 2009 et 2010, afin de rationaliser le long processus de détermination du statut de réfugié et le rapprocher des endroits où vivent réellement la plupart des migrants forcés. Ce travail a réussi à doubler en l'espace d'une année le nombre de réfugiés enregistrés et titulaires de documents légaux. L'Initiative de l'enregistrement élargi a fait l'objet de louanges au niveau international dans la mesure où il s'agissait d'un exemple démontrant que les réseaux de gouvernance pouvaient apporter des avantages concrets aux migrants forcés tout en renforçant la capacité de l'État. En plus d'augmenter le nombre de bureaux permanents d'enregistrement du gouvernement dans les provinces frontalières,

l'initiative a également contribué à forger des relations de travail étroites et fructueuses entre les fonctionnaires du Ministère, les représentants du HCR et les ONG qui ont accompagné ce processus et en ont vérifié la redevabilité. Ces ONG continuent de plaider en faveur d'une protection accrue des réfugiés et de la mise à disposition d'une assistance légale pour les migrants forcés qui se rendent aux audiences de détermination de leur statut.

Les ONG et les acteurs internationaux peuvent jouer un rôle complémentaire à celui de l'État, non seulement en mettant à disposition des espaces permettant une action commune à travers les divisions nationales mais aussi en réduisant les inégalités de pouvoir et les craintes. La constitution de réseaux grâce aux relations personnelles est un facteur important dans le contexte latino-américain. Lors d'une enquête menée par CEMPROC, une ONG équatorienne, plus des deux tiers des Colombiens qui avaient confié n'avoir absolument aucune interaction avec des Équatoriens étaient aussi ceux qui indiquaient avoir une perception négative des Équatoriens, et aucun d'entre eux n'a signalé avoir une perception positive. Par contre, plus de la moitié des Colombiens qui rapportaient avoir une véritable interaction avec des Équatoriens (à travers la famille, sur le lieu de travail ou à l'école) ont indiqué qu'ils avaient d'eux une perception positive.

Si les gouvernements, les agences des Nations Unies et les ONG cherchaient activement à renforcer les réseaux de gouvernance et organisaient des campagnes publiques de diffusion et de sensibilisation, un plus grand nombre d'expériences ressembleraient à celle d'Eduardo et moins à celle de Maria, ce qui aurait pour effet de renforcer la sécurité humaine pour tous dans ces régions fragiles qui reçoivent des migrants.

Lana Balyk balyk.lana@gmail.com a été associée de recherches au Center for Mediation, Peace, and Resolution of Conflict (CEMPROC). Jeff Pugh jpuh@providence.edu est Professeur assistant en Sciences politiques au Providence College à Rhode Island et Directeur général de CEMPROC [www.cemproc.org](http://www.cemproc.org)

Cet article s'appuie sur une enquête menée en 2009 et 2010 auprès de Colombiens vivant à Quito, par CEMPROC, une ONG basée en Équateur. Cette enquête a été réalisée avec l'assistance d'Emily Ginsberg et de Maribel Melo. Les noms ont été modifiés pour des raisons de protection. Une version plus extensive de l'article est disponible en ligne sur: [www.cemproc.org/CWPSpuhBalyk.pdf](http://www.cemproc.org/CWPSpuhBalyk.pdf)