

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