

Actualisation des opérations du HCR dans les Amériques

A. Analyse de la situation, y compris les nouveaux développements

Mise en œuvre de la Déclaration et du Plan d'action du Brésil

En 2015, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont réaffirmé leur engagement à suivre le Plan d'action sur 10 ans du Brésil adopté en décembre 2014. En coopération avec le HCR, les représentants des États d'Amérique latine et des Caraïbes, la société civile, les milieux universitaires et les organisations régionales ont organisé un séminaire en mars 2015 afin i) d'élaborer un ensemble de priorités par pays pour la première période de trois ans (2015-2017) ; ii) de promouvoir des mécanismes de suivi et de coordination ; et iii) d'analyser le rôle que jouent les mécanismes régionaux dans l'instauration de normes de protection.

Dans le contexte du MERCOSUR¹, les présidents des commissions nationales d'éligibilité au statut de réfugié ont accepté en juin 2015 une initiative visant à relever les normes de protection par une coopération Sud-Sud et l'instauration de critères qui permettraient d'échanger les meilleures pratiques au niveau régional. L'instance régionale du forum de la CONARE² s'attache aussi à consolider l'espace de protection régional et à élaborer des solutions alternatives pour les réfugiés dans le cadre du MERCOSUR, à savoir le dispositif de mobilité de la main-d'œuvre négocié bilatéralement entre le Brésil et l'Équateur. Conjointement aux efforts déployés par le forum, l'Institut des politiques publiques en matière de droits de l'homme (IPPDH) du MERCOSUR fournira un appui technique pour promouvoir les politiques régionales et produire des principes directeurs dans le domaine de la protection.

Lors d'un atelier régional sur les meilleures pratiques de protection des réfugiés urbains organisé à São Paulo, au Brésil, en mai 2015, un certain nombre de recommandations ont été adoptées, notamment la nécessité i) d'élaborer des principes directeurs spécifiques et un ensemble d'indicateurs de référence permettant d'identifier les « villes solidaires » prévues dans le Plan d'action du Brésil ; ii) de constituer des communautés de pratiques et de promouvoir des coalitions de plaidoyer afin d'échanger des solutions de politique générale, notamment concernant la sensibilisation et l'accès au logement et aux moyens de subsistance ; iii) de faciliter les échanges entre les villes qui mettent sur pied des politiques et des programmes destinés à aider les réfugiés et les demandeurs d'asile ; et iv) de diffuser une méthodologie de mesure de l'intégration sur place – l'indice d'intégration sur place³ – à adapter à d'autres opérations dans la région.

¹ Le MERCOSUR fait référence au *Mercado Común del Sur* (Marché commun du Sud).

² Le forum de la CONARE comprend des instances interministérielles et interinstitutionnelles nationales qui déterminent l'éligibilité au statut de réfugié, à promouvoir des politiques publiques relatives aux réfugiés, à élaborer et à évaluer les activités de réinstallation, et à réglementer le cadre légal de l'asile.

³ L'indice d'intégration sur place est une méthode statistique mise au point par le bureau du HCR en Équateur visant à mesurer l'intégration socio-économique des réfugiés afin d'améliorer la planification du programme et de faciliter l'intégration sur place.

Déplacement dû au crime et à la violence en Amérique centrale

Dans le triangle nord de l'Amérique centrale (TNAC), la criminalité transnationale organisée et la violence généralisée ont continué à poser des problèmes redoutables aux institutions nationales et à la sécurité régionale. Le trafic de la drogue, le peu de respect de la loi et les difficultés sociales ont déclenché une crise de la sécurité dans la région. Des milliers de personnes ont fui à l'intérieur et à l'extérieur de leur pays d'origine du fait de menaces de mort, d'extorsion, d'enlèvement, de recrutement forcé et de sévices sexuels.

Plus de 60 000 enfants non accompagnés et enfants voyageant avec leur famille en provenance du TNAC sont entrés aux États-Unis d'Amérique entre octobre 2014 et août 2015 en franchissant la frontière commune avec le Mexique. Ils venaient principalement du El Salvador, du Guatemala et du Honduras. Comparé à la même période de 2014, le taux des arrivées a diminué de moitié. Cette baisse est partiellement due au fait que 12 800 enfants ont été appréhendés et sont détenus dans des centres de détention administrative au Mexique. Fin août 2015, on comptait en tout quelque 65 000 expulsions du Mexique.

Face à cette situation, le HCR a intensifié sa présence dans le sud du Mexique et dans le TNAC, renforcé le suivi et les capacités aux frontières, et étendu les réseaux de protection en utilisant l'approche en matière d'âge, de genre et de diversité. L'Organisation a également recherché des alternatives à la détention et des moyens d'améliorer les conditions d'accueil et d'hébergement des enfants. Elle s'est particulièrement attachée à assurer l'accès de toutes les personnes touchées aux procédures d'asile, plaidant contre les renvois expéditifs et veillant à préserver l'intérêt supérieur des enfants. Le HCR a également encouragé l'échange, entre la Colombie et le Honduras, de meilleures pratiques sur le déplacement interne.

Cône sud

Le HCR a travaillé en partenariat avec les membres du MERCOSUR et les États associés afin d'harmoniser les systèmes d'asile, en s'appuyant sur les principes du Système interaméricain des droits de l'homme. Avec l'appui du HCR, il a été procédé à l'évaluation du programme de réinstallation régionale⁴ dans cinq pays – Argentine, Brésil, Chili, Paraguay et Uruguay – et les conclusions de cette évaluation continueront à être utilisées pour renforcer ce programme. Suivant l'exemple de l'Uruguay, qui a vu des familles de réfugiés syriens réinstallées depuis le Liban, de nouveaux programmes de réinstallation sont à l'étude au Brésil et au Chili. Les programmes de visa humanitaire élaborés en Argentine et au Brésil fournissent aussi une protection et des solutions aux personnes victimes du conflit syrien.

Situation en Colombie

Le conflit en Colombie s'est intensifié au cours du premier semestre 2015 malgré un accord de cessez-le-feu informel. Les pourparlers de paix entre le Gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie ont néanmoins débouché sur un regain d'efforts visant à mettre en place un cessez-le-feu. De plus, les deux parties ont annoncé en juin 2015 qu'elles avaient conclu un accord ayant pour but d'instaurer une Commission pour la vérité, la coexistence et la non-répétition. Cette commission entend donner l'accès à une justice transitoire à plus de 6 millions de déplacés internes (DI), à quelque 360 000 réfugiés colombiens et à d'autres victimes du conflit. Le HCR a conseillé les parties aux négociations sur la mise en place de cette commission.

⁴ L'évaluation du programme de réinstallation solidaire examine les progrès accomplis sur la voie de la durabilité, notamment en termes d'apport d'un statut juridique et d'un appui matériel et social aux réfugiés.

Dans ce contexte, les parties aux négociations ont invité le Département des affaires politiques des Nations Unies à soutenir les actions de vérification du cessez-le-feu. En août 2015, à la suite d'une demande présentée par les parties aux négociations, le Secrétaire général des Nations Unies a nommé un haut fonctionnaire à la Sous-commission chargée de régler les questions liées au conflit dans le cadre du processus de paix colombien.

Les progrès réalisés dans les négociations de paix ont conduit certaines personnes relevant de la compétence du HCR au Venezuela (République bolivarienne du) à demander des informations sur le rapatriement librement consenti. Toutefois, peu se sont déclarées prêtes à rentrer immédiatement, préférant attendre l'issue des négociations. En raison du nombre élevé de personnes n'ayant pas accès aux procédures de détermination du statut de réfugié (DSR), le HCR a redoublé d'efforts pour aider les autorités à identifier et à enregistrer ces personnes, et à leur délivrer des documents pour régulariser leur séjour.

Au Venezuela (République bolivarienne du), la présence de groupes armés illégaux impliqués dans la contrebande représente une menace pour la sécurité. En août 2015, le Venezuela (République bolivarienne du) a décrété l'état d'urgence dans plusieurs municipalités de ses États du nord-est. Plus de 1 400 Colombiens ont alors été expulsés. Le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires a déclaré que l'instauration de l'état d'urgence avait conduit 20 000 Colombiens de la région à rentrer dans leur pays par peur pour leur sécurité ou de crainte d'être expulsés. Le HCR travaille étroitement avec les autorités et les partenaires des deux côtés de la frontière afin de suivre la situation et de fournir une protection et une assistance aux personnes relevant de sa compétence.

En Équateur, d'après les estimations gouvernementales non officielles, 900 Colombiens ont continué d'arriver dans le pays tous les mois en 2015 et 500 demandes d'asile par mois ont été déposées, contre 700 au cours de la même période de 2014. Le nombre total de réfugiés reconnus en Équateur est d'environ 60 000. À ce jour, peu se sont montrés intéressés par le rapatriement librement consenti. En juillet 2015, un projet de loi sur la mobilité humaine, comportant des dispositions visant à prendre en compte les besoins des réfugiés et des victimes de la traite des êtres humains a été présenté à l'Assemblée nationale. Le HCR apportera des commentaires sur ce projet de loi.

B. Progrès et difficultés dans la mise en œuvre des priorités stratégiques

Qualité de l'asile

La mise en œuvre de l'Initiative assurance qualité en Argentine, au Brésil, au Costa Rica, au Mexique et au Panama aide à renforcer et à consolider les procédures de DSR. Par exemple, le HCR élabore des procédures opérationnelles standard et une vidéo d'information sur les procédures de DSR au Panama, afin d'aider à améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Au Costa Rica, l'Initiative a conduit à un regain d'actions de suivi aux frontières et de mesures visant à assurer l'accès au territoire. Des ateliers nationaux sur des questions d'éligibilité, y compris sur l'application de la définition du réfugié, ont aussi été organisés au Costa Rica et au Panama. Le HCR note avec intérêt que la Bolivie (État plurinational de), le Chili et le Pérou envisagent d'adopter l'initiative.

En outre, à travers un modèle de renforcement des capacités de « jumelage », les autorités du Canada et des États-Unis ont été associés aux autorités du Mexique afin de renforcer les procédures de DSR. Le HCR a fourni des conseils techniques, des possibilités de renforcement des capacités et a également déployé des fonctionnaires chargés de l'éligibilité afin de soutenir les efforts mis en œuvre pour renforcer la capacité de l'instance RSD du Brésil, la CONARE, à gérer son nombre croissant de demandes d'asile en attente. Dans les Caraïbes, des actions ont été menées pour réduire le nombre de dossiers qui s'accumulent en raison du nombre toujours plus grand de demandeurs d'asile, notamment à Cuba. Lors des Consultations annuelles tripartites sur la réinstallation, les participants ont reconnu qu'il existait des besoins grandissants de réinstallation dans la sous-région.

Protection en mer

L'adoption du Plan d'action du Brésil a lancé une dynamique d'engagements à créer un mécanisme de consultation régionale pour faire face aux mouvements mixtes dans les Caraïbes. Ces derniers mois, le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations ont tenu des consultations bilatérales avec un certain nombre de pays de la sous-région, qui ont confirmé être intéressés par l'instauration d'un tel mécanisme.

L'impact disproportionné des mouvements mixtes, le caractère limité des ressources et des capacités, ainsi que les caractéristiques géographiques des petits États et territoires insulaires posent des problèmes particuliers qui nécessitent un soutien technique et financier accru. Ces problèmes soulignent l'importance cruciale du partage des responsabilités.

Le nombre de réfugiés et de migrants qui s'embarquent en mer dans cette sous-région a régulièrement augmenté au fil des années. En 2015, 75 incidents maritimes ont été enregistrés, dont 25 décès et 22 personnes portées disparues.

En mai 2015, le HCR a organisé une formation régionale à Aruba pour les partenaires de 18 États caribéens, destinée à renforcer son réseau au sein de la société civile et à combler les lacunes de protection. Les partenaires ont débattu des mesures à prendre pour accroître la protection des réfugiés, y compris par l'identification des demandeurs d'asile, la gestion des cas et un travail de plaidoyer. Dans ce contexte, le HCR a également mobilisé toute son énergie pour aider à instaurer des systèmes d'asiles efficaces aux Bahamas, au Belize, en Jamaïque, et à Trinité-et-Tobago.

Solutions globales

Avec 13 % de la population colombienne déplacée par le conflit armé et d'autres formes de violence, les défis politiques et économiques sous-jacents demeurent. Face à cette situation, le HCR a actualisé sa stratégie opérationnelle en Colombie début 2015 afin d'aider le Gouvernement à mieux répondre aux besoins des déplacés internes et des réfugiés, et rétablir leurs droits.

Le Gouvernement colombien a fait des progrès notables en faveur des déplacés internes et des autres personnes touchées par le conflit dans les domaines de la santé publique, de l'éducation et de la génération de revenus, et offre des réparations aux victimes, y compris par la restitution des terres. Le HCR a fourni une assistance technique pour l'élaboration et l'évaluation des politiques et des stratégies publiques de protection des déplacés internes. L'Organisation a également travaillé étroitement avec les communautés et les autorités locales sur l'Initiative pour des solutions transitoires dans 17 localités pilote. L'idée que les solutions peuvent être reproduites par des méthodes efficaces et grâce aux enseignements tirés est un élément central de cette initiative.

Malgré ces efforts, un grand nombre de personnes demeurent dans des situations de déplacement prolongé, aggravées par la violence qui sévit sur la Côte pacifique et dans d'autres parties du pays, et qui a déclenché de nouveaux déplacements internes et transfrontaliers.

En Équateur, le HCR a continué à mettre en œuvre l'Initiative pour des solutions globales en coopération avec les autorités. Les solutions étudiées ont été la naturalisation, la réinstallation pour les réfugiés particulièrement vulnérables et le rapatriement librement consenti lorsque les conditions le permettent. Le HCR a également intégré des stratégies d'apport de solutions en matière de protection dans son cycle de programme annuel afin d'assurer la continuité une fois que l'initiative aura pris fin.

Au cours du premier semestre 2015, le HCR a mené des consultations en vue d'élaborer une stratégie de solutions intégrée au Venezuela (République bolivarienne du). Cette stratégie s'attachera plus particulièrement à faciliter l'obtention de documents pour les personnes relevant de la compétence du HCR pour accroître leur accès au droit, aux services et aux solutions durables. Elle complètera les activités axées sur les solutions mises en place en Équateur et en Colombie.

Éradication de l'apatridie

En adoptant le Plan d'action du Brésil, l'Amérique latine et les Caraïbes sont devenues la première région au monde à soutenir la campagne du HCR « IBelong » (« J'appartiens ») visant à éradiquer l'apatridie, parallèlement au Plan d'action global 2014-2024 visant à mettre fin à l'apatridie.

À la suite du lancement de la campagne, le Belize a adhéré à la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie en août 2015. L'Argentine, le Costa Rica, l'Équateur, le Panama et l'Uruguay ont poursuivi la révision de leur cadre juridique respectif afin de mettre en place des procédures de détermination du statut d'apatride. Au Brésil, un projet de loi a eu pour objectif de donner aux personnes reconnues comme apatrides la possibilité d'acquérir la nationalité brésilienne par une procédure de naturalisation simplifiée. Le HCR a continué de travailler étroitement avec le Gouvernement haïtien sur une loi relative à la nationalité qui respecte pleinement les normes internationales.

En République dominicaine, à la suite de l'adoption de la Loi 169-14 instaurant un régime spécial pour les personnes ayant été arbitrairement privées de leur nationalité dominicaine par une décision de la Cour constitutionnelle en 2013, les services de l'état civil ont annoncé que 55 000 personnes étaient désormais considérées comme des ressortissants dominicains en vertu de cette loi. Un processus séparé permettant aux personnes de régulariser leur statut migratoire dans le pays a expiré en juin 2015 ; les personnes qui n'ont pas demandé la régularisation de leur statut peuvent à présent être expulsées. Les autorités ont indiqué qu'elles s'abstiendraient d'expulser les personnes nées sur le territoire dominicain ayant une prétention légitime à la nationalité et étudieraient les dossiers soumis par le HCR.

En juin 2015, le HCR, le Centre pour la justice et le droit international et l'*Open Society Justice Initiative* ont organisé la première réunion régionale du Réseau des Amériques sur la nationalité et l'apatridie, à San José, au Costa Rica. Plus de 30 représentants d'organisations non gouvernementales ont discuté des problèmes communs relatifs à l'apatridie, et notamment de la mise en œuvre du Plan d'action global 2014-2024 visant à mettre fin à l'apatridie et du Plan d'action du Brésil.

Âge, genre et diversité

À travers le projet « Les enfants pour la paix » du Département de la protection civile et de l'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO), le personnel des partenaires travaillant dans le secteur des abris au Mexique et au Guatemala a reçu une formation sur les procédures opérationnelles standard visant à prévenir et à intervenir en matière de violence sexuelle et de genre (SGBV) et à répondre aux besoins des lesbiennes, des gays, des bisexuels, des transsexuels et des intersexués (LGBTI). Au Mexique, le HCR a renforcé les partenariats avec les organisations travaillant sur les questions liées aux LGBTI et a formé son personnel, les fonctionnaires gouvernementaux et le personnel des partenaires à la prise en compte des besoins de protection de ces personnes dans le contexte des mouvements migratoires mixtes.

En Colombie, plus de 100 organisations communautaires et réseaux de femmes dans sept municipalités ont vu leurs capacités renforcées et soutenues par la stratégie du HCR en matière de SGBV et par le Système de gestion des informations sur la violence basée sur le genre⁵. Plus de 6 000 cas ont été enregistrés et transférés à travers ce système.

⁵ Le « Système de gestion des informations sur la violence basée sur le genre » est une initiative interinstitutions coordonnée par le Comité international de secours, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le HCR et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), en collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Ce système harmonise la collecte de données sur la SGBV dans les contextes humanitaires et aide les prestataires de services à mieux comprendre les cas signalés.

C. Information financière

Lors de sa soixante-cinquième session, en octobre 2014, le Comité exécutif a approuvé le budget de 117 300 365 dollars E.-U. pour les Amériques pour 2015. Le budget actuel est de 117 428 131 dollars E.-U. La légère augmentation (127 766 dollars E.-U.) est due à la mise en œuvre du *Comprehensive Solutions Case Management System* (Système de gestion des cas en vue de solutions globales) pour le HCR et ses partenaires en Équateur (30 183 dollars E.-U.) et à l'appui technique fourni au programme de réinstallation des Syriens en Uruguay (97 583 dollars E.-U.).
