

Résumé de l'exposé stratégique sur les Amériques

Comité permanent
21^e réunion
25 - 27 juin 2001

I. Evolution récente

1. Le lien entre l'asile et la migration au plan international a pris une dimension régionale dans les Amériques. De plus en plus fréquemment, les migrants irréguliers mêlés aux demandeurs d'asile, entrent dans un pays des Amériques avec l'intention de se rejoindre. En Amérique latine et dans les Caraïbes, cette situation met à rude épreuve des institutions nationales fragiles s'occupant de la détermination du statut de réfugié ou de l'intégration locale.

2. Les efforts faits pour renforcer le cadre de l'asile régional au cours des derniers mois se sont concentrés sur les domaines suivants :

- Aux Etats-Unis, suite aux efforts de plaidoyer du HCR, le Service de l'immigration et de la naturalisation a donné aux ONG le même accès au processus de renvoi accéléré que le HCR et a publié des normes sur la détention qui s'appliquent au centre de détention de l'INS et à d'autres services de l'INS.
- Le HCR continue de participer au dialogue intergouvernemental sur les questions de migration par le biais du "Processus de Puebla" ;
- Au sud de l'Amérique du Sud, la "Déclaration de Rio de Janeiro" adoptée en novembre 2000 par les pays membres et associés du MERCOSUR (Marché commun du sud) suite aux efforts du HCR demande l'harmonisation des politiques d'asile et des cadres juridiques conformément aux principes de protection internationale ;
- Le Bureau régional du HCR à Buenos Aires encourage actuellement l'adoption d'un modèle de loi sur les réfugiés pour l'ensemble de la région ;
- La création d'un site Internet en espagnol contenant une base de données juridiques sera un instrument clé de la promotion du droit des réfugiés dans la région ;
- Depuis juin 2000, le Mexique, Trinidad et Tobago ont adhéré aux instruments internationaux relatifs aux réfugiés ;
- Le HCR a signé des accords de coopération avec le Tribunal interaméricain des droits de l'homme et la Commission interaméricaine pour les droits de l'homme afin de renforcer la coordination avec le système interaméricain.

3. Les implications du conflit colombien comportent des risques et des chances nécessitant un ajustement flexible de la réponse opérationnelle du HCR à un certain nombre de situations .

- En Colombie, l'accord humanitaire entre le Gouvernement de la Colombie et les FARC (forces armées révolutionnaires de Colombie) a été accueilli par l'ensemble de la communauté internationale comme une étape positive vers le respect du droit international humanitaire en tant que mesure clé visant à rétablir la confiance ;
- Toutefois, l'impact socio-économique du conflit et la tendance aux déplacements forcés se poursuivent. Le niveau du déplacement forcé en 2000 a été à son plus haut niveau au cours des cinq dernières années, atteignant un total cumulatif entre 1995 et 2000 de plus d'1,5 million selon la plupart des sources ;
- Le conflit entre les groupes armés dans les zones frontalières clés a abouti à des mouvements transfrontaliers réguliers vers la plupart des pays voisins, notamment l'équateur, le Panama et le Venezuela ; le Gouvernement colombien signale que plus de 15 000 Colombiens ont été forcés de fuir vers les pays voisins en 2000 ;
- Des politiques d'asile restrictives à l'égard des demandeurs d'asile colombiens continuent d'être mises en oeuvre par certains pays alors que d'autres appliquent une politique généreuse et coopèrent pleinement avec le HCR ;

- Les arrivées des demandeurs d'asile colombiens ont beaucoup augmenté, tant au sein de la région qu'en Europe et en Amérique du Nord ; dans le monde entier, le nombre de demandes d'asile déposées par des Colombiens est passé de 3 298 à 11 150 entre 1999 et 2000. Pour le premier trimestre de 2001, environ 4 500 demandes ont été déposées dans le monde entier ;
- Un mécanisme tripartite a été établi entre le HCR et les gouvernements colombien et équatorien pour discuter des mouvements frontaliers, de la situation des réfugiés et des procédures de rapatriement librement consenti. Quatre réunions se sont tenues depuis novembre 2000 ;
- Au Panama, le premier groupe de Colombiens a bénéficié du statut de réfugié sans réserve, leur accordant la liberté de mouvement, le droit au travail et au regroupement familial ;
- Un mémorandum d'accord a été signé entre la Colombie et le Panama incluant un rôle pour le HCR et couvrant les procédures pour les Colombiens nouvellement arrivés au Panama ; au Venezuela, l'ouverture d'un bureau du HCR à San Cristobal a facilité l'établissement d'une assistance d'urgence et d'un suivi de la protection pour 600 Colombiens le long du fleuve Rio de Ora dans l'Etat de Zulia ;
- Un mémorandum d'accord vient d'être signé par les gouvernements du Pérou et de la Colombie sur la gestion des mouvements transfrontaliers incluant une coopération avec le HCR ;
- En Colombie, la protection des droits des personnes déplacées à l'intérieur du territoire a été renforcée par une série de décisions déterminantes du Tribunal constitutionnel ainsi que par des avancées dans le cadre normatif concernant l'accès des personnes déplacées à la santé, à l'éducation et à la terre.

II. Principaux défis pour 2001/2002

Amérique du Nord

- Aux Etats-Unis, le HCR encouragera de nouvelles révisions du droit sur les réfugiés et l'immigration de 1996. En se concentrant sur les dispositions visant à limiter l'utilisation de procédures d'expédition accélérées et en autorisant les demandeurs d'asile en détention à faire appel à des instances indépendantes et impartiales pour obtenir leur libération ;
- Au Canada, le HCR continuera de suivre les progrès de la nouvelle loi proposée sur l'immigration et la protection des réfugiés ainsi que sur les projets de règlements pour fournir ses commentaires et ses conseils aux législateurs et à ses homologues gouvernementaux. Le HCR participera prochainement aux consultations sur les règlements qui accompagneront ce projet de loi, en s'intéressant tout particulièrement à ceux qui ont trait à la procédure d'asile, aux mesures de promulgation et à la réinstallation des réfugiés ;
- Dans ces deux pays, le HCR doit continuer de faire face à une demande constante des décideurs et des hommes politiques ainsi que du public par le biais de campagnes de défense de la cause et d'information visant à favoriser une image plus positive des réfugiés et des demandeurs d'asile parmi le public.

Les Caraïbes

- A Cuba, le HCR contribuera à identifier des solutions durables pour un nombre croissant de demandeurs d'asile venant de l'extérieur de la région et arrivant à Cuba ; ce nombre a augmenté de 56 pour cent entre 1999 et 2000. Bien que Cuba n'ait pas encore signé les instruments internationaux concernant les réfugiés, le principe du non-refoulement a été respecté jusqu'à maintenant ;
- Ailleurs dans la région des Caraïbes, le HCR renforcera et développera la capacité institutionnelle des pays qui ont signé la Convention/le Protocole afin d'accueillir et de protéger les demandeurs d'asile et les réfugiés ; des progrès sont encore nécessaires dans la mesure où tous les Etats signataires, à l'exception de la République dominicaine, n'ont pas encore la législation d'application et traitent les demandes d'asile sur une base ad hoc ; même en République dominicaine, la mise en oeuvre systématique de la législation doit encore être garantie ;
- Accélérer la préparation pour faire face à l'accroissement des départs de Haïtiens ;
- Préconiser l'adhésion aux instruments relatifs aux réfugiés dans les cinq Etats non signataires résiduels (par exemple la Barbade, la Grenade, St Kitts et Nevis, Ste Lucie et Cuba) aidés par des organismes régionaux tels que l'Organisation des Etats américains (OEA) et l'Union panaméricaine ;
- Renforcer encore la capacité du réseau de protection pour assurer la protection des personnes relevant de la compétence du HCR dans la sous-région par le biais d'experts pro bono dans chaque pays.

Mexique et Amérique centrale

- Garantir le fonctionnement sans heurts du Comité de détermination du statut de réfugié national récemment créé ;
- Veiller à ce que les papiers soient délivrés, aux fins de naturalisation, aux 12 000 réfugiés guatémaltèques se trouvant dans la province du Chiapas (Mexique). Le HCR établira une présence à Comitán (Chiapas) pour suivre la phase finale du programme de délivrance de papiers en coopération avec les autorités fédérales et locales et renforcera les réseaux de protection locale dans les Etats méridionaux du Mexique ;
- Renforcer le mécanisme de détermination d'éligibilité nationale au Costa Rica qui fait face à un nombre croissant de demandeurs d'asile, tout particulièrement en provenance de la Colombie. A fin mars 2001, le Costa Rica a multiplié par 12 le nombre de demandeurs d'asile, essentiellement des Colombiens, depuis janvier 2000. Cette situation a mis à rude épreuve la capacité du Gouvernement et engendré un arriéré de demandes important. En juin 2001, le HCR déploie une équipe chargée de la détermination du statut de réfugié au Costa Rica afin d'appuyer le Gouvernement dans la réorganisation du système et du personnel ;
- Dans l'ensemble de l'Amérique centrale, où la législation nationale sur la migration et sur les réfugiés est à l'étude dans plusieurs pays, veiller à ce que les lois pertinentes obéissent aux normes internationales.

Situation en Colombie (Equateur, Panama et Venezuela, Colombie)

Pays d'asile (Equateur, Panama, Pérou et Venezuela)

- Assurer une présence régulière du HCR dans les zones frontalières pour fournir une protection et une aide d'urgence aux personnes relevant de la compétence du HCR ; au Venezuela, le HCR participera à la mission conjointe planifiée sur la frontière, à l'invitation du Gouvernement ; au Pérou, le HCR organisera une mission de surveillance de la frontière et appuiera le Gouvernement du Pérou dans la préparation de plans d'intervention d'urgence dans les régions frontalières, si nécessaire ; en Equateur et au Panama, la présence du HCR sera renforcée ;
- Renforcer le cadre de protection des réfugiés par le biais de réformes juridiques pertinentes ; au Panama, cela implique la révision de la législation existante conformément aux normes

internationales ; au Venezuela, le HCR doit appuyer la mise en oeuvre de la législation nationale sur les réfugiés au niveau du terrain dès qu'elle sera rédigée ;

- Etudier toutes les options possibles en matière de solutions durables (installation sur place, rapatriement librement consenti, réinstallation des réfugiés, de préférence moyennant la création de Commission tripartites (comprenant le pays hôte, le pays d'origine et le HCR) afin d'adopter une approche globale face à la protection et la recherche de solutions ; dans le cas de l'Equateur, par exemple, plus de 12 000 Colombiens ont franchi la frontière en 2000 dont un total de 1 603 personnes reconnues et ayant obtenu les papiers attestant leur statut de réfugié. Les autres sont spontanément rentrés en Colombie.

Colombie

- Consolider les aspects nationaux et locaux interdépendants du programme ; la priorité sera accordée au cadre juridique/de politique d'ensemble pour les personnes déplacées ainsi qu'au renforcement des capacités et de la prise de conscience des droits fondamentaux des communautés déplacées engagées dans des processus de recherche de solutions en se concentrant sur les organisations de femmes déplacées : les femmes représentent 47 pour cent des personnes déplacées ;
- Appuyer les homologues nationaux pour répondre aux besoins spécifiques des minorités ethniques (par exemple les groupes indigènes et les afro-colombiens qui composent ensemble 25 pour cent de la population déplacée) ;
- Mettre l'accent sur la défense des droits de l'enfant moyennant la mise en oeuvre de projets pilotes "éducation pour la paix" en coopération avec le Ministère de l'éducation et "Option juridique" (partenaire national du HCR) dans trois régions prioritaires du HCR ; un accent tout particulier sera mis sur l'adaptation des programmes scolaires afin de correspondre aux besoins psycho-sociaux des enfants déplacés et sur la promotion d'associations parents/élèves en tant que mécanismes de résolution des conflits sociaux et de protection communautaire du droit fondamental des enfants à l'éducation ;
- Assurer la poursuite de la politique nationale concernant les personnes déplacées après les élections présidentielles de la mi-2002 ;
- Effectuer une évaluation et consulter les donateurs ainsi que les autres partenaires sur la faisabilité de l'établissement d'un quatrième bureau extérieur du HCR sur la côte atlantique conformément à la requête du Gouvernement au cours de 2002 ;
- Préparer l'évaluation par les donateurs et les homologues nationaux du plan opérationnel du HCR pour les personnes déplacées à l'issue de ses trois ans de mise en oeuvre (en 2002) pour décider de l'avenir de la présence du HCR en Colombie ;
- Jouer le rôle de coordination pour l'ensemble du système des Nations Unies concernant les questions relatives aux personnes déplacées avec l'appui de l'OCHA ;
- Assurer un suivi adéquat des mouvements de réfugiés transfrontaliers en coordination avec le Bureau régional du HCR à Caracas.

Sud de l'Amérique du Sud

- Renforcer le cadre de protection régional et encourager une intégration sur place des réfugiés malgré les graves contraintes financières auxquelles le HCR et ses homologues nationaux se trouvent confrontés, alliées au contexte socio-économique prévalant dans la région.
- Préparer un plan avec le Gouvernement argentin pour aborder les problèmes affectant le fonctionnement du Comité d'éligibilité national, compte tenu notamment des retards d'environ deux ans pris dans la procédure de détermination du statut de réfugié, ce qui signifie que les demandeurs sont en situation irrégulière, en général sans avoir accès aux tribunaux, à l'éducation, aux soins de santé ou au logement ;
- Promouvoir des possibilités de réinstallation, particulièrement au Chili et au Brésil afin d'accélérer le processus de réinstallation en 2002 ;
- Poursuivre les efforts en matière de collecte de fonds dans le secteur privé moyennant l'association nationale ARCA (Argentine avec le HCR) pour assurer la couverture des dépenses opérationnelles en 2002.

III. Priorités politiques globales

- Assurer le suivi du Plan d'action régional sexo-spécifique adopté en 2000 ;
- Fournir une formation spécialisée sur la parité hommes-femmes et la mise en oeuvre des principes directeurs pour les enfants au personnel du HCR et des partenaires d'exécution ;
- Veiller à ce que les réseaux de protection soient soutenus par le HCR, afin de couvrir les besoins spécifiques des enfants, y compris les mineurs non accompagnés ;
- Fournir un appui technique sur l'impact de l'environnement aux homologues nationaux dans les zones frontalières accueillant un grand nombre de réfugiés colombiens (Panama et Equateur).