

# Nord de l'Amérique du Sud

## Faits nouveaux

À mesure que le conflit en Colombie se prolonge, un nombre croissant de personnes sont déplacées à l'intérieur du pays ou s'enfuient vers des États avoisinants. Les Colombiens constituent la vaste majorité des réfugiés et des demandeurs d'asile de la région. Pourtant, il est probable qu'un grand nombre de réfugiés colombiens demeurent « invisibles ». Afin d'échapper aux assassinats sélectifs, aux trafics, au harcèlement, au recrutement forcé et aux extorsions, de nombreux Colombiens préfèrent en effet ne pas se manifester pour solliciter l'asile. Ceci peut être en partie attribué à une mauvaise connaissance de leurs droits. Néanmoins, ce phénomène s'explique globalement par l'inadéquation des régimes d'asile et par l'insécurité, en particulier dans les régions frontalières. Il est donc très difficile d'obtenir des estimations fiables du nombre de Colombiens fuyant les violences qui sont susceptibles de relever de la compétence de l'UNHCR. En juillet 2005, on dénombrait dans la région 33 205 demandeurs d'asile et réfugiés reconnus comme tels, en majorité des Colombiens. Néanmoins, le nombre de Colombiens relevant de la compétence de l'UNHCR en Équateur, au Venezuela, au Panama et au Costa Rica est estimé à plus d'un demi-million. Le nombre de Colombiens ayant fui en dehors de la région est quant à lui resté stable : en 2004, environ 9 000 d'entre eux ont demandé asile dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Colombie  
Costa Rica  
Équateur  
Guyana  
Panama  
Pérou  
Suriname  
Venezuela



## Objectifs stratégiques

L'Agenda pour la protection et le Plan d'action de Mexico serviront de base à la stratégie de l'UNHCR dans la région. Pour les pays du nord de l'Amérique du Sud, cette stratégie englobera la promotion d'une intervention efficace des États et de la société civile. Elle mettra également l'accent sur la protection et l'assistance aux personnes relevant de la compétence de l'UNHCR, que ce soit dans les régions frontalières (« Frontières solidaires/*Fronteras Solidarias* ») ou dans les zones urbaines (« Villes solidaires/*Ciudades Solidarias* »). Dans les pays de la région, les réfugiés et les demandeurs d'asile sont généralement en mesure de se déplacer librement, à condition d'avoir accès aux procédures d'asile, d'être recensés et de posséder une carte d'identité valide. De nombreux réfugiés se rendent dans les villes, non seulement pour y chercher du travail, mais aussi, bien souvent, pour des raisons de sécurité. Pour les partenaires de l'UNHCR, le travail de terrain est entravé par la mobilité des réfugiés et par « l'invisibilité » de tous ceux qui ne demandent pas officiellement l'asile. C'est pourquoi la présence de l'Organisation en Équateur, au Venezuela et au Costa Rica a été accrue et sera consolidée. L'un des principaux objectifs de l'UNHCR est la constitution de capacités et la formation des autorités au droit des réfugiés, en particulier le long des frontières. Développer les réseaux de protection et encourager les alliances stratégiques, tant au niveau national

que local, avec les entités gouvernementales telles que le bureau du Médiateur, ainsi qu'avec les ONG, les institutions des Nations Unies, les médias et les donateurs, constituent donc des objectifs majeurs.

Le rapatriement librement consenti des réfugiés colombiens n'a pas été entrepris sur une échelle significative. L'UNHCR s'efforcera donc de favoriser leur intégration sur place et de promouvoir leur autosuffisance dans les régions frontalières et les zones urbaines. Pour ce faire, l'Organisation emploiera une approche axée sur le développement communautaire, tenant compte de l'âge et de l'appartenance sexuelle (le Venezuela et l'Équateur ont été parmi les pays où des projets pilotes d'intégration de la diversité et des spécificités liées à l'âge et au sexe ont été mis en œuvre avec succès, suivis en 2005 par le Panama et le Costa Rica). Des programmes d'intégration et de soutien communautaire ont débuté en 2003 au Venezuela, en Équateur et au Panama. Au Costa Rica, les projets visant à renforcer l'autosuffisance de la population réfugiée, principalement urbaine, se poursuivront, avec notamment des initiatives de microcrédit, de formation et de placement professionnel. À cela s'ajouteront les crèches communautaires lancées en 2005 durant la phase pilote. Bien que les Colombiens relevant de la compétence de l'UNHCR arrivent en général individuellement ou en petits groupes, d'importants afflux ne sont pas à exclure. Il est donc nécessaire de maintenir un certain degré de préparation aux situations d'urgence.



Venezuela : réfugiée colombienne dans un bidonville du village d'Urena, à proximité de la Tachira. UNHCR / B. Heger

## Opérations

Le **Costa Rica** est le second pays d'Amérique latine qui accueille la plus forte population de réfugiés colombiens. En janvier 2005, le nombre de réfugiés s'élevait à 10 850, dont plus de 80 pour cent de Colombiens. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres officiels mis à jour, on estime qu'environ 100 à 150 nouvelles demandes d'asile sont déposées chaque mois. Les perspectives de rapatriement librement consenti en Colombie étant limitées, l'intégration sur place constitue le principal objectif de l'UNHCR au Costa Rica. L'afflux constant de nouveaux réfugiés a eu un impact non négligeable sur une société où la proportion d'immigrés est estimée à 10 pour cent de la population totale. La difficulté d'accès à un emploi rémunéré demeure le principal obstacle à l'intégration des réfugiés au Costa Rica, car la xénophobie, le manque de reconnaissance de leurs droits par les employeurs et l'absence de documents d'identité continuent d'entraver les efforts de candidats à l'emploi par ailleurs qualifiés. En outre, les emplois accordés aux réfugiés sont souvent inférieurs à leur niveau de qualification et leur permettent à peine de gagner leur vie. L'UNHCR continuera à lutter contre ces obstacles à l'intégration afin d'éviter les risques liés à une situation de réfugiés de longue date. Cette action passera par le développement du programme de microcrédit déjà couronné de succès, par la promotion de la formation professionnelle et par un soutien accru aux initiatives de garde d'enfants aidant les femmes à trouver et à conserver un emploi. La nette détérioration des conditions de sécurité des réfugiés colombiens au cours des dernières années a contraint l'UNHCR à traiter un nombre croissant de

dossiers de réinstallation pour les individus dont la sécurité ne peut être assurée par les autorités locales. Les demandes de réinstallation de personnes réfugiées au Costa Rica sont presque toujours motivées par des problèmes liés à leur protection juridique et à leur sécurité physique. Les efforts déployés par l'UNHCR pour sensibiliser l'équipe pays des Nations Unies aux problèmes de réfugiés et de migration ont permis d'importants progrès. L'Organisation continuera par ailleurs à œuvrer pour que les questions liées aux réfugiés soient incluses dans les attributions du groupe de travail chargé des objectifs du Millénaire pour le développement.

En **Équateur**, le nombre des demandeurs d'asile a décliné depuis mai 2004, date à laquelle il est devenu obligatoire, pour eux, de produire un certificat attestant que leur casier judiciaire est vierge, certificat qui ne peut être délivré que dans certaines zones urbaines de Colombie. Cependant, l'Équateur demeure le pays voisin de la Colombie qui accueille le plus grand nombre de demandeurs d'asile. Plus de 30 000 personnes ont sollicité l'asile au cours des cinq dernières années, et plus de 10 700 d'entre elles avaient vu leur demande reconnue à la fin du mois d'août 2005. Le nombre total de Colombiens qui ont franchi la frontière équatorienne est toutefois beaucoup plus élevé. Sur la base de chiffres officiels fiables, l'UNHCR et le Gouvernement estiment à 250 000 le nombre de Colombiens relevant de la compétence de l'Organisation. Dans ce contexte, l'UNHCR poursuit ses pourparlers avec les autorités équatoriennes pour que des mécanismes soient mis en place afin d'empêcher les mesures de contrôle des migrations de nuire à la défense des personnes ayant besoin d'une protection internationale. Les retombées du conflit colombien sont encore

aggravées par les sérieuses difficultés socio-économiques qui affectent aussi bien la population équatorienne que les réfugiés. Ces problèmes, tels qu'un fort taux de chômage et de sous-emploi et un faible taux de scolarisation, sont reflétés par les évaluations participatives réalisées dans le cadre du projet pilote d'intégration de la diversité et des spécificités liées à l'âge et au sexe.

La politique mise en œuvre par le Gouvernement équatorien autorise l'intégration sur place des réfugiés. Il serait possible d'élaborer une approche plus intégrée avec l'aide des ministères compétents, des autorités locales, des organisations de développement bilatérales, des acteurs de la société civile et des institutions des Nations Unies. De plus, le Gouvernement s'est montré disposé à inclure les réfugiés dans les plans de développement au niveau central et local. Du fait de son environnement favorable, l'Équateur a été choisi comme pays pilote pour le programme d'aide au développement pour les réfugiés (DAR). En coordination avec le Gouvernement et d'autres acteurs, la stratégie de l'UNHCR visera notamment à élargir les programmes d'intégration et de soutien communautaire, en insistant plus particulièrement sur l'autosuffisance. L'Organisation s'emploiera également à assurer la prise en compte des problèmes des réfugiés dans les efforts entrepris pour atteindre certains objectifs du Millénaire pour le développement, en particulier dans les régions sous-développées du nord de l'Équateur. La réinstallation continuera à jouer un rôle significatif dans le renforcement des capacités de protection de l'UNHCR dans ce pays, car de nombreux réfugiés, en particulier les femmes vulnérables, pour lesquels l'intégration sur place offre peu de solutions, sont confrontés à des risques physiques. Le Groupe de réinstallation de l'UNHCR en Équateur prévoit donc de recommander la réinstallation d'au moins 650 personnes. Environ 200 à 250 d'entre elles seront réinstallées dans les nouveaux pays d'accueil de la région, dans le cadre du troisième volet opérationnel du Plan d'action de Mexico : la réinstallation sud-sud (« Réinstallation solidaire/*Reasentamiento Solidario* »).

Au **Panama**, une amélioration a pu être constatée au cours des deux dernières années dans la protection et la situation globale des réfugiés, des demandeurs d'asile et des autres personnes relevant de la compétence de l'UNHCR. Il est à espérer que le cadre législatif national relatif aux réfugiés, dont certains éléments clés s'avèrent précaires et non

conformes au droit international, fera prochainement l'objet d'une révision. Si le nombre officiel des réfugiés et des demandeurs d'asile dépasse les 1 800, l'UNHCR estime que 10 000 autres personnes relevant de sa compétence, pour la plupart des Colombiens, se trouvent sur le territoire panaméen. L'an dernier, un changement a pu être observé dans la provenance des nouveaux arrivants, en particulier d'origine colombienne. Le nombre de personnes arrivant des campagnes dans les régions pauvres situées le long de la frontière n'a cessé de décliner, tandis que l'afflux de petits entrepreneurs et de membres des professions libérales augmentait progressivement dans les zones urbaines (et notamment dans la capitale, Panama). Par conséquent, l'UNHCR accorde une priorité croissante aux zones urbaines, tout en maintenant une présence régulière à la frontière. Pour les deux types de populations, l'accent est mis sur une plus grande stabilité économique et juridique. Le Gouvernement a en principe accepté de modifier le statut migratoire des Colombiens bénéficiant d'une protection temporaire à la frontière. Mais en attendant la mise en œuvre de cet accord, la situation économique et juridique de cette population demeurera précaire et elle continuera à dépendre d'une protection et d'une aide extérieures. L'obtention du statut de résident permanent par quelque 400 réfugiés de longue date originaires du Nicaragua et d'El Salvador a encore été retardée, car le Gouvernement estime que ce statut ne peut être accordé que par le biais d'une révision de la loi sur l'immigration. La principale préoccupation de l'UNHCR concernera donc l'amélioration du cadre législatif national relatif aux réfugiés. L'objectif global en termes d'assistance consistera à développer les partenariats et à obtenir un fort engagement du Gouvernement dans la fourniture de services essentiels.

Au **Pérou**, le nombre de ressortissants colombiens ayant besoin d'une protection est également en augmentation. Alors que le pays a reçu 120 demandes d'asile en 2004, il en comptabilisait déjà 63 fin avril 2005. Selon les partenaires d'exécution de l'UNHCR au Pérou, de petits groupes de Colombiens nécessitant une protection sont parvenus à franchir la frontière. Cependant, en raison de l'emplacement géographique et des problèmes de sécurité de la région frontalière, il est extrêmement difficile d'accéder à ces personnes. Les activités de surveillance des régions frontalières sont menées à bien avec l'appui du partenaire d'exécution de l'UNHCR et des autorités locales. En 2006, le bureau régional

implanté au Venezuela, qui est responsable du Pérou, renforcera ses mécanismes d'alerte et d'intervention en consolidant son réseau de protection et en améliorant sa capacité à fournir des normes minimales d'aide humanitaire d'urgence aux individus réfugiés dans des zones frontalières isolées.

Au **Venezuela**, le nombre de ressortissants colombiens est à peine reflété par les statistiques officielles. Selon les estimations d'un certain nombre de sources autorisées, le nombre de personnes relevant de la compétence de l'UNHCR s'élèverait à 270 000. Dans le cadre de l'opération de recensement (*Misión Identidad*) effectuée par les autorités en 2004-2005, pas moins de 400 000 étrangers sans papiers ont été régularisés, dont beaucoup de Colombiens. En revanche, le nombre de réfugiés officiellement reconnus comme tels est inférieur à 400 et celui des demandeurs d'asile recensés par la Commission nationale des réfugiés (CNR) dépasse à peine les 4 000. Des progrès significatifs ont récemment été accomplis en matière de développement institutionnel, avec la création de la CNR et de ses Secrétariats techniques régionaux (STR) dans les trois États frontaliers d'Apure, Tachira et Zulia. Toutefois, la capacité opérationnelle de la CNR et des STR demeure modeste, comme en témoignent le faible nombre de demandeurs d'asile recensés, les problèmes de délivrance de documents d'identité aux demandeurs d'asile et aux réfugiés et le volume des dossiers en souffrance. En 2006, la priorité consistera à offrir une réponse efficace aux nombreux Colombiens ayant besoin d'une protection, en particulier dans les régions frontalières. L'action de l'UNHCR visera en premier lieu à améliorer les capacités locales, à créer et à consolider des réseaux impliquant les institutions des Nations Unies, les organisations religieuses et la société civile, ainsi qu'à promouvoir la prise en compte des personnes relevant de sa compétence dans les programmes sociaux du Gouvernement. En 2005, grâce aux revenus du pétrole, le Gouvernement vénézuélien a concentré ses efforts sur l'amélioration des politiques de santé, d'éducation et d'aide sociale (les *Misiones*). De nombreux Colombiens installés dans les régions pauvres le long de la frontière et dans les quartiers périphériques des villes ont ainsi pu en bénéficier. La situation économique demeure toutefois critique, en particulier dans les États frontaliers. C'est pourquoi le bureau régional de l'UNHCR au Venezuela continuera à fournir une assistance matérielle aux réfugiés et aux demandeurs d'asile vulnérables par le biais de ses partenaires d'exécution. Il

accordera en outre une importance accrue aux programmes d'intégration et de soutien communautaire, dans l'espoir de favoriser l'autosuffisance des personnes relevant de sa compétence. Afin d'atténuer tout impact négatif subi par les communautés d'accueil, l'Organisation fournira également à leur intention un appui dans le domaine de la santé, de l'éducation et des infrastructures.

L'information joue un rôle fondamental dans les pays de la sous-région. Premièrement, elle constitue un moyen de faire comprendre à l'opinion publique la différence entre une personne ayant besoin d'une protection internationale et un migrant économique. Deuxièmement, c'est un puissant outil qui permet d'atteindre les personnes relevant de la compétence de l'UNHCR, afin de les informer de leurs droits et des procédures d'asile. Au Venezuela et en Équateur, en particulier, les campagnes d'information menées dans les communautés d'accueil par le biais des médias locaux demeureront un élément important des opérations de recensement et de délivrance de documents d'identité. Au Costa Rica, les efforts d'information resteront stratégiquement axés sur deux grands objectifs. Le premier consistera à lutter contre la montée de la xénophobie souvent alimentée par la presse, en informant mieux les journalistes et les rédacteurs en chef des médias les plus influents des « mythes et réalités » relatifs aux réfugiés. Le deuxième visera à sensibiliser les autorités municipales et les employeurs potentiels aux droits et aux obligations des réfugiés, tels que stipulés par la loi. En 2006, une stratégie d'information fournira un cadre commun et coordonnera les activités dans tous les pays de la région.

<b>Budget (dollars E.-U.)</b>	
<b>Pays</b>	<b>Budget-programme annuel</b>
Colombie	8 443 625
Costa Rica	1 705 293
Équateur	3 944 085
Panama	857 493
Venezuela	1 841 696
Activités régionales <sup>1</sup>	1 100 000
<b>Total</b>	<b>17 892 192</b>

<sup>1</sup> Comprend les activités de soins et d'entretien, ainsi que des solutions durables pour les réfugiés au nord de l'Amérique du Sud.