

## Migration et sécurité: une priorité dans la mise en place de la Zone de libre échange des Amériques (ZLEA)

*Delphine Nakache<sup>1</sup>*

### INTRODUCTION

Le fait de placer la migration sous l'axe sécuritaire n'est pas un phénomène récent. Il faut en effet remonter au début des années 90, à une période au cours de laquelle, selon les mots du Président Bill Clinton, les États-Unis éprouvaient le besoin de « refaire complètement [leur] garde-robe<sup>2</sup> ». La sécurité dans l'hémisphère américain ne reposait plus alors sur l'aspect politico-militaire, mais plutôt sur l'aspect politico-économique, la guerre commerciale ayant pris le relais de la guerre froide. Si le lien entre migration et sécurité a précédé les événements du 11 septembre 2001, il est clair cependant que ce lien a été nettement intensifié au cours des deux dernières années. Tout d'abord, les États-Unis ont impulsé la mise en place d'une véritable « forteresse nord-américaine »: établissement d'une frontière intelligente entre les États-Unis et le Canada, et intensification des mesures de contrôle de l'immigration à la frontière américano-mexicaine. Signe des temps, l'INS américain (Immigration and Naturalization Service) s'est doté de nouvelles fonctions imposantes, et la patrouille frontalière américaine (Border Patrol) fut intégrée dans le nouveau département américain sur la sécurité intérieure (Department of Homeland Security), bénéficiant ainsi de pouvoirs très élargis et d'un financement sans précédent. Ensuite, les États-Unis, augmentant leur présence militaire un peu partout sur le continent, ont « sommé » leurs voisins du Sud de mettre en place un agenda antiterroriste serré visant à assurer une sécurité hémisphérique maximale: dans ce contexte, l'immigration illégale devenait une menace à éliminer dans la lutte contre le terrorisme et le crime organisé<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Juriste en droit international et chercheuse associée à l'Université de Montréal et à l'Université du Québec à Montréal (Faculté de sciences politiques et de droit). Doctorante en droit international des droits de la personne, Université McGill. Tous droits réservés. Ne pas reproduire sans mentionner l'auteure (tout commentaire est le bienvenu : [Delphine.nakache@umontreal.ca](mailto:Delphine.nakache@umontreal.ca)). Texte présenté lors du Colloque du Centre International Études et Mondialisation (CEIM) intitulé "Construire les Amériques", à Montréal, en Novembre 2003.

<sup>2</sup> Janette Habel, "Les embûches du nouvel ordre latino-américain", *Le Monde Diplomatique*, Juin 1995, à la page 23.

<sup>3</sup> Laura Carlsen, "Militarizing the Americas", Interhemispheric Resource Centre, 3 septembre 2003.

La récente *Déclaration sur la Sécurité*, issue de la Conférence spéciale sur la sécurité en date du 28 octobre 2003, ne mentionne pas explicitement l'immigration illégale en tant que nouvelle menace à la sécurité. La seule référence à l'immigration porte sur la traite de migrants, l'entrée des immigrants pouvant être dans ce cas-ci légale ou illégale. Cette omission de l'immigration illégale ne doit pas nous empêcher de lire entre les lignes. En effet, lorsque les états membres précisent, au paragraphe 4m) que la sécurité est affectée par le terrorisme, le crime organisé transnational et les connections entre eux, n'est-il pas possible de penser que le protocole additionnel à la Convention onusienne sur le Crime organisé transnational (2000), portant sur le trafic de migrants fait partie éventuellement de ces menaces? Et lorsque les états précisent plus loin: "(...)We renew our commitment to fight terrorism and its financing with full respect for (...) the Inter-American Convention against Terrorism", la référence explicite à la *Convention interaméricaine contre le terrorisme* appelle à une collaboration accrue en matière de sécurité aux frontières (détection de documents frauduleux, échanges d'informations dans ce domaine etc.). Ainsi, il n'est pas inopportun d'essayer de voir au-delà de cette déclaration, pour le moins confuse et inorganisée, qui mêle dans le même paragraphe la traite des personnes à l'extrême pauvreté et à l'exclusion sociale (*Declaration on Security in the Americas*, Doc. OEA/Ser.K/XXXVIII, 28 October 2003).

La deuxième mesure (établissement d'une sécurité hémisphérique) révèle bien la nature du lien entre migration/sécurité/économie, ainsi que son évolution.

La « pression migratoire », pour reprendre l'expression consacrée, suscite deux types de réaction de la part des pays hôtes : l'une, de portée immédiate, consiste à tenter d'améliorer l'efficacité des mesures de contrôle des entrées sur le territoire; l'autre, indirecte, vise par l'ouverture des marchés à réduire les migrations. Le rôle de l'économie dans la régulation des flux migratoires a donc toujours été un moteur dans la mise en place d'accords économiques avec les pays du Sud. Cependant, alors qu'à l'origine on se contentait de penser -à tort- que le développement dans les

pays de départ permettrait de réduire à long terme les flux migratoires<sup>4</sup>, les états d'accueil conditionnent aujourd'hui l'ouverture de leur économie à des actions concrètes en matière de gestion des flux migratoires de la part des pays de départ<sup>5</sup>.

Ainsi, l'inclusion du Mexique au sein de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain entre le Canada, le Mexique et les États-Unis, 1994) est venue partiellement de la volonté de réguler l'émigration en provenance du Mexique, *et pourtant*, les questions migratoires étaient volontairement exclues de cet échange. « What we are negotiating here is a trade agreement, not a social contract <sup>6</sup> » répétait ainsi l'administration Bush de l'époque<sup>7</sup>. Aujourd'hui, en revanche, les États-Unis conditionnent la mise en place de la ZLEA à un renforcement de la sécurité hémisphérique, et donc, à des mesures claires de lutte contre l'immigration clandestine. Le volet migratoire est ainsi bien présent dans les négociations en cours, et même s'il ne figure que très partiellement dans le deuxième Avant-Projet de l'Accord de la ZLEA (Quito, 1<sup>er</sup> Novembre 2002), il en conditionne dorénavant son existence. En ce sens, l'inclusion de l'immigration clandestine figurant dans le Plan d'action signé et adopté au terme du deuxième volet des Amériques est très significative de cette évolution.

---

<sup>4</sup> Le lien entre développement et flux migratoires, apparu en Europe au milieu des années 1970/ fin des années 1980 dans un contexte de maîtrise de l'immigration, peut-être résumé de la sorte: en libéralisant le commerce des biens et des services, ou encore, en augmentant les investissements directs à l'étranger (IDE), les gouvernements hôtes espèrent que plus d'emplois seront créés dans les pays à fort potentiel migratoire, réduisant ainsi l'intention d'émigrer sur le long terme. Les arguments entre croissance économique et réduction des migrations ont été désignés par certains comme « surréalistes ». C'est que les relations entre le commerce et l'immigration sont bien plus complexes qu'il n'y paraît, et qu'elles incluent plusieurs contradictions et paradoxes surprenants : de façon très brève, les effets à court et moyen terme d'une intégration économique (plusieurs décennies) engendrent une incitation à l'émigration, et il n'est pas évident que cette émigration soit résorbée dans le long terme. Ainsi, quelle que soit l'amélioration à attendre de la libéralisation des échanges, la préférence pour l'émigration restera toujours forte pour certaines catégories de la population. Voir sur ce point : Denis Cogneau, Georges Tapinos; « Migrations internationales, libre- échange et intégration régionale », Document de travail DIAL / Unité de Recherche CIPRÉ, Novembre 2000. Voir aussi les Conclusions de la U.S. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development; "Unauthorized Migration: An Economic Development Response", 1990, Washington, D.C. Voir en outre: Sergio Diaz-Briquet, "The International Migration and Development Commission in the 1990's", in *Free Markets, Open Societies, Closed Borders?, Trends in International Migration and Immigration Policy in the Americas*, Max J. Castro Ed., North-South Center Press, University of Miami, 1999, 283 pages, à la page 71.

<sup>5</sup> Stephen J.H. Dearden, "Immigration Policy in the European Union", in Marjorie Lister (ed), 1999, à la page 59.

<sup>6</sup> Jeanette Yakamovich, "NAFTA on the move : the United States and Mexico on a Journey Toward the Free Movement of Workers – A NAFTA Progress Report and EU Comparison", *Law and Business Review of the Americas*, Summer 2002, 463-487, à la page 470.

<sup>7</sup> Voir sur ce point : Delphine Nakache, « Analyse transversale des questions migratoires dans les accords de partenariat économique Nord-Sud: bilan, enjeux et perspectives », Juillet 2003; en ligne : site du EMMA-RINOS (Économie de la Méditerranée et du Monde Arabe – Réseau d'Intégration Nord Sud) : <http://www.emmarinos.net>

Le texte étudie en profondeur les deux manifestations du lien entre immigration et sécurité sur tout le continent américain. Une première partie consiste à décrire la « forteresse nord-américaine », et à faire ainsi le point sur l'état des relations entre le Canada, le Mexique et les États-Unis. Une seconde partie porte sur les enjeux liés aux questions migratoires dans la construction d'une sécurité hémisphérique, et fait donc le point sur les initiatives régionales et sous régionales dans ce domaine. Chacune des parties procède à une analyse critique des mesures ayant cours. Elle souligne notamment les faiblesses du processus et les craintes qui s'en dégagent.

## **I) LA « FORTERESSE NORD-AMÉRICAINNE »**

La forteresse nord-américaine, qui se traduit par (1) la mise en place d'une frontière « intelligente » avec le Canada et (2) l'érection d'un mur le long de la frontière américano-mexicaine et la fermeture temporaire du dialogue avec le Mexique, engendre de sérieuses inquiétudes dans un certain nombre de domaines (3).

### **Mise en contexte : état des relations avec les deux partenaires**

#### **Le cas mexicain**

Le dialogue américano-mexicain est né d'un constat bien simple : les États-Unis ne pouvaient, à elles seules, juguler les flux migratoires. Les États-Unis avaient beau, en effet, construire des « murs » toujours plus hauts le long de la frontière mexicaine, multiplier et peaufiner les processus de surveillance des mouvements migratoires, ou encore, durcir leurs lois en matière d'immigration (facilitation des déportations et pouvoir accru de l'INS dans ses enquêtes d'immigration<sup>8</sup>), les migrants continuaient de rentrer sur leur territoire en plus grand nombre.

Les États-Unis ont alors fait appel au Mexique afin qu'il constitue un « filtre » plus efficace de l'immigration, notamment en sécurisant mieux ses frontières du sud et en développant une politique plus sévère des visas. Le Mexique, bénéficiant nettement des remises de fond envoyées par les immigrants mexicains vivant aux États-Unis, a longtemps été ambigu sur sa politique migratoire. L'ALENA a cependant permis une ouverture des négociations dans ce domaine, si bien que le 5 septembre 2001, lorsque le Président Bush reçut le Président Mexicain Vicente Fox à la Maison Blanche, les deux pays étaient sur le point de signer un accord bilatéral sur les migrations marquant un rapprochement sans précédent entre les deux pays<sup>9</sup>. Cet accord, qui visait principalement une régularisation des migrants mexicains aux États-Unis *versus* un blocage accru des migrants d'Amérique centrale et des Caraïbes au sud de la frontière mexicaine<sup>10</sup>, constituait la suite logique d'un ensemble d'actions communes américano-mexicaines entreprises récemment en matière de gestion des flux migratoires :

- Groupe de travail de haut niveau sur l'immigration, visant notamment à étudier la migration entre le Mexique et les États-Unis, et plus particulièrement, à coopérer bilatéralement dans

---

<sup>8</sup> U.S. Committee for Refugees, "The Puebla Process: U.S. Migration Controls Move South of the Border", 1999; en ligne: site Internet U.S. Committee for Refugees < [www.refugees.org/world/articles/wrs99\\_migration\\_controls.htm](http://www.refugees.org/world/articles/wrs99_migration_controls.htm)>. Voir en outre l'allocation de Doris Meissner, Commissaire à l'INS (Immigration and Naturalization Service), 20 novembre 1998; en ligne <[www.usembassymexico.gov/et981120Reno.html](http://www.usembassymexico.gov/et981120Reno.html)>.

<sup>9</sup> Peter Andreas, "U.S.-Mexico Drug Control in the Age of Free Trade", *Borderlines*, April 2000.

<sup>10</sup> Jorge G. Castaneda, "The Forgotten Relationship", *Foreign Affairs*, Mai-Juin 2003. Voir en outre la déclaration de George Kourous, Directeur du Americas Program au centre Inter hémisphérique de ressources du Nouveau Mexique; in Michael Flynn, « Dónde Está La Frontera? », *Bulletin of the Atomic Scientists*, Juillet/Août 2002, Volume 58, No. 4, 24-35.

In exchange for sealing off its southern border and cutting off northern flows of non-Mexican migrants, Vicente Fox hopes to get something in return, perhaps more visas for Mexicans, a new guest worker program, or even an amnesty for its undocumented migrants already living in the United States.

l'identification et le démantèlement des réseaux de traite de migrants au Mexique et le partage d'informations à la frontière américaine et mexicaine (annoncé en février 2001)<sup>11</sup>.

- Le très controversé Plan Puebla Panama (PPP), présenté comme un « projet de développement durable et intégral » de certains états mexicains et de sept pays d'Amérique centrale (Belize, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica et Panamá), mais qui en fait visait clairement à réduire l'émigration des Centraméricains vers les États-Unis sans traiter des problèmes économiques et sociaux provoquant les départs massifs de migrants<sup>12</sup>.
- Le « Plan Sur » (« Southern Plan »), annoncé par le gouvernement mexicain en juin 2001, qui consistait en des déportations massives d'étrangers en provenance du Guatemala (en moins de 15 jours, 9000 immigrants ont été renvoyés aux frontières du Nicaragua, du Salvador et des autres pays voisins).

Le 11 septembre est venu renverser le cours des événements, les États-Unis canalisant toute leur énergie à la défense physique de leurs frontières, mettant ainsi de côté la collaboration mexicaine engagée jusqu'ici. Si bien qu'aujourd'hui, les deux pays semblent être sur le point de devenir à nouveau des voisins distants...

**Le cas canadien :** après les attentats du 11 septembre 2001, le Canada a été la cible de plusieurs critiques *erronées*<sup>13</sup>, et en particulier, d'être une « passoire » pour les terroristes et d'avoir des lois trop laxistes envers les immigrants et les réfugiés. Ainsi, l'administration américaine de George W. Bush a-t-elle souhaité une harmonisation des lois sur l'immigration, une coopération accrue en matière de sécurité aux frontières entre les deux pays. Comme le souligne en effet Lino Gutiérrez, du Bureau des Affaires hémisphériques de l'Ouest :

In the aftermath of the September 11 terrorist attacks, the countries of the Americas have responded strongly and positively against international terrorism [...]What the U.S. Government has discovered in the past month however, is that this flow – in addition to creating a natural commonality of interest – has also

---

<sup>11</sup> Lino Gutiérrez, Acting Assistant Secretary, Bureau of Western Hemisphere Affairs, "Effective Immigration Controls and Preventing Terrorism", Remarks to the Senate Judiciary Committee, Immigration Subcommittee, Washington, DC, 17 octobre 2001.

<sup>12</sup> Wendy Call, du Citizen Action in the Americas: "The PPP literally paves the way for the U.S.-Central America Free Trade Agreement, the Canada-Central America Free Trade Agreement, and the hemisphere-wide FTAA (Wendy Call, « Resisting the Plan Puebla-Panama », Citizen Action in the Americas, Septembre 2002, no. 2. En ligne: Americas Policy < <http://www.americaspolicy.org/citizen-action/series/02-ppp.html>>). En outre, malgré les huit initiatives annoncées (développement durable, développement humain, prévention de désastres naturels, promotion du tourisme, facilitation du commerce, intégration des routes, raccordement d'énergie, et développement de télécommunications), près de 90% du budget disponible a déjà été dirigé vers l'amélioration des infrastructures de transport et le raccordement d'énergie.

Le PPP a suscité bon nombre d'oppositions. Ainsi, peut-on lire dans la Déclaration publique des communautés d'Amérique Centrale (à la fin du forum de Tapachula (mai 2001)):

[W]e firmly reject the Plan Puebla-Panama because it is a rejuvenated, brutal colonization plan...that will deepen the poverty of our communities, and the destruction of our cultures and the natural world. We categorically reject the attempt to impose this plan over the desires and interests of our communities

<sup>13</sup> Voir sur ce point: H. Adelman, "Refugees and Border Security Post-September 11", *Refuge*, Vol. 20, No 4. Voir en outre: F. Crépeau, E. Jimenez, «L'impact de la lutte contre le terrorisme sur les libertés fondamentales au Canada », in E. Bribosia et A. Weyembergh (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, collection « Droit et Justice », Bruxelles, Bruylant, 2002.

created a **need to work closely together to better secure our mutual borders against terrorists and other criminals**. We agree that strengthening the security of our borders has become an indispensable part of the nation's efforts to prevent future terrorist attacks<sup>14</sup>. (nos caractères gras)

## 1) Relations Canada- États-Unis : une « frontière intelligente » au nord

La politique canadienne d'immigration a été modifiée a) par les deux déclarations conjointes canado-américaines ainsi que b) par le Plan antiterroriste venu appuyer les mesures de contrôle de l'immigration irrégulière.

### a) Les mesures de contrôle aux frontières : les deux déclarations conjointes canado-américaines

Trois mois à peine après les attentats du 11 septembre 2001, le Canada et les États-Unis ont signé deux Déclarations conjointes : une *Déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les questions touchant les migrations régionales*<sup>15</sup>, dans laquelle les deux pays ont fait une déclaration sur leurs priorités communes en matière d'immigration; et une *Déclaration sur la frontière intelligente Canada-États-Unis*<sup>16</sup>, constituant un plan d'action pour la mise en oeuvre « d'une frontière plus sûre ».

La *Déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les questions touchant les migrations régionales* vise « à dissuader, à détecter et à poursuivre les personnes qui menacent leur sécurité, à lutter contre la migration illégale et à gérer avec efficacité la circulation légitime des voyageurs et des biens »<sup>17</sup>. Plus précisément, il s'agit de promouvoir :

- L'intégration d'agents canadiens au groupe de travail américain sur les terroristes étrangers;
- Un examen de la politique relative aux visas de visiteurs;
- La création d'unités conjointes chargées d'examiner l'information sur les passagers qui arrivent dans les deux pays;
- L'augmentation du nombre des agents de contrôle de l'immigration à l'étranger;
- L'établissement d'identificateurs biométriques communs pour les documents;
- La mise au point d'une entente concernant les pays tiers sûrs;
- L'élargissement des équipes intégrées de la police des frontières;
- La relance du projet *North Star*. Ce projet vise à améliorer les communications, la coopération et le partenariat entre agents canadiens et américains chargés de faire appliquer la loi : il permettra de systématiser la coordination de leur travail au niveau local, provincial et fédéral, ainsi qu'à celui des États, que ce soit pour l'application de la loi, le partage de renseignements ou la formation des agents.

---

<sup>14</sup> Lino Gutierrez, Acting Assistant Secretary, Bureau of Western Hemisphere Affairs, "Effective Immigration Controls and Preventing Terrorism", Remarks to the Senate Judiciary Committee, Immigration Subcommittee, Washington, DC, 17 octobre 2001.

<sup>15</sup> *Déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les questions touchant les migrations régionales*, signée le 3 décembre par M. John Ashcroft, Procureur général des États-Unis, Mme Elinor Caplan, Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada, et M. Lawrence MacAulay, solliciteur général du Canada. En ligne : site Internet de CIC <http://www.cic.gc.ca/francais/nouvelles/01/0126-f.html> (dernière mise à jour: 3 décembre 2001)

<sup>16</sup> *Déclaration sur la frontière intelligente Canada-États-Unis*, signée le 12 décembre 2001 par M. John Manley, Ministre des Affaires étrangères du Canada et Président du Comité spécial du Cabinet sur la sécurité publique et l'antiterrorisme et M. Tom Ridge, Directeur du Bureau de la sécurité du territoire des États-Unis. En ligne : MAECI <<http://dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/can-us-border-f.asp>> (dernière mise à jour 7 février 2003)

<sup>17</sup> Citoyenneté et Immigration Canada, Communiqué de Presse, "Le Canada et les États-Unis font une déclaration sur leurs priorités communes en matière d'immigration", le 4 décembre 2001.

Selon cette Déclaration, les deux pays s'obligent à embaucher un plus grand nombre d'agents d'immigration en poste à l'étranger pour contrôler les demandes de visas et échanger l'information sur les cas rejetés pour des raisons de sécurité. À ce sujet, au cours des six dernières années, les agents canadiens de contrôle de l'immigration à l'étranger ont bloqué plus de 33 000 personnes munies de faux documents avant qu'elles ne montent à bord d'avions à destination de l'Amérique du Nord (plus de 6 000 pendant la seule année en cours<sup>18</sup>). Pour le ministre des Affaires extérieures et du Commerce international, « l'affectation outre-mer d'agents de contrôle de l'immigration est une approche propre au Canada, qui a été adoptée avec succès par d'autres, pour bloquer les terroristes, les criminels et d'autres indésirables »<sup>19</sup>.

Selon cette déclaration, les deux Gouvernements s'engageaient à entreprendre un examen conjoint de leur politique en matière de visas, et à négocier une entente en vertu de laquelle un demandeur d'asile ne pourra plus demander la protection que d'un seul des deux pays (ce pays étant le premier des deux pays atteint par le demandeur d'asile), à l'image de la règle du tiers pays-sûr établie au sein de l'Union européenne suite à la *Convention de Dublin* de 1990. L'harmonisation des politiques d'attribution des visas avec celles des États-Unis a eu lieu. En outre, un accord de tiers-pays sûrs a été signé entre les deux nations le 5 décembre 2002<sup>20</sup>. Cet accord est très inquiétant car 75% des demandeurs d'asile arrivent au Canada par les États-Unis, et sont donc sujets à des renvois automatiques vers les États-Unis où ils sont mis en détention avant d'être renvoyés.

La seconde déclaration, intitulée *Création d'une frontière intelligente pour le XXI<sup>e</sup> siècle soutenue par une Zone de confiance Nord-Américaine*<sup>21</sup>, expose un plan d'action en trente points fondé sur quatre grands éléments : la circulation sécuritaire des personnes, la circulation sécuritaire des biens, la sécurité des infrastructures et la coordination et la mise en commun de l'information en vue de l'atteinte de ces objectifs. Comprenant vingt-et-un objectifs, la Déclaration prend appui sur des initiatives récentes prises par le Canada et les États-Unis, définies dans la *Déclaration conjointe de coopération sur la sécurité de la frontière et les migrations régionales* et l'entente signée entre la GRC et le FBI en vue d'améliorer l'échange des données relatives aux empreintes digitales<sup>22</sup>.

Ces deux déclarations s'inscrivent dans la logique du Plan antiterroriste adopté en octobre 2001 par le Canada, et qui vise de façon prioritaire la fermeture des portes aux terroristes.

---

<sup>18</sup> Voir : Ministère des Affaires étrangères, "Les mesures adoptés par le Canada afin de contrer le terrorisme depuis le 11 septembre", 12 décembre 2001.

<sup>19</sup> *Ibid.* Les « autres indésirables » semblent renvoyer aux migrants irréguliers « ordinaires ».

<sup>20</sup> « Globe and Mail », 6 Décembre 2002, article de Campbell Clark.

<sup>21</sup> Voir le site du Ministère des Affaires étrangères du Canada; en ligne : MAECI <<http://dfait-maeci.gc.ca/anti-terrorism/can-us-border-f.asp>> (dernière mise à jour 7 février 2003).

<sup>22</sup> Solliciteur Général du Canada, « Le secrétaire à la Justice des États-Unis John Ashcroft et le solliciteur général du Canada Lawrence Macaulay concluent une entente sur l'échange électronique des données dur les empreintes digitales », Ottawa, le 3 décembre 2001. En ligne : Solliciteur général du Canada <[http://www.sgc.gc.ca/Communiques/f20011203\\_3.htm](http://www.sgc.gc.ca/Communiques/f20011203_3.htm)>.

## **b) Le Plan Antiterroriste**

Ce plan, qui déboucha sur de nouvelles législations<sup>23</sup>, permet de poursuivre les objectifs de sécurité frontalière et de facilitation de la circulation transfrontalière légitime. Pour y parvenir, la mesure choisie est de fermer la porte aux « illégaux » en exerçant un contrôle accru sur l'immigration<sup>24</sup>. Dans le cadre de ce Plan, le Canada a annoncé un financement d'environ 280 millions de dollars pour l'année budgétaire en cours et un personnel accru pour le renforcement de la sécurité, de l'application de la loi et des activités de renseignement de sécurité<sup>25</sup>. Le budget 2001, présenté en décembre 2001 par le ministre des Finances, prévoyait un réinvestissement majeur en matière de sécurité, soit environ 7,7 milliards de dollars canadiens sur les cinq prochaines années. Cela comprenait 6,5 milliards pour la sécurité, y compris la sécurité aérienne, et 1,2 milliards pour renforcer la sécurité à la frontière et faciliter la circulation des personnes et des marchandises.

En conclusion, on peut certes parler de mesures concrètes visant une harmonisation des visas étrangers ou de la « frontière intelligente ». Cependant, on est encore bien loin du « périmètre de sécurité » souhaité par les États-Unis. Si le Canada et les États-Unis ont intérêt à coopérer, leurs intérêts ne sont pas identiques. Si, pour les États-Unis, c'est la sécurité physique de la nation et de ses citoyens qui compte, puisqu'ils sont la cible de ce terrorisme politique, le Canada chercherait plutôt une sécurité économique, c'est-à-dire le souci de ne pas laisser les contre-mesures américaines entraver le commerce canado-américain et d'assurer une fluidité optimale dans la circulation des biens et des personnes à la frontière<sup>26</sup>.

## **2) Sécurisation de la frontière américano-mexicaine : la « Southwest Border Strategy » utilisée à son maximum**

Depuis le 11 septembre 2001, les États-Unis procèdent à une sécurisation unilatérale de leur frontière au Sud (a), tout en excluant le Mexique de la « forteresse nord-américaine ». Une question subsiste cependant : jusque quand cette exclusion du troisième partenaire de l'ALENA sera-t-elle possible? (b)

---

<sup>23</sup> *Loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la preuve au Canada, la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et d'autres lois, édictant des mesures à l'égard de l'enregistrement des organismes de bienfaisance, en vue de combattre le terrorisme*. Adoptée par la Chambre des communes le 28 novembre 2001. Sanction royale le 18 décembre 2001. Texte disponible à l'adresse : [http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-36/C-36\\_3/C-36\\_cover-F.html](http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/chambus/house/bills/government/C-36/C-36_3/C-36_cover-F.html).

<sup>24</sup> Voir : Ministère de la Justice, « Le Gouvernement du Canada dépose un projet de loi antiterroriste », 15 octobre 2001. En ligne < [http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc\\_27785.html](http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2001/doc_27785.html) >

<sup>25</sup> Voir : Ministère des finances Canada, « Le budget de 2001 fait avancer le plan à long terme et donne suite aux préoccupations de l'heure en matière de sécurité personnelle et économique », 10 décembre 2001. Voir aussi : Association du Barreau Canadien, *Mémoire à propos du projet de loi C-36, Loi antiterroriste, Sommaire et Recommandations*, Octobre 2001.

<sup>26</sup> Voir : F. Crépeau, E. Jimenez, « L'impact de la lutte contre le terrorisme sur les libertés fondamentales au Canada », in E. Bribosia et A. Weyembergh (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, collection « Droit et Justice », Bruxelles, Bruylant, 2002. Voir aussi : H. Adelman, « Refugees and Border Security Post-September 11 », *Refugee*, Vol. 20, No 4, page 7.



### a) L'obsession sécuritaire aux frontières américano-mexicaines

Fait pour le moins symbolique et significatif, le département américain de la sécurité intérieure (Department of Homeland Security, DSH) est responsable, depuis le début de l'année 2003, de la gestion des douanes et des frontières (« Bureau of Customs and Border Protection » (BCBP)). Le lien entre sécurité intérieure et contrôle aux frontières est donc explicite, de même que celui entre immigration irrégulière et défense nationale. À cet égard, le DHS a mis toute son énergie sur l'arrestation des trafiquants de migrants (surnommés « coyotes » ou « polleros »), notamment en modernisant les dispositifs de contrôle des migrations aux frontières et en continuant d'ériger des murs le long de la frontière américano-mexicaine. L'érection de ces murs s'inscrit dans la logique de la « Southwest Border Strategy », mise en place en 1993 au Texas (El Paso), sous le nom « Operation Hold the Line », puis étendue dans la même province à McAllen et Laredo en 1997 (« Operation Rio Grande ». La « Southwest Border Strategy » a ensuite été appliquée sur le sol californien (« Operation Gatekeeper »), d'abord à San Diego en 1994, puis à El Centro en 1998. Il y eut aussi l'« Operation Safeguard » en Arizona, débutant par Nogales en 1995 et s'étendant à Douglas et Tucson en 1999<sup>27</sup>. En octobre 2002, le Border Patrol a annoncé la construction prochaine d'une clôture de 250 miles le long de la frontière Arizona-Mexique, mais le plan a échoué temporairement du fait d'une critique publique intense. Le Border Patrol continue cependant de soumettre actuellement des projets visant à construire des parties de ce mur<sup>28</sup>.

Les coûts de ces opérations sont très significatifs : de 1994 à 2001, le budget de l'INS a triplé à plus de 2.5 milliards de dollars. Ce montant s'est élevé au delà de trois milliards de dollars en 2002, avec plus de 10 000 agents d'immigration en poste aux frontières mexicaines<sup>29</sup>.

### b) Quel avenir pour les relations américano-mexicaines?

Colin Powell déclara en Juin 2003 que les États-Unis et le Mexique souhaitent reprendre les négociations visant à établir une politique d'immigration américano-mexicaine:

The United States wants to move forward with an immigration policy that takes into consideration the Mexicans already here in the United States and making a positive contribution to our economy, and doing a lot for themselves and doing a lot for the American people. So we want to work on this, but securing our borders was a principal task we had after 9/11<sup>30</sup>.

Une première rencontre au sommet a eu lieu le 12 novembre 2003 afin de traiter spécifiquement des migrations. Il semblerait cependant que l'on soit encore bien loin des rapprochements d'avant septembre 2001. En effet, on rappelle beaucoup du côté américain que la conclusion d'un accord bilatéral sur les migrations n'est pas prévue avant bien longtemps<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Voir particulièrement sur cette question: U.S. Citizenship and Immigration Services, «The National Border Patrol Strategy », Immigration Information : en ligne < <http://www.immigration.gov/graphics/shared/lawenfor/bpatrol/strategy.htm>> (dernière modification : février 2003)

<sup>28</sup> Sean Garcia, «Immigration Reform: Key to Border Security», IRC Americas Program Policy Brief, 19 août 2003. En ligne: Americas Policy < [http://www.americaspolicy.org/briefs/2003/0308immig\\_body.html](http://www.americaspolicy.org/briefs/2003/0308immig_body.html)>

<sup>29</sup> Belinda I. Reyes, Hans P. Johnson & Richard Van Swearingen,  *Holding the Line? The Effect of the Recent Border Build-up on Unauthorized Immigration*, Public Policy Institute of California, San Francisco, 2002.

<sup>30</sup> Eric Green, «Powell Says U.S. Wants Movement on Immigration Issues with Mexico. Secretary expresses regret over deaths of migrants in Texas», Washington File Staff Writer, 2 juin 2003.

<sup>31</sup> Jessie Mangaliman, «U.S. and Mexican officials to resume immigration reform talks»,  *Knight Ridder Newspapers*, 11 novembre 2003; en ligne: Texas.com < <http://www.kansas.com/mld/kansas/news/nation/7238962.htm>>

Cette reprise en douceur des relations américano-mexicaine dans le domaine des migrations était prévisible. Les États-Unis ne pouvaient bien longtemps se passer, en effet, de leur voisin Mexicain, et ce, pour plusieurs raisons: premièrement, le Mexique constitue le deuxième plus important partenaire économique, les deux pays ayant échangé en 2000 pour plus de 290 milliards de dollars de biens et de services<sup>32</sup>. Deuxièmement, le passé a montré que la gestion unilatérale des flux migratoires est inefficace<sup>33</sup>. Troisièmement, environ 8 à 10 millions de clandestins vivent aux États-Unis en attente d'une régularisation. Quatrièmement, la fermeture du dialogue avec le Mexique était contraire aux idéaux démocratiques prônés par l'Administration Bush. En ignorant ainsi le Mexique, l'administration américaine risquait, à long terme, d'amoindrir l'influence d'un premier Président élu démocratiquement en terre mexicaine. Et le maintien des institutions démocratiques fait aussi partie intégrante des enjeux au sein de la construction de la ZLEA.

Bien que prévisible, la forme de cette collaboration américano-mexicaine en matière de migration est encore bien incertaine. Il semblerait cependant que l'on s'éloigne du traitement d'égal à égal entre les deux pays, et que l'on aille plutôt vers une logique de « donnant-donnant ». Si cela s'avère vrai, jusqu'où le Mexique sera-t-il prêt à étendre son influence en Amérique centrale en matière de contrôle des flux migratoires afin d'assurer la sécurité de ses propres citoyens aux États-Unis<sup>34</sup>?

### 3) Les inquiétudes liées à l'érection de la « forteresse nord-américaine »

Tout d'abord, les mesures canado-américaines mettent gravement en péril la protection que les deux pays doivent aux réfugiés en vertu de la Convention de Genève de 1951 et de son Protocole de 1967<sup>35</sup>. L'accord de tiers-pays sûr, notamment, signé en décembre 2002, est très problématique car 75% des demandeurs d'asile arrivent au Canada par les États-Unis, et sont donc sujets à des renvois automatiques vers les États-Unis où ils sont mis la plupart du temps en détention avant d'être expulsés vers leur pays d'origine. En outre, il y a eu sur le sol canadien un durcissement très net des lois à l'égard des immigrants : la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), qui est entrée en vigueur le 28 juin 2002, contient des dispositions très sévères à l'égard des personnes que l'on soupçonne de constituer un danger pour la sécurité publique, de ne pas respecter les lois ou d'abuser du système canadien. L'accent de la nouvelle législation est donc mis sur la protection du Canada, le contrôle aux frontières et la lutte contre les menaces migratoires, mais non sur l'accueil et l'intégration des immigrants<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Sources: Ambassade américaine à Mexico, US-Mexico Chamber of Commerce, US Bureau of the Census.

<sup>33</sup> Voir le point 3) de la présente partie.

<sup>34</sup> Michael Flynn, « Dónde Está La Frontera? », *Bulletin of the Atomic Scientists*, Juillet/Août 2002, Volume 58, No. 4, 24-35:

Although the terrorists attacks made the United States increasingly leery about its border, they provided the Mexicans with an opportunity to prove to U.S. officials that it could play a role in ensuring security. Mexico is convinced that the only way to arrive at a 'NAFTA-plus' in the post-9-11 era is to implement dramatic security reforms, including getting ever more aggressive about closing down its southern border.

<sup>35</sup> Voir notamment : F. Crépeau, E. Jimenez, « L'impact de la lutte contre le terrorisme sur les libertés fondamentales au Canada », in E. Bribosia et A. Weyembergh (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, collection « Droit et Justice », Bruxelles, Bruylant, 2002. Voir aussi : F. Crépeau, « Contrôles migratoires : Répression ou protection ? », Discours prononcé au Centre Études internationales et Mondialisation (CÉIM), 11 septembre 2002. En ligne : IEIM <[http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/publications/auteur.php3?id\\_auteur=77](http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/publications/auteur.php3?id_auteur=77)>

<sup>36</sup> Pour de plus amples informations sur cette question, on pourra consulter : E. Jimenez et F. Crépeau, « La loi sur l'immigration et la protection des réfugiés », *Immigration et Cohésion sociale*, Volume 5, No 2. En ligne : [Projet de recherche sur les politiques –Gouvernement du Canada-](http://www.projet-recherche.gc.ca/les-politiques-Gouvernement-du-Canada-) <

Ensuite, la pression migratoire, sans être massive, se poursuit à la frontière américano-mexicaine. Tant que les déséquilibres économiques, sociaux et culturels persisteront, les migrants continueront à venir dans les pays du Nord. Ce constat simple va de soi, et tire son analyse du phénomène croissant du recours aux passeurs et aux trafiquants : les immigrants n'ayant plus la possibilité de se déplacer librement jusqu'aux frontières du pays d'accueil, étant même interdits très souvent de quitter leur propre pays d'origine, ils sont contraints de recourir à des passeurs pour avoir une chance d'atteindre le pays hôte, et ce, au prix de leur propre vie. La SouthWest Border Strategy a encouragé, en effet, le déploiement et la sophistication des réseaux de passeurs, ces derniers ayant considérablement augmenté le prix de leur prestation au fil des années<sup>37</sup>. Elle a aussi causé la mort de plus de 2200 personnes dans les 6 dernières années (ces dernières tentant de pénétrer le territoire américain)<sup>38</sup>. Ainsi en Août 2001, un rapport du GAO (General Accounting Office américain), dans son analyse de la Southwest Border Strategy, écrivit-il : "INS has not evaluated the strategy's overall effects on illegal entry and has not analyzed key performance data [...] primary discernable effect of the strategy, based on INS' apprehension statistics, appears to be a shifting of the illegal alien traffic"<sup>39</sup>. Le GAO demanda à l'INS de revoir l'efficacité de ses mesures et recommanda de nouveaux plans d'actions, mais suite aux événements terroristes du 11 septembre 2001, le rapport a été vite mis de côté. Les conclusions du GAO ont pourtant été reprises récemment lors d'une étude entreprise par le Public Policy Institute de Californie:

There is no statistically significant relationship between the build-up and the probability of migration. Economic opportunities in the United States and Mexico have a stronger effect on migration than does the number of agents at the border [...] "the number of unauthorized immigrants in the United States has increased" since the strategy was first implemented, due in part to the fact that "migrants who successfully cross the border stay longer in the United States than they did in the past"<sup>40</sup>.

Alors que se construit au Nord une véritable forteresse canado-américaine, la présence américaine se renforce au Sud et vise à s'assurer d'une bonne gestion des flux migratoires dans le contexte de sécurité hémisphérique accrue imposée par les États-Unis au reste de l'Amérique.

---

[http://www.recherchepolitique.gc.ca/page.asp?pagenm=v5n2\\_art\\_08&langcd=F](http://www.recherchepolitique.gc.ca/page.asp?pagenm=v5n2_art_08&langcd=F)> (dernière mise à jour : Octobre 2002).

<sup>37</sup> Sean Garcia, "Immigration Reform: Key to Border Security", IRC Americas Program Policy Brief, 19 août 2003. En ligne: Americas Policy < [http://www.americaspolicy.org/briefs/2003/0308immig\\_body.html](http://www.americaspolicy.org/briefs/2003/0308immig_body.html)>

<sup>38</sup> Voir sur ce point : General Accounting Office, *INS' Southwest Border Strategy: Resource and Impact Issues Remain After Seven Years*, Washington, DC, Août 2001. Voir aussi: General Accounting Office, *Illegal Immigration: Status of Southwest Border Strategy Implementation*, Washington, DC, Mai 1999.

<sup>39</sup> General Accounting Office, *INS' Southwest Border Strategy: Resource and Impact Issues Remain After Seven Years*, Washington, DC, Août 2001.

<sup>40</sup> Belinda I. Reyes, Hans P. Johnson & Richard Van Swearingen, *Holding the Line? The Effect of the Recent Border Build-up on Unauthorized Immigration*, Public Policy Institute of California, San Francisco, 2002. Voir aussi: Laura Carlsen, "Militarizing the Americas", Interhemispheric Resource Centre, 3 septembre 2003.

## **II) LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE : UNE PLACE CONTROVERSÉE DANS LA CONSTRUCTION DE LA SÉCURITÉ HÉMISPHERIQUE**

Tel qu'indiqué précédemment, le lien entre sécurité et immigration n'est pas nouveau, cependant, jusque récemment, la plus importante menace qui pesait sur les États-Unis était clairement identifiée comme étant celle de la drogue (consommation à l'intérieur et production dans les pays de la région), l'immigration illégale apparaissant ainsi en second plan avec d'autres menaces asymétriques<sup>41</sup>. Aujourd'hui, les choses ont bien changé : les pays d'Amérique centrale et du Sud doivent, s'ils désirent s'inscrire dans la logique de la ZLEA, établir tous ensemble un cadre sécuritaire hémisphérique *complet* qui contienne en son sein des dispositions visant à réduire *toutes* les menaces *asymétriques*, et donc, indirectement, l'immigration illégale.

La mise en place de mécanismes régionaux et sous-régionaux en matière de gestion des migrations dans le cadre d'une sécurité hémisphérique accrue(1) présente de nombreuses lacunes : politique sécuritaire peu solidaire des pays en voie de développement (pays de départ des migrants) et absence de mécanismes efficaces de protection des migrants (2).

### **1) Les migrations dans l'architecture générale de la sécurité hémisphérique : mécanismes régionaux et sous régionaux de coopération en matière de gestion des flux migratoires**

De façon très générale, le travail effectué au niveau hémisphérique porte sur les points suivants : défense de la stabilité démocratique, sécurité et lutte contre les menaces asymétriques et transnationales<sup>42</sup>. L'immigration illégale représente une menace asymétrique étant reliée à la fois à la lutte contre le terrorisme et à celle contre le crime organisé (profits issus du trafic et de la traite des migrants). Au niveau régional, l'Organisation des États Américains est la plate-forme de discussion en matière de gestion commune de l'immigration (a). Au niveau sous-régional, les États collaborent à la fois multilatéralement et bilatéralement (b).

#### **a) L'Organisation des États américains (OEA) : plate-forme de discussion et d'action en matière de migration au niveau régional**

Les enjeux de la migration, clairement mentionnés dans des textes officiels, trouvent une application concrète au sein du Comité interaméricain contre le terrorisme (CICTE).

---

<sup>41</sup> Jean-Gérald Cadet, « L'initiative pour les Amériques et la Redéfinition de la Sécurité des États Unis dans un Contexte Économique International en Mutation », Cahiers GRIC 00-2, 2000 :

Les problèmes d'immigration illégale, mais surtout la question de la drogue, (la consommation à l'intérieur et la production dans les pays de la région), ont fortement modifié la perception que les citoyens américains se font de la sécurité de leur pays. Comme le souligne Klépak, "les Américains se perçoivent volontiers comme la victime d'un complot étranger, ourdi par des non-Américains sans scrupules dans le but d'empoisonner la jeunesse de la Nation et d'attaquer le tissu même de la société."<sup>4</sup> Ces craintes ont donc poussé les autorités américaines à accorder une plus grande attention à la question de la drogue. Il est vrai que la consommation de drogues aux États-Unis a explosé au cours des années '80, provoquant un accroissement de la criminalité. Par ailleurs, Washington craint la possibilité de voir les États de la région se transformer en "narco-démocraties". Dans un article consacré à l'administration Clinton, A.T Bryan montre que depuis les années '80, la plus grande menace pesant sur les États des Caraïbes est le trafic de stupéfiants

<sup>42</sup> Richard Narich, « Traditional and Non-Traditional Security Issues in Latin America: Evolution and Recent Developments », Occasional Paper Series, No42, 2003, 20 pages.

La signature, en juin 2002, de la *Convention interaméricaine contre le terrorisme*, et son entrée en vigueur en juillet 2003, est en quelque sorte la réponse aux attentats terroristes du 11 septembre 2001. La Convention oblige les 34 pays de l'OEA à prévenir et combattre le terrorisme et ses sources de financement, à promouvoir l'échange d'informations, la coopération et les contrôles frontaliers (notamment en matière de migration), ainsi que des procédures d'extradition qui empêcheront les terroristes de trouver refuge dans l'un des pays signataires. La coopération frontalière est un nouveau domaine de collaboration sur lequel les pays signataires ont beaucoup insisté. Ainsi pouvait-on lire durant les Travaux Préparatoires du texte de la Convention :

The Draft Convention strongly emphasizes cooperation, with full respect for each state's jurisdiction, as the best way to tackle the problem of terrorism on our continent. The text underscores the new areas of cooperation (border controls and financial oversight), but at the same time it also seeks to develop training and consultation among the competent agencies under the aegis of the OAS<sup>43</sup>.

La Convention, à travers la promotion d'une collaboration frontalière accrue, s'attaque implicitement à l'immigration illégale (détection de documents frauduleux, échange d'informations dans ce domaine), tout en procédant à une application sélective du statut de réfugié.

Les principes de la Convention trouvent application au sein du Comité inter-américain contre le terrorisme (CICTE). Le CICTE a tenu sa première Séance Spéciale le 15 octobre 2001. Au sein du CICTE, il y a, parmi les trois comités mis en place, un sous-comité sur le contrôle des frontières (border control)<sup>44</sup>. Lors de la Deuxième Séance Régulière du CICTE, en janvier 2002, les membres ont adopté des mesures précises de coopération en matière de contrôle aux frontières. Ces dernières peuvent être résumées de la sorte<sup>45</sup> :

- Développement de mécanismes bilatéraux et multilatéraux visant la coordination et la collaboration dans le domaine de la sécurité aux frontières et entre les autorités de contrôle (facilitation de l'échange d'informations qui permettront à des personnes suspectes d'être identifiées et retenues à la frontière).
- Promotion du partage de systèmes d'alerte et d'intelligence visant à contrôler les mouvements de terroristes, empêcher leur traversée, et les retenir.
- Examen minutieux des pratiques des états membres, aux points d'entrée et dans le pays, pour ce qui a trait au contrôle et au déplacement des personnes soupçonnées d'activité illicite
- Développement d'un large système commun de base de données sur les migrations *sans affecter la libre circulation des personnes*.
- Promotion d'une formation technique des officiers à la frontière pour mieux contrôler la migration (harmonisation progressive de la formation et la qualification du personnel aux frontières).
- Coordination des mesures visant à améliorer la sécurité et la qualité des documents de voyage et autres documents d'identité (les extraits de naissance, les certificats de mariage etc. ).
- Coopération visant à partager les mesures empêchant la reproduction, la falsification, ou l'usage frauduleux de documents d'identification et de voyage. Échange d'informations visant

---

<sup>43</sup> Permanent Council of the Organization of American States, Committee on Juridical and Political Affairs, «Speech by Ambassador Miguel Ruíz-Cabañas Izquierdo, Permanent Representative of Mexico to the OAS and Chair of the Working Group to Prepare the Draft Inter-American Convention Against Terrorism»; Doc. OEA/Ser.G/CP/CAJP-1923/02 (17 avril 2002).

<sup>44</sup> «Report of the Chair on the second regular session of the Inter-American Committee against terrorism», doc. OEA CICTE/doc.9/02 (28 et 29 janvier 2002).

<sup>45</sup> Doc. OEA/Ser.L/X.2.2, CICTE/doc.9/01.

à déterminer a) si les personnes qui traversent ou tentent de traverser la frontière le font avec des documents de voyage appartenant à d'autres personnes b) les types de documents de voyage utilisés pour traverser ces frontières c) les moyens employés par les organisations criminelles pour obtenir les documents d'identification ou de voyage qui sont illégalement utilisés.

Lors de la 32<sup>ème</sup> session régulière de l'Assemblée Générale de l'OEA, qui s'est tenue à Barbade du 2 au 4 juin 2002, les états membres ont réaffirmé l'importance des mesures mentionnées ci-dessus. L'Assemblée Générale a en effet déposé une résolution " reaffirm[ing] its commitment to strengthen hemispheric cooperation and continue to implement specific measures to prevent, combat and eliminate international terrorism". Elle a ainsi demandé aux états membres de mettre en place, dès que possible, les recommandations de la deuxième et troisième session régulière du CICTE portant, entre autres, sur le contrôle aux frontières<sup>46</sup>.

### **b) Au niveau sous régional, des initiatives multiples en matière de migration**

Au niveau sous-régional, on assiste à un début de coopération dans le cadre de rencontres multilatérales ainsi qu'à la mise en place d'accords bilatéraux concernant les migrations.

Deux exemples de rencontres multilatérales sont ici mis en avant : les conférences régionales sur l'immigration (RCM) et le dialogue sud américain sur la migration.

Les RCM sont composées des pays suivants : Belize, Canada, Costa Rica, République Dominicaine, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama et les États-Unis. Les états observateurs sont l'Argentine, la Colombie, l'Équateur, la Jamaïque et le Pérou. Ces rencontres entre pays membres visent à assurer un meilleur contrôle des flux migratoires tout en respectant les droits les plus fondamentaux des immigrants (objectifs pour le moins contradictoires). À l'issue de chaque rencontre, annuelle, une Déclaration, assortie quelquefois d'un Plan d'Action est publiée. La Déclaration issue de la huitième rencontre du RCM, à Cancun, du 29 au 30 mai 2003, a été l'occasion de préciser les points d'action prioritaires pour l'année à venir : respect des droits des migrants quelque soit leur statut (attention particulière envers les femmes et les enfants), intensification de la coopération visant à lutter contre la traite et le trafic de personnes (la prochaine conférence sera l'occasion de mettre en place un Plan d'Action visant à combattre la traite et le trafic de migrants), intensification de la collaboration visant une frontière plus « sûre » et mieux organisée; renforcement de la coordination parmi les autorités afin de garantir la déportation des immigrants d'une manière respectueuse des droits de l'homme<sup>47</sup>. À la lecture de cette déclaration, on peut constater l'étendue des actions en matière de gestion de l'immigration, par exemple, le projet Costaricain de base de données visant à mieux repérer les réseaux de traite de migrants, ou encore, la formation offerte conjointement par les États-Unis, le Canada et le Mexique en matière de détection de documents frauduleux aux pays tiers. Il y en a en outre, en sus des rencontres annuelles, des ateliers organisés de façon ponctuelle et qui portent, pour un grand nombre, sur la gestion des flux migratoires. À titre d'exemple, cet atelier intitulé : "Workshop on Migration Management and Improving Inter-State Cooperation" ayant lieu à Guatemala City le 28 Octobre 2002. Il semble donc

---

<sup>46</sup> *Declaration of San Salvador on Strengthening Cooperation In The Fight Against Terrorism* , adoptée lors de la sixième session plénière, le 24 janvier 2003. Doc. OEA: Cictc/Dec. 1/03 Rev. 2 Corr. 1.

<sup>47</sup> En ligne : Regional Conference on Migration < <http://www.rcmvs.org/8a.htm>> Pour ce qui concerne la déportation des migrants, il y a un projet en cours intitulé : « Project for the Dignified, Safe and Orderly Return of Regional Migrants by Land, Mexico and Guatemala », en collaboration avec l'OMI (voir la Déclaration de Cancun, Mai 2003, sur le site Internet).

que beaucoup soit fait dans le domaine de la gestion des flux migratoires, mais bien moins dans le domaine de la protection effective des droits des immigrants.

Un autre lieu d'échanges multilatéraux est le South American Migration Dialogue (initiative de l'Organisation internationale des migrations). Il s'agit de rencontres annuelles entre les hauts fonctionnaires de douze pays d'Amérique du sud portant sur les enjeux de l'immigration internationale, les organisations internationales et régionales en matière d'immigration. On y discute des droits des immigrants, de l'immigration illégale, de la traite et du trafic de migrants, des versements faits par les immigrants dans le pays d'origine, et du droit des immigrants à retourner dans leur pays d'origine.

Enfin, la coopération inter étatique est marquée par une série d'accords bilatéraux entre les pays. Par exemple, en février 2002, le Mexique et le Guatemala ont signé une série d'accords visant le renforcement de la sécurité le long de leur frontière mutuelle ainsi que la création d'un groupe de haut niveau sur la sécurité aux frontières<sup>48</sup>.

## **2) Faiblesses du processus : une politique sécuritaire peu solidaire des pays d'origine et l'absence de mécanismes efficaces de protection des migrants**

### **a) Une politique sécuritaire peu solidaire des pays d'origine**

La relation que les États-Unis entretiennent avec leurs partenaires du Sud fait abstraction de la réalité migratoire mais également du contexte géopolitique et de la globalisation. En effet, si l'on examine les régions du monde d'où viennent une grande partie des demandeurs d'asile ou des "illégaux", ce sont des pays en guerre, ou des pays qui subissent de plein fouet les règles actuelles du commerce mondial. Ainsi, comme le soulignent si justement Stéphane Roussel et Yves Bélanger, « sur papier, ce régime de collaboration revêt un caractère si étendu qu'il soulève des hésitations [...] on demande ici à des pays de participer à un exercice de concertation internationale qui est souvent impossible à réaliser à l'échelle nationale<sup>49</sup> ». C'est que les pays d'Amérique Latine sont aux prises avec des problèmes nettement plus pressants que la gestion de l'immigration illégale : les menaces grandissantes pour les pays d'Amérique Latine ne se trouvent pas à l'extérieur mais plutôt *à l'intérieur* des frontières nationales, et découlent majoritairement de causes sociales ou économiques (pauvreté, famine, urbanisation galopante etc.)<sup>50</sup>. Comme le souligne ainsi le Premier Ministre Barbadien Owen Arthur : « Any meaningful definition of security [...] must recognize the need for an integrated approach to confronting the conditions which create instabilities in our society and which degrade our humanity<sup>51</sup> ». Les États-Unis ont longtemps rejeté une conception de la sécurité différente de la leur. Cependant, afin d'amoindrir les tensions persistantes entre le pays et ses partenaires du Sud, les États-Unis ont assoupli leur politique sécuritaire en garantissant que la souveraineté serait toujours

---

<sup>48</sup> Michael Flynn , « Dónde Está La Frontera? », *Bulletin of the Atomic Scientists*, Juillet/Août 2002, Volume 58, No. 4, 24-35.

<sup>49</sup> Yves Bélanger et Stéphane Roussel, « La Sécurité des Amériques : les Premiers Pas vers une intégration régionale? », *Observatoire des Amériques*, Février 2003, 6 pages, à la page 2.

<sup>50</sup> P. S Franco, *Toward a new Security Architecture in the Americas*, CSIS Press, Washington, vol. XXII, no3, 2000.

<sup>51</sup> Session d'ouverture de l'Assemblée Générale de l'OEA aux Barbades, du 2 au 4 juin 2002. En ligne : OAS News <<http://www.oas.org/oasnews/2002/English/May-June/art2.html>>.

préservée<sup>52</sup>. Ils ont aussi permis une définition plus globale de la sécurité. Ainsi la Déclaration de Bridgetown, de Juin 2002, déclare t-elle : “The security of the hemisphere encompasses political, economic, social, health, and environmental factors and that multidimensional security should be a topic on the agenda of the Special OAS Conference on Security set for Mexico in 2003<sup>53</sup>”. Malgré ces assouplissements, des pays tels que le Brésil, le Venezuela et le Pérou continuent d’afficher leurs résistances à la conception étasunienne d’une Amérique unifiée derrière la bannière d’une économie intégrée. Ces trois pays souhaitent d’ailleurs renforcer autant que possible la spécificité de l’Amérique du Sud en opposition avec les États-Unis et l’Amérique du Nord.

Plus spécifiquement, les États-Unis ne prennent pas assez en compte le phénomène des migrations Sud/Sud - et les implications de ces migrations pour le pays hôte dans la région-, ainsi que le rôle joué par les remises de fond.

## **Deux paramètres sous estimés : les migrations sud/sud et les remises de fond**

### **Les migrations Sud/Sud**

Comme dans le reste du monde, l’immigration régionale dans les Amériques connaît une forte croissance depuis quelques décennies. Cela se manifeste de deux façons: accroissement des flux traditionnels d’immigration (Mexicains vers les États-Unis, Centraméricains vers le Mexique et le Costa Rica, Haïtiens vers la République Dominicaine); et apparition de nouveaux flux migratoires (Colombiens et Cubains en Amérique du Sud, migration sous- régionale en Amérique du Sud du fait des difficultés économiques persistantes etc.<sup>54</sup>). On peut ainsi lire dans le rapport de la Commission de l’OEA :

With respect to the latter, the Rapporteurship has followed with particular interest the impact that the serious economic and political crises in Argentina and Uruguay have had on migration. The Rapporteurship has also checked on the economic and political crisis in Venezuela and how it has influenced migratory flows in the region. These matters are taken up in greater detail in Chapter 3 of this report [...] It is calculated that 120.000 undocumented Peruvians live in Argentina. Likewise, it is estimated that 12.900 Peruvians live in Chile without proper authorization [...] Immigration of Colombian nationals has increased. The International Organization of Migration (OIM) indicates that between 1997 and August 2002, 1.2 million Colombians emigrated, mostly to Panama, Venezuela and Ecuador. Colombia’s population reaches 37 million people.<sup>55</sup>

Devant l’ampleur du phénomène, des études doivent être plus à même d’élucider pourquoi les personnes migrent en Amérique Centrale et aux Antilles; pourquoi celles qui avaient l’Amérique du Nord pour destination première demeurent en Amérique Centrale et aux Antilles; les motivations poussant les travailleurs temporaires à aller travailler dans les zones frontrière. Il faut aussi souligner les nécessaires protections que doivent offrir ces pays aux personnes demandant le statut de réfugié, mais aussi aux travailleurs migrants qui alimentent l’économie locale. Les nouveaux défis auxquels

---

<sup>52</sup> Laura Carlsen, “Militarizing the Americas”, Interhemispheric Resource Centre, 3 Septembre 2003. Voir aussi: Richard Narich, « Traditional and Non-Traditional Security Issues in Latin America: Evolution and Recent Developments », Occasional Paper Series, No42, 2003, 20 pages.

<sup>53</sup> Déclaration de l’OEA, Novembre 2002.

<sup>54</sup> Isabelle Laroche , “The Inter-American Human Rights System and the Protection of the Rights of Migrants”, Août 2001. En ligne <<http://www.december18.net/OAS.htm#Appendix>>

<sup>55</sup> Interamerican Commission on Human Rights, “Fourth progress report of the Rapporteurship on migrant workers and their families”, 2002, paragraphes 12 et 31. En ligne: CIDH <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002eng/chap.6.htm>>



font face ces pays - à la fois point de départ et d'arrivée des migrants- doivent être expliqués aux pays du Nord, et soutenus par ces derniers<sup>56</sup>.

### **Considération insuffisante du rôle joué par les remises de fond**

Dans l'état actuel du développement inégal entre les nations, la population active partie en émigration offre des retombées très positives pour les pays d'origine. D'une part, la concurrence sur le marché du travail local en est allégée, la migration permettant de résorber en partie les tensions sociales liées à l'étroitesse de ce marché, notamment en milieu urbain avec la pression exercée sur les grandes villes des pays en voie de développement par l'exode rural<sup>57</sup>. D'autre part, les rentrées de devises liées aux transferts de revenus des immigrés concourent souvent d'une façon importante aux budgets de ces mêmes pays en voie de développement. Ce deuxième point est particulièrement important. En effet, même si les pays de destination sont capables de se mettre d'accord sur le fait que l'aide et les mesures de libre échange permettent un développement économique accéléré dans les pays d'origine, ils sont confrontés à un obstacle de taille : le flux de capitaux qui transfèrent des pays d'accueil vers les pays d'origine<sup>58</sup>.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : l'OMI évalue à près de 67 milliards \$US les sommes que quelque 30 millions d'immigrants retournent chaque année à leur pays d'origine. Dans certains pays des Amériques (comme le El Salvador), les envois d'argent représentent la principale source de devises étrangères. Ainsi, comme le résumait si bien Michael S. Teitelbaum et Sharon Stanton Russel : « International Migration is big business for many developing countries<sup>59</sup> ». Les pays d'origine manifestent donc un intérêt mitigé dans une régulation féroce des flux de main-d'œuvre, ce qui viendrait tout simplement leur « couper l'herbe sous le pied ».

L'importance du rôle joué par les remises de fond commence à être soulevée dans les forums sous-régionaux. Ainsi, le Plan d'Action de la septième Conférence Régionale sur les Migrations (RCM), en 2002, incluait des activités visant à analyser le rôle et l'étendue des remises de fond envoyées par les travailleurs migrants dans leur pays d'origine. Cependant, l'approche choisie pour traiter du sujet est uniquement économique (lien entre migration et développement), alors que d'autres considérations - sociales, culturelles, politiques, ethniques et démographiques- devraient faire partie de l'étude des remises de fond. En effet, l'argent expédié par les travailleurs immigrants à leur famille restée dans le pays natal joue certes un rôle non négligeable dans l'amélioration de la balance des paiements des pays en voie de développement, mais surtout, dans bien des cas, dans l'atténuation des problèmes sociaux et de l'extrême pauvreté<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> *Declaration of the Regional Network of Civil Organizations for Migrations —RNCOM—*, VIIème Conférence Régionale sur la Migration, 30 Mai 2002, Guatemala,. En ligne: RCM <[www.rcmvs.org/Declaracion%20RROCM%20-%20english.doc](http://www.rcmvs.org/Declaracion%20RROCM%20-%20english.doc)>

<sup>57</sup> Christophe Daum, « Développement des Pays d'Origine et Flux Migratoires : La Nécessaire Déconnexion », *Hommes et Migrations*, N°1214, juillet - août 1998 (« Migrants et Solidarités Nord-Sud »).

<sup>58</sup> Voir: Delphine NAKACHE, « Analyse transversale des questions migratoires dans les accords de partenariat économique Nord-Sud: bilan, enjeux et perspectives », Juillet 2003; en ligne : site du EMMA-RINOS (Économie de la Méditerranée et du Monde Arabe – Réseau d'Intégration Nord Sud) : <http://www.emmarinos.net>

<sup>59</sup> *Ibid*

<sup>60</sup> VII. Regional Conference on Migration, Joint Communiqué, 2002. En ligne <[http://www.migracioninternacional.com/docum/index.html?buttonbot=/docum/confregVII\\_i.html](http://www.migracioninternacional.com/docum/index.html?buttonbot=/docum/confregVII_i.html)>. Les objectifs et le contenu de l'atelier international sur les remises de fond ("International Workshop on Migration, Regional Development and the Productive Potential of Remittances") sont énoncés comme suit :

Taking into consideration a) the need to continue to study the potential productivity of remittances; b) their link with development; and c) the promotion of cooperative mechanisms aimed at studying ways of reducing the cost of sending remittances

Comment est-il possible de compenser cet apport en devises qui se situe juste après les revenus générés par le pétrole dans le monde? Probablement pas à travers l'aide officielle au développement qui est en pleine chute libre : cette aide est tombée au même niveau que 1981, alors que depuis 1992, les pays donateurs ont la permission d'inclure dans leur montant d'aide au développement l'argent dépensé pour les demandeurs d'asile et réfugiés vivant dans le pays donateur! Les États-Unis semblent avoir trouvé une solution pour le moins surprenante pour pallier le manque de financement : pour prévenir le départ massif des populations dans un coin du globe, il est nécessaire d'intervenir à la source, directement sur le lieu de conflit. Une telle logique appelle une amplification de l'intervention militaire<sup>61</sup>.

Notons avant toute chose que les USA ont toujours été présents dans la région des Amériques : on peut penser à l'opération "Global Reach", développée par l'INS en 1997, et visant une lutte intense contre le trafic de migrants<sup>62</sup>. On peut aussi mentionner le rôle croissant exercé par les gardes côte américains un peu partout sur le continent. Leur fonction étant de garantir la sécurité nationale des États-Unis (et de surveiller, plus spécifiquement, le trafic de stupéfiant et l'immigration illégale), ils ont acquis, au fil des ans, des pouvoirs supplémentaires. En 1992, le Président Bush leur accorda d'ailleurs l'autorisation d'intercepter des navires contenant des immigrants en situation irrégulière, et de les retourner dans leur pays d'accueil<sup>63</sup>.

Malgré une présence continue sur le territoire, on constate une intensification de la présence militaire américaine depuis les deux dernières années. Les opérations militaires portent sur des programmes aussi variés que la lutte contre le crime organisé et le terrorisme, le maintien de la paix et droits de l'homme dans une région du continent, les actions humanitaires et le soutien logistique en cas de catastrophes naturelles. Dans ce contexte, les militaires interviennent aussi pour prévenir le déplacement massif des populations, et pour intercepter les migrants entre deux états et les renvoyer dans leur pays d'origine. Cette présence militaire accrue engendre de sérieux problèmes. Prenons l'exemple de la Colombie. Le pays focalise toutes les attentions américaines : il constitue en effet le principal fournisseur de drogues aux États-Unis, un partenaire économique important, et une source d'émigration majeure. La présence militaire américaine, visant à disséminer des organisations terroristes telles que la FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia) dans le cadre du Plan Colombie, a provoqué indirectement le déplacement forcé de milliers d'indigènes dans le pays. En effet, les militaires américains, désireux de détruire les plants de coca appartenant à la FARC, ont renversé de nombreuses quantités de pesticides dans les forêts tropicales, provoquant par le fait même l'extinction de toute la forêt. Les cultures étant devenues infertiles, les animaux mourant, les indigènes n'ont eu d'autre choix que de quitter leur habitat naturelle. Leur départ massif engendre de nouvelles sources d'instabilité dans la région (amplification des migrations colombiennes vers le

---

<sup>61</sup> Cette logique n'est pas propre aux États-Unis. Voir sur ce point : Ben Hayes, Tony Bunyan, "Migration, development and the EU security agenda", à la page 78, in *Europe in the World! Essays on EU foreign, security and development policies*, BOND (British Overseas NGOs on Development), 2003.

<sup>62</sup> Cette opération a augmenté considérablement la présence des agences américaines à travers le monde : l'INS a établi 40 bureaux à l'étranger et a formé près de 45 000 officiers et du personnel de ligne aérienne dans la détection de documents frauduleux à partir des pays d'origine. Voir sur ce point : Michael Flynn , « Dónde Está La Frontera? », *Bulletin of the Atomic Scientists*, Juillet/Août 2002, Volume 58, No. 4, 24-35.

<sup>63</sup> « Statement of Captain Anthony S. Tangemon, U.S. Coast Guard, before the Subcommittee on Immigration and Claims», U.S. House of Representatives, 18 mai 1999. En ligne: USCG <[www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mle/testimony1.htm](http://www.uscg.mil/hq/g-o/g-opl/mle/testimony1.htm)>.

Sud, en Argentine et au Chili)<sup>64</sup>.

Il ne faut donc pas sous estimer les effets secondaires d'une présence militaire sur un territoire donné. Certains n'hésitent d'ailleurs pas à qualifier l'action américaine de "criminelle"<sup>65</sup>.

**b) L'absence de mécanismes efficaces de protection des migrants dans le contexte de la sécurité collective hémisphérique**

Les Amériques parviennent plus facilement à avoir une politique commune en matière de gestion des flux migratoires (aspect sécuritaire) plutôt que dans le domaine de la protection des migrants.

Une remarque de nature générale s'impose : pendant longtemps, un certain nombre de documents officiels énonçant des politiques cadre n'ont fait aucune différence entre la traite et le trafic de migrants. Ce sont pourtant deux phénomènes fort différents :

- L'introduction clandestine d'étrangers sur le territoire d'un État, dite « trafic illicite de migrants » selon le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer de 2000* additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Nations-Unies), est définie comme « le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État » (article 3).
- La traite des personnes désigne quant à elle le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation (article 3).

La non différenciation de la traite et du trafic, en soi fort problématique, révèle à quel point les objectifs de contrôle de l'immigration dominant les discussions. Certes, les états sont invités à adopter des mesures de protection des victimes de la traite de personnes alors que les personnes faisant l'objet du trafic de migrants sont passibles de déportation. Mais dans les faits, le résultat vise dans les deux cas à mieux juguler les flux migratoires en condamnant l'entrée clandestine sur un

---

<sup>64</sup> Voir sur cette question précise les études de terrain réalisées par CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento); en ligne : CODHES < <http://www.codhes.org.co/> > (dernière consultation : 25 octobre 2003). Voir en outre : Kintto Lucas , "Plan Colombia's Herbicide Spraying Causing Health And Environmental Problems ", 17 octobre 2000, *Interpress Service*. En ligne <<http://www.commondreams.org/headlines/101700-01.htm>>. Voir aussi : « Colombie : Menaces sur les droits fondamentaux des peuples indigènes », DIAL D 2624 du 1 au 15 mars 2003. En ligne : Diffusion de l'information sur l'Amérique latine (DIAL) <[http://www.dial-infos.org/01\\_com/html01\\_com/cadre.html](http://www.dial-infos.org/01_com/html01_com/cadre.html)> (dernière consultation : 25 octobre 2003).

<sup>65</sup> Voir sur cette question précise les études de terrain réalisées par CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento) : <http://www.codhes.org.co/>. Voir en outre : Kintto Lucas , "Plan Colombia's Herbicide Spraying Causing Health And Environmental Problems ", 17 octobre 2000, *Interpress Service*. En ligne: <http://www.commondreams.org/headlines/101700-01.htm>. Voir en outre : « COLOMBIE : Menaces sur les droits fondamentaux des peuples indigènes », DIAL D 2624 du 1 au 15 mars 2003. En ligne : Diffusion de l'information sur l'Amérique latine (DIAL) <[http://www.dial-infos.org/01\\_com/html01\\_com/cadre.html](http://www.dial-infos.org/01_com/html01_com/cadre.html)> (dernière consultation : 25 octobre 2003).

territoire. En outre, dans les deux cas, les protocoles mettent l'accent sur la nécessité d'une collaboration accrue entre les états afin de prévenir la traite et le trafic de migrants<sup>66</sup>. Et même lorsqu'il est fait mention explicitement de la lutte contre la traite des migrants, la référence automatique, et plus générale, aux instruments internationaux de lutte contre le crime organisé transnational révèle à quel point la différence entre traite et trafic n'est peut-être pas aussi évidente dans l'esprit des états membres<sup>67</sup>.

Ensuite, la protection des migrants figure en termes vagues sur papier, mais dans les faits, il n'existe que peu d'actions concrètes visant à garantir effectivement cette protection. Prenons comme exemple les négociations de la ZLEA et les Déclarations et Plan d'action issus du Sommet des Amériques. Les Déclarations et Plans d'Action formulés depuis 1998 (Sommet de Santiago) ont mis l'accent sur la coopération croissante et l'échange d'informations comme autant de moyens d'améliorer les droits des travailleurs migrants. Bien que la mention des droits des travailleurs migrants représente une évolution positive au sein des négociations de la ZLEA, il n'en reste pas moins que les collaborations entre pays portent avant tout sur la gestion de l'immigration illégale dans un contexte sécuritaire, et ce, au détriment des droits des travailleurs. En outre, dans le Deuxième Avant-Projet de l'Accord de la ZLEA (Quito, 1<sup>er</sup> Novembre 2002), les questions migratoires ne sont abordées que sous l'angle de l'admission temporaire des hommes et des femmes d'affaires (Chapitre sur les Services) et du « Personnel Clé » (avant-projet de chapitre sur l'investissement). L'accord ne s'intéresse donc pour l'instant qu'à la main d'oeuvre immigrante qualifiée, et met de côté les immigrants qui auraient le plus besoin de sa protection.

Dans un tel contexte, l'intérêt des états membres prévaut sur celui des travailleurs migrants. Ainsi les critères de sécurité nationale et transnationale dominent les considérations socio-économiques et politiques. L'agenda sur l'immigration, dans les accords économiques, porte donc avant tout sur la manière de mettre en commun des politiques restrictives et sécuritaires dans ce domaine<sup>68</sup>. En témoigne le quatrième rapport de la Commission interaméricaine des droits de l'homme concernant la situation des travailleurs migrants et de leurs familles.

Mentionnant tout d'abord l'absence réelle de soutien financier de la part des pays membres dans ce domaine, le rapport de la Commission souligne ensuite :

---

<sup>66</sup> Le *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*, engage les États Parties à envisager d'adopter des mesures permettant aux victimes de rester sur leur territoire à titre temporaire ou permanent, mais le *Protocole contre le trafic illicite des migrants* demande aux États Parties de consentir « à faciliter et à accepter, sans retard injustifié ou déraisonnable, le retour d'une personne qui a été l'objet d'un acte énoncé à l'article 6 du présent Protocole et qui est son ressortissant ou a le droit de résider à titre permanent sur son territoire au moment du retour » (article 18, 1).

<sup>67</sup> Voir sur ce point la note 3, ci-dessus.

<sup>68</sup> Voir sur cette question le rapport très illustratif du Gouvernement du Costa Rica: Government of Costa Rica and IOM, *Convergence of Regional Processes in the Americas in addressing Migration Issues*, Regional Consultation Group on Migration, 12 pages, Novembre 2001.

Regrettably, despite the interest expressed by states in various declarations, a more extensive development of the work of the Rapporteurship has been impaired by lack of financial support. Accordingly, some of the activities the Rapporteurship needs to carry out in the framework of its mandate have been truncated. Thus far the activities carried out by the Rapporteurship owe their existence exclusively to a small contribution from the regular fund of the OAS, and the support from the Government of Mexico and the Ford Foundation. While these contributions have allowed the team to continue its work, fresh resources are urgently needed. It should be pointed out that, as a reflection on of the growing interest shown by states and civil society, last year the Rapporteurship's workload has significantly increased. The Rapporteurship regrets that the great interest expressed by many states and organizations has not been matched by a more concrete financial or logistical support<sup>69</sup>.

**[...]As was mentioned in last year's report, the Rapporteurship is concerned about heightened controls on migration designed to enhance national security and combat terrorism. The Rapporteurship certainly does not question the right of states to boost efforts to assure the safety of their people or the timeliness of current efforts. This notwithstanding, the Rapporteurship is worried about the implementation of any measures that may erode the fundamental rights of migratory workers and their families. With this concern in mind, the Rapporteurship collaborated in the preparation of the IACHR Report on Terrorism and Human Rights**

Tenant de rééquilibrer les intérêts des migrants avec ceux des états, l'Assemblée générale de l'OEA a d'ailleurs passé récemment une résolution intitulée: « Human rights and terrorism », dans laquelle il est dit que les états ne doivent pas renoncer à leur devoir de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans tous les cas de lutte contre le terrorisme<sup>70</sup>.

Dernier point fort problématique : les Nord Américains exigent beaucoup des pays d'origine mais sans réguler les pratiques dans les secteurs économiques où travaillent les étrangers en situation irrégulière (confection, construction, hôtellerie et restauration, etc.) sur leur territoire. L'économie moderne a besoin d'illégaux qui représentent un facteur de frais variables dans la compétition capitaliste. Les immigrants clandestins sont complètement dépendants de la bonne volonté du patron. Souvent ils sont engagés par des "firmes de sous-traitance" qui agissent sur ordre d'agriculteurs, d'entreprises de bâtiment ou de tourisme. Beaucoup d'entreprises ont réduit leur nombre d'employés, mais acceptent quand même de nouvelles commandes, malgré une guerre des prix de plus en plus féroce. L'inclusion d'un volet social dans l'accord économique handicaperait probablement les activités lucratives de ces secteurs d'activité.

---

<sup>69</sup> Interamerican Commission on Human Rights, "Fourth progress report of the Rapporteurship on migrant workers and their families", 2002, paragraphe 7 . En ligne: CIDH <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002eng/chap.6.htm>>

<sup>70</sup> "Human Rights and Terrorism", Résolution adoptée à la quatrième conférence plénière , 4 juin 2002. Doc. OEA: AG/RES. 1906 (XXXII-O/02),

- To reiterate that the fight against terrorism must be waged with full respect for the law, human rights, and democratic institutions, so as to preserve the rule of law, freedoms, and democratic values in the Hemisphere
- To reaffirm the duty of the member states to ensure that all measures taken to combat terrorism are in keeping with obligations under international law.
- To call upon member states, in particular within their respective national frameworks and in conformity with international commitments in the field of human rights, to enhance their cooperation with a view to bringing terrorists to justice

## CONCLUSION GÉNÉRALE DE LA PARTIE

Le fait d'avoir placé l'immigration sous l'axe sécuritaire a justifié, au Nord, un renforcement notoire de la forteresse nord-américaine (bloquer l'intrusion des indésirables et réguler leur renvoi), et, au Sud, une collaboration accrue visant à mieux contrôler les flux migratoires irréguliers.

Le lien croissant entre migration et sécurité/criminalité, opéré par la politique migratoire nord-américaine est en soi fort problématique, et ce pour plusieurs raisons:

- **Cette politique est incomplète**, car le statut de l'immigrant et les mesures permettant d'assister leur intégration, ainsi que les politiques migratoires dans le cadre d'une coopération de développement entre le pays hôte et les pays d'origine sont complètement absents du tableau.
- **Cette politique est inefficace en terme de gestion de l'immigration** : la persistance de l'immigration clandestine suggère une certaine autonomie des flux par rapport aux politiques dissuasives de maîtrise des frontières. En fait, tant que les déséquilibres économiques, sociaux et culturels persisteront, les migrants continueront à venir dans les pays du Nord<sup>71</sup>. Ainsi, l'immigration aux frontières américano-mexicaines – quoique très dangereuse- n'a pas diminué, bien au contraire. En outre, les politiques restrictives d'immigration – à la frontière et partout sur le continent- génèrent des conditions propices au mouvement clandestin des personnes et les amènent vers les activités illicites (traite et trafic, vente d'organes, adoption illicite de mineurs) que ces mêmes pays prétendent combattre.
- **Cette politique présente de nombreuses faiblesses** : négligence de la sécurité dans son autre sens, celui de la stabilité économique et géopolitique de la région, et protection inefficace des migrants.
- **Cette politique suscite de grandes inquiétudes pour l'avenir**

Tout d'abord, la gestion accrue des flux migratoires, conditionnée par la mise en place d'une sécurité collective dans les Amériques, risque fort de réduire à néant les efforts de certains blocs régionaux visant à permettre la libre circulation des biens et des personnes. Tel est le cas de l'Amérique Centrale qui subit de plein fouet les pressions étasuniennes visant à fermer au maximum les frontières : avant l'ouragan Mitch (ce dernier provoquant un départ massif des Centraméricains vers le Nord), les personnes habitant au Honduras Nicaragua, Guatemala, et El Salvador pouvaient circuler librement dans ces quatre pays, lorsque munies des documents CA-4 (accord intergouvernemental). Cependant, après l'épisode Mitch, le Guatemala a commencé à requérir, et ce pour la première fois, des passeports pour les habitants du Honduras, Nicaragua, et El Salvador, lorsque ceux-ci rentraient sur le territoire guatémaltèque.

Ensuite, la coopération interétatique en matière de gestion des flux migratoires donne lieu à des opérations massives d'interception des immigrants et de déportation de ces derniers. Il y a cependant un manque d'infrastructure évident permettant de recevoir décemment les immigrants en détention avant de les déporter. Comme le souligne en effet une étude de 2002 de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (Codehuca):

---

<sup>71</sup> Delphine NAKACHE, «La migration : une priorité stratégique pour l'union européenne dans le partenariat Nord/Sud», Novembre 2003; en ligne : CIMADE < [www.cimade.org](http://www.cimade.org)>

The trafficking of migrants from Latin America and the Caribbean to the United States and Canada is growing rapidly. . . . The magnitude of this phenomenon has overwhelmed the capacities of [Central American] governments, whose response has been ineffective and often repressive<sup>72</sup>.

Le Guatemala, par exemple, aux prises avec un trop grand nombre de détenus en attente de deportation, s'est tourné récemment vers les États-Unis en leur demandant un soutien matériel et financier: "The helps that we ask for consists in helping us rent albergues [shelters] and to pay for flight tickets to transport undocumented people back to their countries of origin." Les États-Unis ont répondu favorablement à la requête guatémaltèque, mais il existe beaucoup d'autres situations semblables qui ne connaissent aucune perspective d'amélioration. Qu'advient-il alors des immigrants en détention si le pays en charge de leur déportation n'est pas à même de leur assurer un minimum de conditions décentes<sup>73</sup>.

Enfin, la criminalisation de l'immigration engendre des attitudes xénophobes et racistes. On constate d'ailleurs d'importants changements dans la perception publique des immigrants au cours de ces dernières années<sup>74</sup>.

Il est en outre dommage que les études portant sur les conséquences de l'ALENA dans le domaine des migrations et de la gestion des frontières n'aient pas été prises en compte par les dirigeants lors des négociations autour de la ZLEA. Si bien qu'à l'heure actuelle, il est possible de dire ce que l'on redoutait le plus, à savoir que la ZLEA se présente comme une extension –aggravée– de l'ALENA, continuant à avoir des effets négatifs sur les droits fondamentaux des travailleurs étrangers les plus vulnérables<sup>75</sup>:

Ever since the free trade agreement [the North American Free Trade Agreement, or NAFTA], the impact of these policies has been growing. Now there are more polleros [people smugglers], more corrupt border agents, and more deaths out at sea and along routes in the mountains that nobody knows about<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> En ligne: CODEHUCA < <http://www.codehuca.or.cr/>>

<sup>73</sup> La situation américaine n'est guère meilleure (cf. les centres de détention temporaires établis le long de la frontière: Michael Flynn, « Dónde Está La Frontera? », *Bulletin of the Atomic Scientists*, Juillet/Août 2002, Volume 58, No. 4, 24-35)

<sup>74</sup> *Enlaces News*, Mars 2002.

<sup>75</sup> Voir notamment: Anne Seymour, "Free trade agreements and their effect on migration", *Texas A&M*

*International University's Center for the Study of Western Hemispheric Trade*, April, 2001 issue of the Western Hemispheric Trade Digest.

<sup>76</sup> Michael Flynn, « Dónde Está La Frontera? », *Bulletin of the Atomic Scientists*, Juillet/Août 2002, Volume 58, No. 4, 24-35. Voir aussi: G. Clyde, D. C. Esty, D. Orejas, Luis Rubio, et Jeffrey J. Schott; *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Institute for International Economics, Washington, 2000. Voir en outre: AFL-CIO, *NAFTA's Seven Year Itch*, 2002. Voir notamment: Karl Flecker, « FTAA - a gamble stacked against migrant communities », Polaris Institute. En ligne: Polaris Institute <[www.polarisinstitute.org](http://www.polarisinstitute.org)>. Consulter enfin: D. Gilbertson, J. J. Higuera, "A decade of NAFTA left losers, winners", *Borderland, El Paso Times*, Sunday, June 22, 2003.