

Université de Montréal

Les normes du HCR et les déterminants des politiques de réfugiés :
Comparaison du Mexique et du Soudan

présenté par
Maud Emmanuelle Labesse

Département de science politique
Faculté des arts et sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de maîtrise
en science politique

avril 2005

copyright, Maud Emmanuelle Labesse, 2005



JA

39

U54

2006

V.007

AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

Les normes du HCR et les déterminants des politiques de réfugiés :

Comparaison du Mexique et du Soudan

présenté par :

Maud Emmanuelle Labesse

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Robert Dalpé
président-rapporteur

Mamoudou Gazibo
directeur de recherche

Dominique Caouette
examineur externe

Le résumé en français et les mots clés français

Ce mémoire s'intéresse à ce qui amène les pays à ne pas respecter les standards du HCR dans leur politique domestique lorsqu'ils sont appelés à devenir un «pays hôte» advenant des cas de flots de réfugiés à grande échelle. C'est par le biais d'une comparaison binaire que cette analyse explore ce qui, pour un État, fait osciller la balance entre intérêt humanitaire et sécurité nationale. L'examen des cas des flots de Guatémaltèques au Mexique ainsi que d'Érythréens et d'Éthiopiens au Soudan met en évidence quatre grands facteurs déterminant les politiques nationales de réfugiés. Le premier d'entre eux et sans doute le plus important réside dans la relation qu'entretient le pays hôte avec le pays producteur de réfugiés. Le second facteur concerne la situation géopolitique du pays hôte alors que le troisième porte sur les effets de l'application locale des normes du HCR. Finalement, le dernier facteur constitue les conflits qu'ont les différentes bureaucraties à l'intérieur d'un gouvernement concernées par les affaires de réfugiés. Cette recherche conclut que plus la relation entre le pays hôte et le pays producteur ainsi que celle entre les différentes branches gouvernementale sont conflictuelles et que plus la situation géopolitique et l'application locale des normes du HCR sont contraignantes, plus il est probable que la politique nationale de réfugiés soit restrictive. En somme, les politiques de réfugiés sont le produit de l'interaction des normes institutionnalisées du HCR et du calcul de l'intérêt national à travers le temps.

Mots clés français

relations internationales – insécurité nationale – intérêt national – intérêt humanitaire – politique
– société hôte - immigration

Le résumé en anglais et les mots clés en anglais

This research is about what brings a country not to respect the UNHCR standards in its domestic politics when it faces a massive refugee influx, and is called upon being a host country. Based on a binary comparison, this analysis explores what causes a State to choose between its national security and its humanitarian interest. The study of the Guatemalans influx in Mexico and the Eritreans and Ethiopians influx in Sudan puts forward four factors that determine national refugee policies. The first one of them and certainly the most important is the relationship that the host country has with the refugee producing country. The second factor is constituted by the geopolitical situation of the host country, whereas the third one consists in the local application of UNHCR norms. The last of these factors is conflicts between the different bureaucracies within a government that are concerned with refugee affairs. Briefly, this paper concludes that the more the relationship between the host country and the refugee producing country as well as the one between the branches of a government are conflictual, the more the national refugee policy is likely to be restrictive. In the same way, the more the geopolitical situation and the local application of UNHCR norms bring constraints on the host country, the more the refugee policy is likely to be restrictive. In sum, national refugee policies are the product of interaction between UNHCR institutionalized norms and calculations of states' interests over time.

Mots clés anglais

Politics – International Relations – National Insecurity – Humanitarian interest – National Interest – Host Society – Immigration

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	p.1
Chapitre 1 : Démarche scientifique et construction théorique.....	p.12
Chapitre 2 : La politique de réfugiés mexicaine: un clivage entre la gauche et la droite.....	p.30
Chapitre 3 : La politique de réfugiés soudanaise : l'enchevêtrement de luttes domestiques et internationales.....	p.71
Conclusion.....	p.113
Bibliographie.....	p.120
Annexe 1 : Distribution des camps de réfugiés au Mexique près de la frontière du Guatemala en avril 1984.....	p.128
Annexe 2 : Distribution des flots de réfugiés du Soudan de 1967 à 1984.....	p.129

LISTE DES SIGLES ET DES ABRÉVIATIONS

CIREFCA	Conférence internationale pour les réfugiés en Amérique latine
COMAR	Commission pour l'aide aux réfugiés
COR	Commissariat pour les réfugiés
ELF	Front de libération érythréen
FMI	Fonds monétaire international
HCR	Haut commissariat des réfugiés aux Nations unies
ICARA	Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique
ONG	Organisation non gouvernementale
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAN	Parti de l'action nationale
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PRI	Parti révolutionnaire institutionnel
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

À ma famille et à Nicolas pour leur soutien et leur générosité
À mon grand-père Émile, décédé en cours de rédaction de ce mémoire,
à qui je dois ma fascination pour l'expérience du migrant et bien plus.

INTRODUCTION

L'admission et le traitement des réfugiés est une question dont l'ampleur et la complexité politiques ont atteint un niveau accablant pour la communauté internationale, ses États membres et leurs citoyens. Des crises de toutes sortes génèrent des flots d'exilés forcés qui, pour la plupart, voient leur demande d'asile dans un pays tiers refusée (Rogers 1992, 112). On estime aujourd'hui qu'il existe environ dix-sept millions de personnes déplacées dans le monde («Basics Facts»). La plupart sont confinées dans des camps et/ou vivent illégalement dans des sociétés qui les méprisent pour cette raison. Qui plus est, ces populations, majoritairement composées de femmes et d'enfants, s'enlisent dans un cycle d'exclusion où leur sont déniés droits et destin. Peu d'entre elles accèdent à une résidence permanente et celles qui retournent dans leur pays d'origine se retrouvent souvent face à un contexte où leur sécurité physique et leur subsistance économique sont incertaines (Loescher 1993, 4).

Chaque année, de nouvelles masses viennent s'ajouter à celles qui ont fui antérieurement et pour qui on n'a su encore trouver de solutions durables. Plusieurs éléments contribuent à l'augmentation globale des flots de réfugiés notamment la fin de la Guerre froide qui a entraîné de grandes dislocations économiques et politiques (Badie & Smouts 1999, 228). En outre, le vide idéologique laissé par l'arrêt de la rivalité Est-Ouest est comblé par la résurgence de conflits ethniques, religieux et communaux causant ainsi beaucoup d'instabilité politique aux niveaux national et international. Il y a maintenant plus de frontières à l'intérieur desquelles les clivages sont très aiguisés. Si l'on ajoute à ceci la croissance de la population, l'augmentation du militarisme et la prolifération des armes, rien ne laisse présager que l'exil massif cessera sous peu. L'interrelation de tous ces facteurs provoque d'immenses catastrophes humanitaires, politiques, socioéconomiques et

environnementales contribuant chaque année à la migration de nouvelles populations. La vulnérabilité de cette « classe vagabonde » internationale invite nombre d'acteurs à l'exploiter et à en abuser.

La stratégie mise de l'avant par la communauté internationale en guise de réponse à cette détresse est appliquée par le *Haut commissariat des réfugiés aux Nations unies* (HCR). Depuis maintenant plus de cinquante ans, le HCR a pour mandat de protéger les gens qui ont été forcés de fuir. Pour accomplir sa mission, celui-ci doit compter sur six mille deux cent employés travaillant dans deux cent cinquante et un quartiers généraux répartis dans cent quinze pays différents («Working Together»). Le HCR est investi d'une autorité et d'une légitimité morales caractéristiques. Néanmoins, il est sans autorité politique ou presque. Ceci dit, le HCR ne représente pas une initiative purement altruiste. Né de la volonté des gouvernements à promouvoir la stabilité régionale et internationale, le HCR est un dispositif aidant à solutionner les problèmes de réfugiés que les gouvernements associent à une source de désordre domestique. Lorsque les gestes d'un État créent des réfugiés, la loi internationale ne le tient pas responsable et ne prévoit aucune mesure punitive. En ce sens, le HCR est principalement le gardien des droits souverains des États hôtes et de la bonne entente internationale. Son rôle recèle donc une dimension politique incontournable (Loescher 2001, 2). L'agence a donc une mission paradoxale; elle doit à la fois protéger des réfugiés et respecter les intérêts et les droits souverains des États qui les accueillent. L'action du HCR dépend à la fois sur des principes légaux neutres et sur la responsabilité des pays receveurs d'évaluer justement la légitimité de la revendication des expatriés. Subséquemment, la neutralité de l'agence n'est pas assurée (Zetter 1999, 50).

Question générale

La question qui guide ce mémoire est la suivante : quels sont les facteurs qui amènent les pays à ne pas respecter les standards du HCR dans leur politique domestique lorsqu'ils sont appelés à devenir un « pays hôte » advenant des cas de flots de réfugiés à grande échelle? Ce qui, pour une nation, fait osciller la balance entre intérêts humanitaires et sécurité nationale en faveur de la sécurité constitue donc l'objet principal de cette étude.

Pour un État, il existe une série d'avantages à accepter des réfugiés. D'une part, leur expérience de vie exceptionnelle constitue un apport culturel majeur permettant à la société d'accueil de bénéficier d'une nouvelle ouverture sur le monde et sur elle-même. Aussi, cette société peut trouver une fierté rassembleuse à agir ensemble moralement et généreusement. L'offre d'asile constitue, de fait, un acte pouvant rapprocher une société de son utopie d'égalité d'opportunités entre tous les peuples et les individus (Heller 1996, pp.27-28). D'autre part, les réfugiés participent directement à l'économie du pays hôte. Ils arrivent généralement avec des ressources telles que des véhicules ou des animaux d'élevage (Butler 2003, 2). Ils prodiguent une main-d'œuvre et un savoir-faire parfois manquants dans l'économie hôte car ils s'insèrent dans le marché où se trouvent des disponibilités (Meissner, Hormats, Garrigues Walker & Ogata 1993, 10). Par ailleurs, certaines nations considèrent le fait que le programme du HCR permette d'obtenir une aide financière importante capable de stimuler l'économie domestique et de bâtir des infrastructures locales stratégiques. Dans les années 80 par exemple, le Pakistan recevait environ un million de dollars par jour pour accueillir les cinq millions de réfugiés en provenance de l'Afghanistan (Jacobsen 1996, 662). Cet investissement est toujours intéressant pour le pays vingt ans plus tard alors que la plupart des Afghans sont rentrés chez eux.

Il existe cependant des inconvénients à ouvrir ses portes à des populations réfugiées, particulièrement si elles sont nombreuses. Par exemple, un État peut percevoir un danger s'il croit le nombre de réfugiés est susceptible de dépasser les capacités locales ou si leur simple présence est pressentie comme un risque d'exacerbation des conflits domestiques ou internationaux. Les buts humanitaires de cet État seront alors menacés d'être relégués à un rang inférieur dans les priorités nationales. D'emblée, il faut savoir que la majorité des réfugiés sont hébergés par les pays les moins fortunés du monde (Dowty & Loescher 1996, 47). L'arrivée de réfugiés draine les ressources locales déjà rares tant au niveau de la santé, du logement, de l'éducation, du transport ou de l'emploi. Outre ceci, l'environnement est mis à rude épreuve par les besoins des nouveaux arrivants notamment en nourriture, en bois, en eau et en terre. L'état précaire de ces populations nécessite des services sociaux plus complets que ceux qui sont offerts par les agences internationales dans l'urgence, épuisant ainsi les capacités domestiques déjà faibles dans bien des cas. Même dans le cas de pays où la qualité de vie est élevée, l'arrivée surprise de milliers de personnes aura vite fait de déséquilibrer sinon de bloquer le fonctionnement du système. Démunis parce qu'ils ont tout laissé derrière eux, mal-en-point parce que le voyage a souvent été long et périlleux, les réfugiés ont besoin pour se rétablir d'une aide de la part d'intervenants dans plusieurs domaines.

Les réfugiés ont également un impact politique dans le pays hôte. Comme tout autre groupe social, ils peuvent s'organiser et devenir une force politique cherchant à promouvoir leur propre intérêt (Weiner 1995, 139). Des réfugiés se sont déjà alliés avec l'opposition dans le but de déstabiliser le régime en place. D'autres, mal intégrés, ont participé à des attaques terroristes ou à de la contrebande de drogues ou d'armes. Des Sikhs, des Palestiniens, des Irlandais du Nord et beaucoup d'autres se sont vus refuser l'asile pour des raisons de sécurité

par des gouvernements méfiants. La sécurité physique d'un État hôte peut aussi être mise en danger lorsque ses camps de réfugiés ne sont pas protégés. En effet, ces derniers peuvent devenir des lieux où prolifèrent des activités illégales. Des groupes armés improvisent souvent la protection de ces camps et les utilisent parfois comme leur base ou du moins leur lieu de repos ou encore de repêchage. Le pays d'origine les identifie alors comme le refuge de ses opposants et ils perdent leur caractère civil attirant ainsi les représailles. Les camps étant souvent établis près des frontières, il est fréquent de voir le pays d'origine y organiser des opérations militaires (*The State of the World's Refugees* 2000, p.108).

Le poids des réfugiés influence l'élaboration de certaines politiques et agit plus spécifiquement dans la relation avec le pays d'origine. Ceux-ci entretiennent généralement des liens étroits avec leur ancien milieu tout au long de leur exil. Les gouvernements redoutent parfois que les réfugiés se retournent contre eux s'ils refusent de les assister dans leur opposition à leur pays d'origine et ce, particulièrement s'ils les ont armés auparavant (Weiner 1995, 139). De surcroît, le gouvernement du pays d'origine peut agir contre celui d'un pays hôte s'il estime que la résistance qui s'y organise représente une menace claire à sa pérennité.

De même, le fait que le HCR cherche à induire un comportement modèle pour tous entre en conflit avec certaines notions de souveraineté nationale politique et culturelle perçues par les gouvernements d'accueil. Pour certains États et particulièrement pour ceux ayant connu le colonialisme, la pression du HCR est parfois sentie comme une tentative occidentale de contrôler la formulation des politiques nationales (Jacobsen 1996, 663). De fait, lorsque l'aide du HCR est requise, cette organisation établit les standards et supervise les démarches que demande l'opération. Évidemment, en échange de ce rôle de gestionnaire, le HCR fournit une assistance matérielle consistante (Loescher 2001, 6).

Au niveau social et culturel, la présence des réfugiés est susceptible de mettre une forte pression sur un système préalablement affaibli par des divisions ethniques, religieuses, linguistiques ou culturelles. Si le gouvernement central pénètre mal la société et que le régime manque de légitimité, une part de la population locale risque d'être très irritée par la présence de réfugiés particulièrement si ces derniers modifient le paysage démographique en faveur de ceux qu'elle considère comme ses rivaux. Dans de tels contextes, certains gouvernements appréhendent l'arrivée massive d'étrangers parce qu'ils craignent en fait que celle-ci suscite la montée d'un sentiment xénophobe qui entraînera à son tour la naissance de formations politiques qui s'avèreraient dangereuses pour leur survie (Weiner 1995, 142).

Des portes presque closes

Bien qu'il s'agisse d'un phénomène toujours présent dans l'Histoire, la migration forcée acquiert une nouvelle importance politique dans un système international de plus en plus interdépendant. La recherche d'un asile ne se limite plus aux pays voisins. Les avancées dans les domaines des communications et des transports permettent à plus de gens de se rendre à plus d'endroits. Il en résulte une crise de réfugiés qui non seulement agit sur les dynamiques domestiques et les pays avoisinants, mais affecte aussi les relations internationales plus profondément (Dowty & Loescher 1996, 50). Même si la grande majorité des requérants d'asile s'établissent dans le Tiers-Monde, les nations occidentales montrent de moins en moins d'ouverture et de compassion à cause d'une «surexposition» médiatique à ce type de crises et d'un environnement international plus instable. Par conséquent, elles posent de plus en plus de contraintes pour empêcher la venue d'immigrants. Leurs standards pour évaluer qui est ou non un réfugié deviennent de plus en plus étroits puisque plus de gens peuvent se déplacer pour une plus large variété de

motivations. Ainsi, on refuse souvent l'entrée à des requérants d'asile car on estime en fait qu'ils sont des immigrants économiques à la recherche d'un mode de vie plus opulent.

Selon la Convention sur les réfugiés de 1951, la notion clé de la définition d'un réfugié réside dans la *persécution*. Elle sous-entend un geste intentionnel contre l'individu de la part du gouvernement ou d'autrui et contre lequel le gouvernement n'offre pas de protection. Il devient donc parfois ardu de différencier entre un migrant économique et un réfugié. De fait, il s'agit de déterminer si le déplacement du requérant découle directement du système politique ou d'un conflit à l'intérieur de celui-ci ou encore s'il est attribuable à d'autres difficultés socioéconomiques (Loescher 1993, 6). Ainsi, plusieurs gouvernements refusent de protéger quelqu'un dont les raisons de l'asile sont obscures en ces termes pour éviter que les demandes d'asile se multiplient. Ils deviennent restrictifs par anticipation des coûts éventuels.

Par ailleurs, le restrictionnisme occidental trouve écho dans le reste du monde. Plusieurs pays du Sud affichent désormais beaucoup moins d'hospitalité à l'égard des étrangers. Le paradoxe, écrit Nadig, est que la protection de réfugiés est un acte souverain de chaque État mais chercher et jouir d'un asile est un droit international (2003, 264). En somme, la communauté internationale remplit avec une difficulté croissante et une volonté défaillante son devoir éthique et légal d'aider et de protéger ces populations vulnérables avec comme résultat, une instabilité accrue. La question des réfugiés est dans une impasse si critique que l'on peut penser que l'institution de l'asile même est remise en cause.

Questions spécifiques

Afin de répondre à la question de recherche principale énoncée précédemment, on doit se poser les questions suivantes: (1) Quelles sont les normes proposées par le HCR? (2) Quelles sont les répercussions à long terme des normes internationales pour les États? (3)

Comment le HCR influence-t-il les décisions nationales concernant l'application des politiques portant sur l'admission et le traitement des réfugiés? (4) Quels sont les facteurs facilitant la relation avec l'agence? et finalement (5) Quels sont les facteurs entrant en conflit avec les règles du régime?

Variables et hypothèses de recherche

Ce mémoire repose sur l'hypothèse suivante: « Dans le cas de flots de réfugiés à grande échelle, plus les politiques étatiques portant sur l'admission et le traitement de réfugiés ou de personnes revendiquant un tel statut sont conformes aux normes du HCR, plus les États percevront leur sécurité comme étant menacée et adopteront finalement des politiques restrictives». Un tel énoncé devrait permettre l'investigation de la nature des perceptions d'insécurité menant à la pratique de politiques restrictives en matière de réfugiés. La conformité des politiques de réfugiés aux standards du HCR symbolise donc la variable indépendante. Quant à la variable dépendante, elle réside dans les perceptions d'insécurité des États et les politiques restrictives qui en découlent. Brièvement, il est ici présumé que ces deux variables varient proportionnellement.

Le choix des cas

Puisque peu a été écrit sur le comment et le pourquoi de l'adhésion des nations au HCR, il est nécessaire de choisir des cas significatifs pour mieux comprendre ce comportement. Les deux cas sélectionnés pour l'illustrer constituent le flot de Guatémaltèques au Mexique et le flot d'Éthiopiens et/ou d'Érythréens au Soudan. De fait, à l'époque, on ne séparait pas forcément les Érythréens des Éthiopiens (et vice-versa) étant donné que l'Érythrée était alors un territoire éthiopien (Bariagaber 1997, 41). Dans les deux conjonctures, les pays n'avaient jamais eu de relation antérieure avec le HCR qui a eu malgré tout un impact notable.

Étant donné que plus d'un tiers des réfugiés et des gens déplacés se retrouve en Afrique, le choix d'un cas africain semble tout indiqué pour l'étude ici présentée (Ferris 1993, 129). Le cas du Soudan est particulièrement pertinent puisqu'il s'agit du plus grand pays africain et surtout, d'un asile achalandé depuis toujours. Au cœur du continent, il partage sa frontière avec huit États. Quant au cas mexicain, il paraît approprié puisque l'écart entre sa politique domestique et sa politique étrangère est commune à plusieurs États. De fait, disputé entre sa relation avec son puissant voisin du nord et le statut prestigieux qu'il souhaite détenir en Amérique centrale, le Mexique a du mal à maintenir une cohérence dans ses politiques étrangère et domestique (Lincoln & Ferris 1984, 213).

Malgré l'existence de variations considérables entre les deux pays telles que leurs antécédents historiques, leur mode de gouvernance, la composition de leur population et leur emplacement géopolitique, ils ont suffisamment en commun pour être évalués et pour être l'objet d'une comparaison binaire puisqu'il s'agit de deux puissances moyennes représentant un pivot dans leur région. Également, les deux pays sont renommés pour le maintien d'une longue tradition d'hospitalité et ils ont tous deux fait face à des flots de réfugiés importants ayant la capacité d'induire une dislocation notable au niveau domestique et extérieur. Or, seul le Soudan a accédé à la convention de 1951 et au protocole de 1967 suite à ces arrivées nombreuses alors que le Mexique s'est limité à des accords ponctuels avec le HCR jusqu'à tout récemment.

Il existe une indiscutable similarité au niveau des comportements de ces deux États qui ont néanmoins poursuivi des parcours différents. D'emblée, ils ont associé le flot de réfugiés à un danger pour la sécurité nationale en dépit du fait que leur idéologie nationale respective se montrait proche des causes des mouvements dont étaient issus les nouveaux arrivants. Néanmoins, le Mexique et le Soudan désiraient entretenir des relations amicales

avec les pays d'origine des réfugiés parce que tous deux visaient à acquérir un statut de catalyseur de paix et de stabilité dans leur giron. En ce sens, accueillir les ennemis de gouvernements dont ils souhaitaient se mériter le respect et les bons offices était contraire à leurs intérêts économiques et politiques. Or, vint un moment où l'affluence des réfugiés a dépassé les capacités du cadre politique traditionnel des deux États. À la recherche d'une nouvelle option politique, ces derniers se sont alliés au HCR. Ce choix apparaissait confortable puisqu'il s'agissait d'une voie déjà institutionnalisée pouvant servir leurs objectifs. En aucun cas, le HCR n'a transformé les intérêts des deux pays. En échange de l'application des normes de l'agence, les deux pays trouvaient des avantages politiques, économiques, stratégiques et institutionnels servant leurs intérêts préexistants.

Une fois installé, le HCR a accru son domaine d'action et d'influence. Estimant les normes de l'agence trop catégoriques, le Mexique et le Soudan ont ensuite jugé leur souveraineté menacée et ont tenté de restreindre leur portée. L'intention s'est moins bien concrétisée au Mexique qu'au Soudan car le HCR avait trouvé des appuis à l'intérieur de la bureaucratie. Ceux-ci disposaient d'atouts qui ont pu assurer jusqu'à un certain point le respect de la politique de réfugiés mise sur pied (Hartigan 1992, 728). Au Soudan, les opérations du HCR ont obtenu moins de succès et son partenaire bureaucratique fut finalement marginalisé par les autres services gouvernementaux (Karadawi 1999, 93). Dans les deux cas, les politiques de réfugiés résultent d'une dialectique entre les normes internationales et les différentes perceptions de sécurité nationale qui influe sur la volonté politique. La comparaison de ces deux cas cherche donc à déterminer quels facteurs du HCR amènent un État à transgresser la politique de réfugiés préalablement formulée conjointement avec le HCR puis à en émettre une beaucoup plus sévère.

Plan

En scrutant les situations mexicaine et soudanaise et en cherchant à faire ressortir des comportements gouvernementaux communs vis-à-vis des crises humanitaires et du HCR, cette analyse veut examiner ce qui sous-tend les échecs et les succès de l'Agence en vue de bâtir des programmes d'assistance adéquats permettant de mieux traiter à la fois l'insécurité des populations réfugiées et celle des pays hôtes. Le premier chapitre dresse un bilan de la littérature pour ensuite aborder le cadre théorique de la recherche. Le second chapitre traite de l'application du cadre théorique dans le cas du Mexique alors que le troisième en fait de même pour le Soudan. La conclusion compare les deux chapitres précédents en revenant sur les points importants qui en auront émergé afin de survoler les perspectives d'avenir possibles autant en ce qui concerne le HCR qu'en ce qui a trait aux réfugiés eux-mêmes. Étant donné la complexité, la nature et la taille des difficultés qui entourent cette situation, cette analyse ne prétend pas formuler un schéma unique et concis pour la résorption totale du problème. En effet, elle vise simplement à mieux connaître les éléments contribuant à l'adoption d'une politique nationale de réfugié plutôt qu'une autre.

CHAPITRE PREMIER

DÉMARCHE SCIENTIFIQUE ET CONSTRUCTION THÉORIQUE

Intérêt de la recherche

C'est vers le début des années 80 qu'on commence à voir un effort de recherche soutenu sur les réfugiés. La littérature qui en découle traite surtout des causes des flots de réfugiés, des réseaux transnationaux qui les assistent, des programmes d'urgence élaborés pour répondre à leurs besoins, du rôle des organisations internationales ainsi que de l'arsenal légal relatif à la définition des concepts d'asile, de réfugié et de protection. Certains scientifiques ont tout de même abordé les facteurs déterminant les politiques de réfugiés au niveau national et leurs rapports à la politique domestique et étrangère, à l'intérêt national ainsi qu'aux considérations idéologiques des États (Loescher & Monahan 1989, 5). Peut-être les politologues et les spécialistes des relations internationales ont-ils négligé l'investigation de ces questions parce qu'il leur a fallu du temps avant de prendre conscience de la permanence et de la croissance du phénomène de la migration forcée. Nonobstant, plusieurs affirment aujourd'hui que ce champ d'étude n'est encore que survolé et que plusieurs questions de fond restent à être abordées.

La recherche sur le comportement des États vis-à-vis des flots de réfugiés et de l'agence internationale chargée de gérer leurs conséquences s'avère aujourd'hui d'une importance accrue pour plusieurs raisons. A priori, l'échec de la communauté internationale devant la prévention et la résolution des questions de migration forcée est saillant. Le nombre de flots de réfugiés augmente tout comme celui des personnes les composant. Il est d'ailleurs facile de constater que l'existence de réfugiés influence substantiellement les dynamiques politiques au niveau mondial et, pour plusieurs, au niveau domestique. Les suites de la fin de la guerre froide appellent en outre un nouvel effort de recherche. D'une part, on

porte depuis sa fin, une attention intensifiée aux Droits de la personne et leur application est exigée dans plus de processus, aussi divers soient-ils. Certains chercheurs et plusieurs ONG dont *Amnistie internationale* et *Human Rights Watch* proposent donc cette nouvelle lentille pour définir et scruter les dynamiques entourant les réfugiés et la souveraineté étatique. D'autre part, la chute de l'URSS a transformé la configuration globale qui, à son tour, modifie les manières de se pencher sur les questions de migrations. À l'intérieur de cette conjoncture nouvelle, on note un élargissement des contours de la sécurité nationale qui, au niveau de l'immigration, résulte en l'émergence d'un restrictionnisme sévère qui complique la donne davantage et assombrit les perspectives d'avenir du statut d'asile. L'exploration du thème des réfugiés et de la sécurité s'impose donc étant donné l'ampleur de la situation.

Dans son ouvrage collectif *Refugees and International Relations*, Loescher affirme que les recherches effectuées abordent surtout les causes des flots de réfugiés et les solutions générales au problème mais peu d'entre elles scrutent le jeu des facteurs domestiques et internationaux dans la formulation des politiques nationales portant sur les réfugiés (Loescher & Monahan 1989, 4-7). D'autre part, Weiner ajoute que, puisque les spécialistes des relations internationales ont concentré leurs efforts comparatifs systématiques dans des équations où les mouvements de population symbolisent uniquement la variable dépendante, très peu d'attention a été consacrée à savoir comment est-ce que les décisions nationales à ce sujet sont influencées par les normes du HCR. En somme, la question investiguée ici vise à combler cette carence dans la recherche.

Un bref historique : le HCR et les normes de conduite qu'il impose aux États

Cette section fait un survol rapide de l'histoire du HCR et de son fonctionnement afin de mieux saisir le contexte institutionnel et politique dont découlent ses normes et ses pratiques. Le HCR est instauré en réponse à la crise de réfugiés que crée la Première guerre

mondiale. La Ligue des nations nomme en 1921 un Haut commissaire aux réfugiés chargé de fournir une protection légale à cette masse de victimes. Son mandat à court terme est davantage politique et technique qu'exécutif puisqu'il consiste principalement à convaincre les gouvernements de procurer des documents légaux aux réfugiés de manière à ce qu'ils puissent résider sur place ou du moins voyager jusque chez eux. Ce n'est qu'en 1951 que sont réellement établies les fondations du système actuel de la protection des réfugiés avec la formation du Haut commissariat des réfugiés par l'Assemblée générale des Nations unies. Celle-ci lui attribue la mission première de protéger les réfugiés à travers la promotion de l'adhésion des États à l'accord, le suivi du comportement des signataires et l'apport d'un soutien permettant à ces derniers de conférer une protection adéquate aux réfugiés sur leur territoire. Le HCR est également chargé de trouver des solutions aux «problèmes de réfugiés» en encourageant les gouvernements à aider au rapatriement volontaire de ces derniers ou alors leur intégration dans d'autres communautés nationales.

On rédige ensuite la Convention des réfugiés qui apparaît comme un événement aussi majeur que la naissance du HCR sinon plus. En effet, celle-ci élabore pour la première fois une définition du terme *réfugié* comme étant une personne à l'extérieur de son pays d'origine et étant incapable d'y retourner en raison d'une crainte bien-fondée de persécution sur la base de la race, de la religion, de la nationalité, d'une opinion politique ou de l'appartenance à un groupe social (*The State of the World's Refugees* 2000, 2). C'est sur une base individuelle qu'on octroie le statut à une personne devant absolument avoir été déplacée à l'extérieur des frontières de son pays d'origine. De plus, le principe de *non-refoulement* interdit à quiconque de rejeter un requérant d'asile sur un territoire où sa vie ou sa liberté pourrait être menacée. La convention stipule qu'un réfugié dispose de certains droits qui sont inaliénables et indépendants de tout intérêt politique ou de notion de charité. Du reste, cette

entente désigne comme seuls bénéficiaires les requérants d'asile victimes d'événements antérieurs au premier janvier 1951. Avec le temps et l'émergence de nouvelles vagues de réfugiés, l'Assemblée générale décide de rendre les bienfaits de la Convention de 1951 accessibles à ces nouveaux groupes de déplacés par le Protocole de 1967. Jusqu'à ce jour, la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 constituent les deux instruments légaux primordiaux dans la protection des réfugiés. On compte aujourd'hui cent quarante-cinq États signataires de l'un ou l'autre de ces accords («Basic Facts»).

D'une part, les fondateurs voulaient la tâche du HCR de nature entièrement apolitique. Néanmoins, la définition de celle-ci est incontestablement marquée par les tensions idéologiques de la guerre froide et celles au sein du camp occidental. En effet, l'émergence d'un tel système provient de la volonté de plusieurs gouvernements d'Europe de l'Ouest qui, sans le HCR, aurait rendu pour eux l'accueil des gens fuyant le communisme très onéreux. Puisqu'à ce moment, ces acteurs ont le pouvoir de façonner l'ordre mondial, ils le font de manière à partager le poids du fardeau de l'exil de ces nouveaux venus. D'ailleurs, une des superpuissances de l'époque, les États-Unis, voit un net avantage politique à accueillir et à soutenir l'influx massif provenant du camp communiste. Cependant, le gouvernement américain n'est pas intéressé à avoir davantage d'obligations financières ou de contraintes. En conséquence, le HCR se voit accorder le droit d'accepter les contributions volontaires (venant principalement de gouvernements), mais contraint de faire approuver ces dernières par l'Assemblée générale (Ferris 1993, 9). D'autre part, le HCR devait au départ n'être qu'un organe non-opérationnel. Il devait fonctionner à travers les ONG et en était donc totalement tributaire. Or, à partir des années 60, on fait face à des flots de réfugiés additionnels et plus nombreux dans le Tiers-Monde. Le mandat du HCR est ainsi amené à connaître une expansion fulgurante. Il a désormais la capacité d'intervenir dans les domaines

traditionnels c'est-à-dire ceux de l'assistance et de la logistique de l'aide humanitaire aux réfugiés (Ferris 1993, 37).

Au fil du temps, c'est davantage l'environnement international et le type des opérations menées par l'organisation qui sont portées à changer plutôt que l'agence elle-même (*The State of the World's Refugees* 2000, 3). D'abord, le nombre de réfugiés auxquels le HCR a affaire s'est multiplié de façon exponentielle depuis sa naissance. De plus, on retrouve des bureaux de l'agence dans de nombreux pays et son personnel travaille sur un éventail de terrains allant au-delà des pays d'asile sûres. Pour cette raison, les partenaires du HCR sont très divers («Working Together»). Devant la nécessité de transiger avec tous ces protagonistes qui appliquent leurs politiques respectives de façon plus ou moins indépendante, plusieurs États peuvent évaluer que l'effet d'une participation au HCR empièterait sur leur souveraineté et leurs capacités. De plus, l'application des normes du HCR sur le terrain demande des infrastructures, du personnel et du financement que certains pays n'arrivent pas à fournir. Subséquemment, les normes ne s'appliquent que partiellement. N'étant pas en mesure de contrôler pleinement leur politique nationale de réfugiés, ces États sont désappointés d'avoir ouvert leurs coffres et de s'être contraints par des engagements internationaux pour soutenir une politique qu'ils jugent critique pour leur sécurité.

Bilan de la littérature :

expliquer la conformité des politiques nationales en matière d'accueil de réfugiés au régime du HCR

Les auteurs semblent s'entendre sur la centralité de l'intérêt national vis-à-vis de l'application des politiques nationales de réfugié peu importe s'il s'exprime à travers des considérations entourant l'économie, l'idéologie, la géostratégie, la sécurité ou la réputation internationale. Toutefois, différentes vues sont exprimées dans la littérature quant à l'influence des facteurs internationaux, notamment les normes du HCR sur les politiques

portant sur les réfugiés. On retrouve un premier cercle d'auteurs qui est convaincu de l'efficacité des normes du HCR autant en ce qui a trait à la sécurité nationale qu'à la protection des réfugiés. Le second groupe de chercheurs, quant à lui, déplore les conséquences qu'ont les normes et n'y voit pas d'avantage. Finalement, le dernier groupe d'auteurs soutient que les normes du HCR sont plutôt vaines et n'ont pas d'impact réel.

Le premier cercle d'auteurs (Ferris, Jacobsen, Gordenker), très visibles dans la littérature occidentale, adhèrent au discours de l'humanitarisme promu au sein des institutions internationales et à la mission qui en découle. Ces chercheurs croient à la réussite des politiques de réfugiés qui intègrent les normes du HCR autant en termes de protection pour les réfugiés qu'en termes de sécurité pour les pays hôtes. Ces auteurs avancent que les normes du HCR ont une influence positive sur les politiques nationales et contribuent à une meilleure gestion des vagues de réfugiés. Au demeurant, la différence des diverses politiques de réfugiés serait issue de conceptions divergentes de l'intérêt national.

Une bonne représentante de ce camp est Elizabeth Ferris. Dans son ouvrage *Refugees and World Politics*, elle affirme que la définition de «réfugié» est dépendante de celle de l'intérêt national (Ferris 1985, 73). Par ailleurs, elle indique que, bien que le HCR ne soit pas intéressé ni qualifié pour intervenir dans les plans de développement des pays hôtes, ses programmes d'assistance ont parfois contribué à l'amélioration des conditions de vie des populations locales et réfugiées qui, généralement, n'ont que leur pauvreté à partager. Malgré les actions entreprises par le HCR, les perspectives économiques demeurent généralement sombres, ce qui entraîne un désengagement continu vis-à-vis des normes de l'agence de la part des pays receveurs (1985, 76).

Dans *Beyond Borders: Refugees, Migrants and Human Rights in the Post-Cold War Era*, Ferris soutient qu'une politique nationale portant sur les réfugiés s'articule en lien avec deux

éléments. D'une part, la relation initiale entre le pays producteur et le pays hôte affecte comment seront traités les réfugiés. À son tour, le type de législation influera inévitablement sur la relation future que ces deux États entretiendront. D'autre part, toute politique de réfugiés traduit forcément les tensions économiques, politiques et culturelles sévissant dans le pays hôte (1993, xx). Pour Ferris, la défense de la souveraineté nationale explique beaucoup plus en matière d'asile que toute notion humanitaire. Par exemple, dans un éclat d'indépendance, les pays puissants ferment leurs portes à des populations qui offrent pourtant une main-d'œuvre dont ils ont besoin. De surcroît, ils modifient les lois internationales pour légaliser leur comportement sans trop d'obstacles. Dans ce contexte, les règles concernant les réfugiés s'établissent selon le jeu entre les traditions légales et culturelles, l'envergure de l'influx, les besoins politiques des dirigeants de l'État et les pressions extérieures qui leur sont faites (1993, 24). C'est ce qui explique, ajoute Ferris, que les réponses étatiques ne sont pas les mêmes d'un groupe de réfugiés à l'autre.

Se distançant des autres chercheurs, Leon Gordenker pense que les normes du HCR peuvent avoir un impact positif sur les politiques nationales mais dans l'unique mesure où le pays hôte fonctionne selon l'éthique et la culture dont sont issues les normes du HCR. Autrement dit, il s'agit d'un régime normatif d'origine occidentale efficace dans les pays qui fonctionnent à l'occidentale. En effet, Gordenker affirme que la difficulté ne se situe pas au niveau de la teneur des normes internationales ou encore à celui du nombrilisme étatique mais plutôt au niveau de l'interprétation que les divers gouvernements font des lois dans leur application. Il s'explique ainsi (1987, 90) :

« Each country's government and population tend to treat specific emergencies according to its own social practices. The standards that a government applies may be influenced by the urging and programmes of transnational agencies [...]. In most cases, however, local cultural and ethical practices are likely to dominate ».

normes sont à leurs yeux un instrument de défense des intérêts de ces puissances. Par conséquent, le bien-fondé des normes du HCR est pour eux questionnable. Selon ce point de vue, les politiques de réfugiés sont le résultat d'un bras de fer entre l'intérêt national du pays hôte et les prérogatives de ceux qui désirent maintenir les relations de domination globale. Pour ces auteurs, ceci explique l'inégalité des différentes politiques de réfugiés et l'application mitigée des normes du HCR.

Myron Weiner prône que c'est la structure, en réalité faite de perceptions, qui détermine les intérêts des acteurs internationaux. Dans *The Global Migration Crisis : Challenge to States and to Human Rights*, Weiner soutient que, de manière générale, les règles nationales d'entrée se forment en fonction de considérations de stabilité interne et de sécurité internationale. D'emblée, Weiner explique que la nature ambiguë des menaces est problématique car après tout, écrit-il, elles ne sont que des perceptions créées selon l'image que les États ont de leurs faiblesses et de leurs forces. Il va sans dire que ces représentations ne collent pas toujours à la réalité et que tous les acteurs internationaux en élaborent de bien différentes, ce qui ne facilite pas leur compréhension et leur entente mutuelles. En outre, l'auteur parle d'une augmentation de ces perceptions qui, avec l'élargissement des contours de la sécurité nationale, rendent la situation très délicate. Weiner décrit cinq perceptions de menace façonnant les politiques traitant de l'admission et du traitement des réfugiés. Il s'agit de l'envenimement des relations avec un autre gouvernement, de la déstabilisation du régime en place dans le pays hôte, de la surcharge des capacités locales en termes économiques et sociaux, de l'envahissement culturel et de l'utilisation potentielle des nouveaux arrivants par leur pays d'origine pour porter atteinte au pays d'accueil (1995, 137). L'auteur paraît être en désaccord avec les pratiques draconiennes des pays producteurs mais non avec la tendance restrictionniste des pays appelés à devenir hôte. Weiner semble donc insinuer que les normes

Autrement dit, la concrétisation des normes internationales du HCR n'est envisageable que dans la mesure où le système judiciaire local comporte une législation dont l'essence est similaire. Au reste, Gordenker avance que les politiques de réfugiés sont issues d'une dialectique entre le processus bureaucratique, les intérêts politiques domestiques et les facteurs idéologiques et géostratégiques en vigueur dans le pays hôte (1987, 122).

Selon Karen Jacobsen, les normes du HCR peuvent avoir des suites constructives dans les politiques nationales de réfugiés. Or, celles-ci seront de courte durée. Elle rapporte que le processus d'asile est affecté par quatre grandes catégories de facteurs dont les dirigeants estiment les coûts et les bénéfices à divers stades de leur démarche. Ainsi, le choix d'un gouvernement d'intégrer les normes du HCR dans sa politique et de les respecter dans sa pratique dépend notamment de l'attrait exercé par l'offre d'assistance financière du HCR et par l'opportunité d'une bonne publicité internationale. Si la durée de l'asile s'annonce courte, il est fort probable que les gouvernements se montrent plus enclins à recevoir les exilés. Par ailleurs, les États dont la souveraineté est ou a été contestée dans le passé risquent d'agir plus défensivement à l'endroit des organisations internationales. Jacobsen attire l'attention sur l'éventualité d'une mise à l'écart des représentants gouvernementaux par les envoyés de ces organisations. Dans un tel cas, l'auteure affirme que « l'environnement séparatiste » conduira à la fin des opérations entreprises par le HCR. Le type de relation entre le pays d'origine des réfugiés et le pays hôte est aussi déterminant dans le choix de la politique d'accueil. En définitive, Jacobsen rappelle qu'il ne faut pas surestimer le pouvoir de persuasion des organisations internationales car, après tout, les États aussi disposent d'une force de coercition capable de les contraindre (1996, 663).

Ensuite vient un groupe d'auteurs (Rogers, Weiner, Chimni) qui déplorent les conséquences néfastes des normes du HCR. Créés par les grandes puissances, le HCR et ses

du HCR accroissent l'impression d'insécurité des États hôtes de sorte qu'ils limitent l'influence de ces normes dans leur politique nationale.

Quant à elle, Rosemary Rogers explique que le discours des Droits de l'homme est devenu l'idéologie dominante après la guerre froide. Dans le système international, on l'invoque quotidiennement, sans conteste et avec peu d'éthique pour limiter la souveraineté de certains États. L'auteure observe que, curieusement, la plupart des interventions humanitaires découlent directement de décisions du Conseil de sécurité et non d'un rapport rédigé par la Commission des Droits humains (1992, 1134). Rogers remarque également que, dans le cas de flots de réfugiés à grande échelle, le pays hôte s'attend toujours à ce que les réfugiés s'autosuffisent. Évidemment, ceci ne peut se concrétiser qu'aux dépens de la communauté internationale qui investit dans certains domaines concernant strictement les réfugiés. Or, Rogers estime qu'il serait plus rentable pour tous si les institutions internationales et le pays hôte formaient un autre type d'équipe visant le développement de la région entière à travers un plan qui intégrerait les nouveaux venus aux populations locales. En bref, cette auteure suggère qu'à travers le monde, le processus d'asile est incontrôlable, étant conditionné par des appréciations discutables de l'intérêt national, des considérations politiques à court terme ainsi que la volonté politique de poursuivre une stratégie vaine (1992,1124). Pour tout dire, Rogers croit que les normes du HCR sont risquées pour les pays qui reçoivent de nombreux réfugiés ainsi que pour eux-mêmes tant et aussi longtemps que les acteurs riches du système international ne s'engagent pas à investir dans le régime et que celui-ci ne reposera pas sur des assises éthiques fermes.

Un peu comme Rogers, B.S. Chimni voit dans le HCR l'instrument des puissances hégémoniques depuis la fin de la guerre froide. L'humanitarisme, écrit Chimni, est l'idéologie au service de ceux qui veulent maintenir les relations de domination globale. D'une part, elle

légitimise, au nom des Droits de l'homme, l'usage de la force dans les guerres et les ingérences territoriales. D'autre part, la doctrine permet aux Occidentaux d'amener une «solution» aux conditions de vie pénibles que la globalisation a instaurées en imposant une myriade de mesures politiques et économiques néolibérales qui ne vont que nourrir la suprématie du capital transnational. Étant modelé par ce système, le HCR ne fait que participer « à l'érosion des principes fondamentaux de la protection des réfugiés » (2000, 244). Se déclarant apolitique, l'idéologie justifie des interventions intéressées. En effet, l'acte de séparer le politique de l'humanitaire est justement très politique, clame Chimni. En outre, le débat du rapport entre les moyens et la fin est simultanément ignoré (2000, 249). L'auteur s'exprime dans un langage très clair (2000, 251):

« In my view the ideology of humanitarianism has used the vocabulary of human rights to legitimize the language of security in refugee discourse, blur legal categories and institutional roles, turn repatriation into the only solution, and promote a neo-liberal agenda in post-conflict societies leading to the systematic erosion of the principles of protection and the rights of refugees ».

En somme, Chimni affirme que seuls les gouvernements profitant des inégalités globales actuelles ont intérêt à adhérer au HCR et à ses normes. La position subordonnée des pays où aboutissent la majorité des flots de réfugiés poussent ces gouvernements à en faire autant. Il est donc justifié que ces derniers sentent leur sécurité menacée lorsque l'agence infiltre leurs rangs. En crise, obsolète et déplacé, le mode de fonctionnement unilatéral du HCR nuit également à l'hôte et à ses «invités» (Chimni 2001, 151).

Un dernier cercle d'auteurs (Nadig, Loescher, Monahan, Dowty, Forsythe, Suhrke) soutient qu'en bout de ligne, les normes du HCR n'ont pas d'impact sur les politiques nationales. Par exemple, Aninia Nadig (2003, 363) attribue la réticence des pays hôtes à appliquer les normes du HCR à la configuration du système international depuis la chute de l'empire soviétique et encore plus depuis le 11 septembre à la primauté de la sécurité de l'État sur toute autre forme de sécurité, le tout résultant dans un manque de volonté

politique de la part des gouvernements. Très axée sur l'anarchie qui règne dans les relations internationales et sur la prédominance des grandes puissances, Nadig ajoute que, dans une telle conjoncture, les normes et les règles du HCR peuvent facilement être interprétées de façon impérialiste et ainsi ne recevoir aucune attention sincère.

Gil Loescher conclut, quant à lui, que les normes du HCR sont vaines et que le seul régime pouvant être efficace en la matière en serait un portant sur l'organisation d'ingérences militaires chez des pays desquels s'échappent un trop grand nombre de fuyants. En 1989, Loescher édite avec Laila Monahan *Refugees and International Relations* dans lequel il souligne que la politique étrangère des États est liée de très près aux causes et aux réponses internationales aux flots de réfugiés. Subséquemment, les mécanismes internationaux sont non seulement politisés mais inappropriés pour répondre à la plupart des besoins des réfugiés. Encore dans un contexte bipolaire, Loescher écrit alors que les gouvernements décident d'ouvrir leurs portes sur la base de considérations géopolitiques et idéologiques échafaudées en fonction de ce qu'ils croient être leur intérêt qui, lui, se rattache au contrôle de leur souveraineté (1989,8). C'est pour cette raison que Loescher présume que l'amélioration du régime international portant sur les réfugiés est peu probable puisque celle-ci exige des ajustements au niveau des politiques étrangères et du multilatéralisme qui sont contraires à cet intérêt. En somme, les États n'ont pas la volonté politique de changer le cours des choses (1989, 11).

En 1993, Loescher publie *Beyond Charity : International Cooperation and the Global Refugee Crisis* dans lequel il renchérit en déplorant que, puisque le HCR ne constitue en rien une solution à long terme, il représente un des plus grands échecs des systèmes politique et humanitaire internationaux (1993,9). L'auteur admet tout de même que l'humanitarisme est un facteur qui joue dans la formulation des politiques nationales de réfugiés. Or, dit-il, ce

sont généralement des considérations politiques et stratégiques qui sont les principaux déterminants de ces politiques. Les réfugiés sont bienvenus dans la mesure où ils contribuent à l'intérêt national dans le pays hôte. Ainsi, si leur venue renforce la base du pouvoir, la confiance nationale ou la communauté ethnique dominante, la loi risque de leur être probablement plus favorable.

Dans un article rédigé conjointement avec Alan Dowty trois ans plus tard, Loescher pousse davantage sa réflexion en prônant l'intervention chez les pays producteurs de flots de réfugiés dans le but de promouvoir la croissance et la stabilité stratégiques et globales à long terme. Néanmoins, l'exposé reste ambigu : désignant l'abus des Droits de l'homme comme base officielle pour l'intervention militaire, le texte semble officieusement pointer vers les conséquences économiques, culturelles et sociales négatives pour les pays hôtes ainsi que vers la menace potentielle à la sécurité et à la stabilité domestiques et internationales. D'ailleurs, les auteurs laissent entendre qu'un État peut être sûr dans l'unique mesure où il contrôle physiquement les réfugiés (1996, 49). Paradoxalement, Loescher dénonce tout au long de ses recherches les systèmes politique et humanitaire internationaux pour leur réponse *ad hoc* face aux flots de réfugiés mais, dans une certaine mesure, la solution qu'il propose l'est tout autant.

Dans un ouvrage plus récent, *UNHCR and World Politics*, Loescher s'attarde davantage au sujet qui attire ici notre attention. L'auteur déduit que les dirigeants des pays nouvellement indépendants d'Asie et d'Afrique coopèrent avec le HCR avec l'objectif d'améliorer leur réputation internationale et d'ajouter à leur capital de légitimité internationale. Ces nouveaux États, déclare-t-il, ont adhéré aux normes du HCR afin de mettre la main sur les bénéfices que promettent les programmes d'assistance matérielle.

L'application des normes dans la réalité n'est pas pour autant garantie. En définitive, Loescher se résume ainsi (2001,6):

« There has hardly ever been a time in the UNHCR's history where governments' foreign policies or strategic interests did not affect their stance towards the Office. And there has hardly ever been a time when states offered asylum and accepted refugees without some form of political calculation or discrimination ».

David Forsythe pousse ce même argument un peu plus loin en affirmant que le problème provient de la structure du système international car tant et aussi longtemps que les acteurs primordiaux des relations internationales resteront les États, l'intérêt national collectif s'opposera aux agences humanitaires dont l'approche est individualiste. Or, le HCR n'est pas non plus sans faute, rappelle l'auteur, parce qu'il confond systématiquement non-politique et apolitique. Basée sur le libéralisme social, sa «neutralité» génère une bonne part de la tension entre l'organisation et ses partenaires. En effet, la politique étrangère des États (comprenant les démocraties libérales) dilue leur libéralisme au nom de l'intérêt national et de la sécurité (2001, 10). Pour une série d'États, ce qu'exige et défend le HCR équivaut à une intrusion dans la politique domestique partisane et stratégique. Forsythe pense donc que les dirigeants du HCR gagneraient à jouer franc jeu en énonçant clairement son rôle et en admettant que ses normes ne sont neutres ni en termes idéologiques, ni en termes pratiques. Selon Forsythe, cela favoriserait une plus large acceptation des normes du HCR de la part des autorités publiques. Outre cela, il affirme qu'il existe peu d'avantages pour les puissances à travailler avec une entité qui fait pression par la suite afin qu'elles modifient leurs politiques. Par ailleurs, il est clair pour ce chercheur que le HCR répond aux besoins des quelques nations occidentales qui le subventionnent à 95%. La seule solution viable réside donc dans la socialisation à long terme au fait que la défense des réfugiés ne correspond en rien à une action hostile (2001, 16).

Du reste, Astri Suhrke fait bande à part en soutenant que les États ne se sentent pas réellement menacés par l'arrivée de réfugiés. Même faible, tout État peut se défendre seul contre une menace comme celle-là, argumente-t-il. Il n'y a pas d'intérêt à partager des coûts et des responsabilités alors qu'une action unilatérale peut très bien faire l'affaire. Voilà pourquoi l'institution de l'asile et des normes du HCR sont en perte de vitesse et les plans de partage et de coopération la soutenant sont souvent bafoués (Suhrke 1998, 399). Par contre, Suhrke prétend que les États seraient plus enclins à appliquer les normes du HCR si elles leur permettaient d'agir sur les causes générant les flots de réfugiés. C'est à ce point précis que croule l'analogie entre la coopération en matière de défense et celle en matière de réfugiés. En effet, un régime qui s'accommode de l'atténuation des conséquences est moins attrayant qu'un régime qui attaque les racines du problème. N'ayant aucune certitude quant à la fréquence et à l'amplitude des phénomènes créateurs de flots de réfugiés, les nations ne peuvent appliquer la logique d'assurance qui les fait normalement collaborer. Les chances de réciprocité sont, de surcroît, automatiquement amoindries (Suhrke 1998, 402). L'auteur est donc porté à penser que dans un contexte post-hégémonique où le comportement des États n'est pas motivé par un esprit de communauté, la coopération serait sans doute plus acceptée si elle prenait place à l'intérieur des régions plutôt qu'entre elles. De fait, les pays d'une même région risquent d'être tous affectés par les flots de réfugiés s'y produisant et ils auront conséquemment un intérêt commun dans l'encadrement de celui-ci.

En définitive, on peut affirmer qu'une majorité d'auteurs s'accordent pour dire que les politiques de réfugiés résultent de l'interaction de plusieurs facteurs et non de l'intérêt humanitaire. Cependant, il n'y a pas de consensus concernant le type d'influence qu'ont les normes du HCR sur les politiques nationales ou tout simplement si influence il y a. Au

demeurant, il n'existe pas non plus de consensus sur la nature des facteurs amenant un gouvernement à avoir des perceptions d'insécurité nationale les motivant à pencher davantage de ce côté. Certains clament que ces impressions sont justifiées, d'autres soutiennent qu'elles sont artificielles et manipulées par les grandes puissances de manière à servir leur intérêt. Tour à tour, les chercheurs rendent responsables de la mauvaise gestion des flots de réfugiés, soit la nature du système international, les relations internationales, le mode de fonctionnement du HCR ou encore les normes qui le sous-tendent, les processus domestiques étatiques, les biais culturels, le manque de ressources, l'individualisme de certains états, le machiavélisme des grandes nations libérales et le désir de stabilité. Une majorité de ces chercheurs doutent du potentiel de réussite d'un régime en la matière, quelle que soit sa nature. Quant aux vertus de l'humanitarisme, les opinions des auteurs sont partagées : alors que les universitaires occidentaux le défendent ardemment, les auteurs provenant d'ailleurs les rejettent davantage.

Hypothèse et cadre d'analyse

Le bilan de la littérature indique les champs explorés dans la recherche quant à la nature de l'impact des normes du HCR sur les politiques nationales. Aussi, le cadre théorique développé ici vise à établir les concepts et la méthode qui seront utilisés en vue d'investiguer systématiquement les facteurs à l'origine de cette dernière. Ainsi, ce mémoire repose sur l'hypothèse suivante: « Dans les cas de flots de réfugiés massifs, plus les politiques étatiques portant sur l'admission et le traitement de réfugiés ou de personnes revendiquant un tel statut sont conformes aux normes du HCR, plus les États percevront leur sécurité comme étant menacée et adopteront finalement des politiques restrictives».

En ce qui a trait à la conformité des politiques nationales de réfugiés avec les normes du HCR (soit la variable indépendante), trois indicateurs semblent appropriés. Le premier

d'entre eux constitue la présence ou l'absence d'aide légale et administrative car la réalité de cette aide implique la possibilité réelle d'une reconnaissance officielle du statut de réfugiés aux individus immigrant et l'assurance d'un non-refoulement vers un territoire où la liberté ou la vie du requérant serait en péril. Le second indicateur est la présence ou l'absence d'assistance matérielle (en termes de logement, de nourriture et d'habits et ce, dans la mesure des capacités nationales évidemment). Le dernier indicateur réside dans le degré de liberté des réfugiés dans la société d'accueil.

Quatre grands facteurs semblent éloquentes quant à la variable dépendante qui consiste dans l'émergence d'une politique nationale de réfugiés restrictive. D'abord, comme Gordenker en fait part, les conflits au sein d'un gouvernement semblent avoir un impact important dans la formulation des politiques de réfugiés et dans l'application des normes du HCR ou d'autres restrictions. En second lieu, les contraintes provenant de l'application de ces normes semblent alimenter les perceptions d'insécurité et participent ainsi à l'édification de politiques restrictives. Ensuite, comme Ferris l'a souligné, les tensions existant dans les relations bilatérales du pays hôte et du pays producteur de réfugiés paraissent également expliquer l'émergence d'une politique restrictive (1984, 372). Finalement, les conditions et les objectifs géopolitiques semblent aussi avoir un impact sur les politiques nationales de réfugiés.

Par exemple, on peut imaginer que l'existence de conflits au sein d'un gouvernement peut mener à la pratique de politiques plus restrictives dépendamment de qui sort gagnant de la lutte bureaucratique. Également, si l'application des normes du HCR provoque l'émergence de contraintes majeures pour le gouvernement et les citoyens hôtes, on peut penser que la politique de réfugiés sera plus restrictive à ce niveau. Le chapitre suivant

applique ce cadre théorique au contexte mexicain en vue d'infirmier ou de confirmer ces hypothèses.

CHAPITRE 2

LA POLITIQUE DE RÉFUGIÉS MEXICAINE : UN CLIVAGE ENTRE LA GAUCHE ET LA DROITE

Ce chapitre vise à démontrer l'impact qu'ont eu les quatre grands facteurs évoqués plus tôt dans l'émergence d'une politique nationale de réfugiés restrictive au Mexique suite à l'arrivée de nombreux Guatémaltèques. Afin de mieux saisir l'ampleur des événements ayant mené à une politique de réfugiés restrictive, une mise en contexte est d'abord présentée. Par la suite, les quatre grands facteurs seront analysés tour à tour afin de cerner leur influence dans cette conjoncture précise.

Le contexte politique guatémaltèque : des décennies d'oppression

La crise guatémaltèque qui a généré un flot de réfugiés majeur dans les années 80 a des origines qui remontent aux années 50 lorsqu'une guérilla gauchiste commence à se former (Klaiber 1998, 218). Celle-ci se mobilise en réaction à l'exclusion de la majorité de la population guatémaltèque de toute participation politique car, depuis l'indépendance du pays en 1821, une aristocratie de militaires et de grands propriétaires terriens acoquinée avec de grands intérêts commerciaux américains dirige le Guatemala et défendent leurs intérêts par la violence et la répression (Immerman 1981, 633-634). Malgré la présence de cette nouvelle force politique, l'ancienne garde parvient à conserver le pouvoir en alternant les régimes autoritaires. En 1978, suite à des élections frauduleuses, le général Romeo Lucas Garcia s'empare du pouvoir. Dans le but d'annihiler l'opposition criante, ses troupes alliées à des escadrons de la mort d'extrême droite plongent le pays dans une vague de terreur où sont perpétrés de nombreux assassinats politiques. Voulant réprimer la base de support traditionnelle de la guérilla, Lucas Garcia amorce une campagne de «pacification» des populations rurales indigènes qui s'avère très meurtrière. En conséquence, en mai 1981, un

premier groupe de quatre-cent soixante-dix paysans traverse la frontière mexicaine et s'installe dans la jungle du Chiapas, province du sud du Mexique (Harris & Ugalde 1987, 167-168). En juin de la même année, ils sont suivis par deux mille compatriotes (Zolberg, Suhrke & Aguayo 1989, 215). Le nombre d'arrivées de civils guatémaltèques au Mexique augmente sans cesse et de façon marquée après mars 1982, date du coup militaire du général Rios Montt. Déclarant une guerre totale aux gens des campagnes où s'ancrent les groupes révolutionnaires, Montt met en place une politique qu'il nomme « Des fusils et des fèves » : ceux se ralliant à Montt sont nourris, ceux s'y opposant sont fusillés (Klaiber 1998, 220). Des familles voire même des villages entiers arrivent successivement à la frontière du Chiapas et ce, jusqu'au premier trimestre de 1984 (Coudert 1987, 22). En bout de ligne, près de deux cent mille Guatémaltèques entreront au Chiapas suite à la politique de terre brûlée qu'instaure ensuite Rios Montt (Klaiber 1998, 252).

Historiquement, la frontière de trois cent-cinquante kilomètres séparant le Mexique du Guatemala a été à l'origine de nombreuses méprises et disputes. Servant les objectifs administratifs coloniaux des Espagnols, cette frontière n'existe pas en termes naturels, raciaux, religieux, linguistiques ou culturels. Les indigènes la traversant sur une base régulière n'avaient pas, jusqu'à tout récemment, le sens du concept de leur nationalité formelle (Rettie 1985, 194). La frontière fait l'objet d'une indifférence générale de la part des autorités mexicaines. Il faut dire que dans cette région, perdue une vieille tradition de «migration autorégulée». En effet, l'économie du Chiapas est surtout agraire et son développement dépend de l'exploitation bon marché des travailleurs en provenance de pays voisins éprouvant des difficultés économiques régulières. Au temps des récoltes, la demande pour cette main-d'œuvre s'accroît car elle permet aux grands propriétaires terriens du Chiapas d'allouer de maigres salaires et d'amasser des profits opulents (Klaiber 1998, 251). Ainsi, de

soixante à soixante-dix mille Guatémaltèques se rendent au Mexique chaque année sur les plantations et ce, sans papiers légaux. Le gouvernement mexicain n'exerce pas davantage de surveillance puisque ceux-ci traversent généralement la frontière dans le sens inverse quelques mois plus tard (Zinser 1983, 178).

Or, lorsque les familles guatémaltèques principalement composées de femmes et d'enfants se mettent à se succéder rapidement à la frontière du Chiapas, les autorités de l'immigration et l'armée mexicaines se font moins conciliantes et déportent systématiquement les groupes sur lesquels elles parviennent à mettre la main. L'entrée des Guatémaltèques se fait à un rythme cinq fois plus élevé qu'à l'ordinaire et aucun retour ne s'effectue (Brownstone 1982, 10). Au reste, jusqu'à une soixantaine de campements s'établissent le long de la frontière dans les profondeurs de la jungle (Coudert 1987, 25). La situation attire peu d'attention jusqu'au 14 juillet 1981, où, sur un groupe de mille neuf-cent paysans venus du Petén, l'immigration mexicaine n'en accepte que quarante-six et déportent instantanément les autres. Ce geste a vite fait de scandaliser les groupes mexicains de gauche et de défense des Droits humains ainsi que l'opinion publique internationale, tous déjà alarmés par la violence de la dictature militaire guatémaltèque. De surcroît, on accuse les agents de l'immigration de répression et de mauvais traitements à l'endroit des réfugiés. En guise de réponse aux critiques, le secrétaire du Ministère de l'intérieur soutient que ces gens ne sont pas des réfugiés politiques et qu'ils n'ont pas demandé l'asile. Selon lui, il s'agit là de migrants économiques à la recherche de travail et de terre (Harris & Ugalde 1987, 169). Or, on rapporte que le 3 juillet précédant, deux paysans guatémaltèques étaient arrivés à la capitale disant représenter huit cents familles immigrantes et affirment que les autorités mexicaines, bien informées de la persécution sévissant chez elles, leur avaient permis de traverser la rivière les séparant du Chiapas. Conséquemment, ils réclamaient le statut de

réfugié pour ceux dont ils étaient les envoyés (Zinser 1983, 179). Du reste, aucune évaluation individuelle des cas guatémaltèques n'avait été effectuée et la situation n'est pas documentée au niveau du Ministère de l'intérieur (Hartigan 1992, 716).

Le Mexique a refusé de ratifier la Convention de 1951 et le Protocole de 1967 prétextant que ses lois domestiques offraient suffisamment de protection aux individus fuyant la violence politique (Ferris 1987, 163). Or, le mot «réfugié» ne figure nulle part dans sa constitution ni dans ses réformes. En 1980, étant donné la violence sévissant dans la région, le HCR décide tout de même de négocier sa présence sur place. Il offre la réalisation d'un modèle d'intervention préalablement testé où le HCR s'occuperait de trouver le personnel ainsi que le financement nécessaires à l'entreprise. Affolée par la foule qui se presse à sa porte et la prolifération des ONG sur son territoire, l'administration de Lopez Portillo se laisse tenter par l'offre. Ainsi sont signées deux ententes bilatérales en vertu desquelles le HCR peut agir sur le sol mexicain (Loughna 2003). L'ouverture d'un bureau du HCR à la ville de Mexico attendra toutefois à mars 1982.

Le HCR parvient donc à fournir des fonds et des services pour les populations résidant dans les camps. En outre, il obtient graduellement le droit de facto de reconnaître les réfugiés «sous mandat» : telle est la stratégie privilégiée par le HCR lorsqu'il opère dans des pays qui ne sont pas membres de la Convention (Hartigan 1992, 724). Le HCR attribue ce statut à plus de quarante-six mille Guatémaltèques habitant des camps dans les zones officiellement désignées par le gouvernement mexicain et lui-même. Cette reconnaissance confère aux réfugiés la possibilité de négocier librement avec les gouvernements mexicain et guatémaltèque et bien que le gouvernement mexicain refuse de reconnaître officiellement les réfugiés sous mandat, ceux-ci bénéficient d'une sécurité physique, de services de soins de santé et d'éducation. Ces «élus» disposent donc d'une immunité de facto contre la

déportation. On évalue cependant à cent cinquante mille le nombre de réfugiés guatémaltèques non reconnus mais tacitement accueillis au Chiapas, ce qui révèle la générosité des Mexicains mais aussi leur volonté de garder celle-ci discrète afin de ne pas enflammer leur relation avec le régime du Guatemala (Loughna 2003). Par conséquent, le Ministère de l'intérieur rapporte que le pays n'abrite que dix mille Guatémaltèques (Harris & Ugalde 1987, 167). Ce chiffre doit correspondre aux estimés que le Ministère de l'intérieur fait du nombre d'individus à qui il alloue une protection légale minimale. Par exemple, en 1982, le HCR reçoit trois mille six cent quatre-vingt-quatorze applications pour l'asile. Il en recommande deux cent quatre-vingt-deux au Ministère de l'intérieur qui, en définitive, n'en accepte que soixante-douze (Ferris 1985, 208).

Pour mieux gérer l'aide aux réfugiés, la Commission pour l'aide aux réfugiés (COMAR) est créée quelques mois plus tard au sein du Ministère de l'intérieur. Permettant au gouvernement d'échapper à la nécessité d'avoir à traiter directement avec le HCR, la commission spéciale permet aux dirigeants mexicains de mieux encadrer leur relation non seulement avec le HCR mais aussi avec leur voisin du sud. De fait, le Ministère de l'intérieur annonce que la COMAR est désormais la seule organisation officiellement autorisée à s'occuper des réfugiés. Toute aide leur étant destinée (incluant celle du HCR) sera désormais traitée par la COMAR (Harris & Ugalde 1987, 171). Bien que beaucoup d'ONG sur le terrain décident d'ignorer ce nouvel ordre, le gouvernement parvient tout de même à conserver un contrôle beaucoup plus sévère que celui exercé par d'autres États de la région dans la même situation (Ferris 1984, 368).

Au demeurant, cette commission, politiquement inexpérimentée, doit faire preuve d'une grande détermination pour protéger ses prérogatives et son autonomie, étant placé sous le commandement de l'une des branches les plus conservatrices du gouvernement

mexicain : le Ministère de l'intérieur (Rettie 1985, 202). En effet, ce dernier met tout en œuvre pour que nul ne pénètre en terre mexicaine sans avoir préalablement montré des papiers d'immigration en règle (Zinser 1983, 182).

La COMAR organise donc les camps le long de la frontière. Totalement dépendants de la COMAR pour le logement, la nourriture et les autres services de base, les réfugiés affrontent de dures conditions de survie. Un représentant canadien d'une ONG sur place rapporte que la famine et les épidémies font rage et que les médecins à l'intérieur des camps disposent d'un matériel de soins nettement insuffisant. Le taux de mortalité sur les camps est donc très élevé et encore une fois, rien n'est documenté (Anonyme 1983, 1). Qui plus est, une évaluation indique qu'un Guatémaltèque sur dix décède dans les premiers mois de son exil (Ferris 1985, 100). Comme l'écrit Brownstone (1982, 8): «*All (les réfugiés) are in a peril of one form of extreme limitation of human rights or another, with death as a strong likelihood*».

Ce support minimal s'explique d'une part par la pauvreté et la famine sévissant chez la population locale. La COMAR fait donc attention de ne pas distribuer davantage aux réfugiés qu'aux citoyens mexicains. D'autre part, en ne reconnaissant pas les réfugiés légalement, en leur fournissant le «strict nécessaire» dans les camps et aucune assistance à ceux en milieu urbain, le gouvernement espère décourager l'immigration de plus de requérants d'asile. Sous forte pression du HCR pour une reconnaissance officielle du statut de réfugié, le gouvernement mexicain se décide à la fin de l'année 1982 à émettre des visas de «visiteurs frontaliers» FM-8 d'une durée de quatre-vingt-dix jours pour les réfugiés dans les camps du Chiapas. Au demeurant, le gouvernement mexicain ne semble pas avoir cessé ses déportations : entre six cents et mille immigrants illégaux sont renvoyés chaque semaine sans savoir s'il s'agit de réfugiés ou de vrais migrants économiques. De surcroît, des déportations de masse s'effectuent occasionnellement à partir des camps de Guatémaltèques révélant un

manque de coordination cinglant entre les diverses branches gouvernementales (Harris & Ugalde 1987, 171)

Selon les dirigeants du Guatemala, les camps du Chiapas abritent de nombreux guérilleros et des subversifs ou, du moins, des gens sympathiques à la gauche. De leur côté, les réfugiés réfutent rigoureusement ces propos en clamant n'être que des victimes coincées entre les factions de la guerre civile. Or, leur simple présence de l'autre côté de la frontière et l'image négative de l'armée guatémaltèque qu'elle projette sont suffisantes pour inciter celle-ci à tenter des représailles (Zinser 1983, 168). Depuis la révolution de 1910 jusqu'aux années 80, le régime mexicain perçoit la sécurité nationale d'une façon qui est davantage focalisée sur les menaces internes plutôt qu'externes (Rochlin 1997, 154). Par conséquent, le Mexique a conçu son armée comme une force de police interne, sans grande force de frappe. N'ayant donc pas les équipements et l'entraînement nécessaires pour défendre solidement la frontière, le Mexique n'est pas en position de contrer une ingérence étrangère. Selon les autorités du Ministère des affaires étrangères, il en est mieux ainsi : retirer l'armée de l'endroit empêche une course à la militarisation de la frontière et permet ainsi d'éviter «des incidents» (Rettie 1985, 202). Rien n'empêche donc le régime guatémaltèque d'aller défendre «ses intérêts» de l'autre côté de la frontière, ce qu'il fait allègrement.

Quotidiennement, des paysans du Chiapas se plaignent que des patrouilles guatémaltèques font irruption du côté mexicain à la recherche de réfugiés en vue de les éliminer. Des derniers mois de l'année 1981 à la mi-1984, les responsables des camps de réfugiés comptent soixante-neuf raids de soldats guatémaltèques où vingt et un réfugiés perdent la vie et vingt autres sont kidnappés. Des paysans mexicains tentant de protéger les exilés sont aussi tués au cours de ces incursions (Schooley 1987, 207). Toutefois, un silence parfait entoure ces événements jusqu'au mois d'août 1982 où une incursion sort finalement

l'administration mexicaine de son mutisme. Après avoir illégalement pénétré en territoire mexicain, des troupes guatémaltèques ouvrent le feu sur des travailleurs locaux. La nouvelle administration de De la Madrid, récemment élu à la présidence, paraît alors déterminée à se positionner davantage contre le régime militaire voisin. Aussi, le gouvernement décide de protester officiellement contre l'incident et profite de l'occasion pour exprimer son souci quant à la dégénérescence de la situation guatémaltèque suite au déclenchement de la campagne contre-révolutionnaire. Cependant, dix-huit mois s'écoulent avant qu'un incident déclenche finalement une réaction des autorités mexicaines à la turbulence des militaires guatémaltèques.

Après avril 1984 où un contingent de deux cents soldats guatémaltèques attaquent le camp d'El Chupadero assassinant six réfugiés, le Ministère de l'intérieur réagit autrement. Le gouvernement se plaint alors de la barbarie de ce geste aux autorités guatémaltèques qui rétorquent que ce dernier est l'œuvre des guérilleros gauchistes. Dès lors, il n'est plus possible pour quiconque dans l'administration mexicaine de réfuter les invasions territoriales et le danger que courent les gens du Chiapas et les réfugiés localisés si près de leur ennemi. Le gouvernement élabore donc un plan à long terme pour déplacer les camps. À ce moment, le HCR est très impliqué dans la réponse aux besoins des résidents des camps. Néanmoins, son rôle politique est très restreint : la COMAR agit pour lui à la fois comme porte-parole mais aussi comme garde-fou. Bien que le HCR ait été antérieurement inclus dans des discussions concernant des emplacements alternatifs pour les camps, il est entièrement exclu des négociations suivant les événements d'avril 1984 malgré qu'il ait débloqué une somme importante de son budget pour ce processus de relocalisation. Le plan gouvernemental consiste donc dans l'achat de terres dans la péninsule du Yucatan, à Campeche et Quintana Roo, pour y implanter de nouveaux camps. Indiquant qu'il n'y avait pas de terres disponibles

au Chiapas, le gouvernement fait savoir que sa décision est sans appel malgré le refus de déménager des réfugiés (Schooley 1987, 207). Ce déplacement à trois cent kilomètres au nord de la frontière anime chez plusieurs la crainte de perdre des traits majeurs de leur identité culturelle et la possibilité de retourner chez eux. En mauvaise santé, plusieurs affirment en outre ne pas avoir la capacité physique de faire le voyage. Subséquemment, la question devient très politisée et le gouvernement semble tout mettre en œuvre pour neutraliser cette résistance de la façon la plus efficace. Le 2 juillet, le gouvernement décrète que seules les forces armées et les gens de la COMAR peuvent désormais circuler dans la région où sont installés les camps. Le 3 juillet, un incendie ravage un des camps et les entrepôts attenants contenant les provisions alimentaires ainsi que le matériel de construction d'abris de fortune. Peu après, le gouvernement annonce qu'aucune nourriture ne sera distribuée aux réfugiés à moins qu'ils n'acceptent de déménager. Il en va de même pour les services offerts dans l'enceinte des camps. De plus, les canoës des réfugiés sont brûlés par la marine mexicaine, responsable de leur transport au Yucatan. Subséquemment, les Guatémaltèques ne peuvent plus se déplacer pour ramener de la nourriture (Ferris 1987, 54).

Trois mois plus tard, on retrouve dix-sept mille réfugiés du Chiapas sur les camps du Yucatan. Suite aux techniques d'intimidation pratiquées par les autorités mexicaines, beaucoup de réfugiés quittent les camps existants pour La Gloria, un camp improvisé dans la jungle du Chiapas. D'autres décident de rentrer au Guatemala (Schooley 1987, 207). En somme, plus de vingt-cinq mille réfugiés demeurent au Chiapas. Malgré tout, une fois au Yucatan, les réfugiés ne sont pas déçus de leur relocalisation. En effet, le gouvernement fournit un réel effort pour créer des camps modèles. Construits selon un plan d'autosubsistance, la sécurité physique et économique des réfugiés est, sans conteste,

augmentée par le nouvel emplacement. La sécurité au Chiapas se retrouve également améliorée par le déménagement.

Par ailleurs, à partir de 1982, le Mexique fait face à une crise économique qui contraint ses options concernant sa politique de réfugiés. La situation économique du Mexique a d'abord été précarisée par la signature d'une entente avec le *Fonds monétaire international* (FMI) en 1976 (Newell G. & Rubio F. 1984, 210-211). Devenu dépendant des exportations pétrolières, le Mexique se retrouve dans le pétrin lorsque les prix du pétrole chutent dans la seconde moitié de l'année 1981. La surchauffe de l'économie devient manifeste et pousse le pays à contracter avec difficulté davantage de prêts. En 1982, le Mexique détient le titre du plus grand débiteur au monde. Coupant dans les services, les salaires, la fonction publique et les subventions dans les besoins primaires, l'administration de De la Madrid augmente simultanément les taxes (Ojeda 1983, 151). En somme, le taux de chômage et l'inflation montent en flèche, de nombreuses entreprises font banqueroute, le peso est dévalué et les alliances politiques deviennent de plus en plus instables. Voyant leur pouvoir d'achat dégringoler, tous les secteurs de la société se retrouvent bientôt appauvris par la rigueur de ces mesures.

La crise économique engendre une pression qui contrarie les traditions mexicaines de politique étrangère progressiste et de politique d'asile généreuse. Par conséquent, la question des réfugiés devient très controversée dans la politique nationale car, ayant de la difficulté à assurer le bien-être de ses propres citoyens, le gouvernement subvient mal aux besoins d'un quart de million de réfugiés en provenance de tous les pays d'Amérique centrale. Dans le passé, les réfugiés qui se présentaient traditionnellement aux portes mexicaines étaient principalement des Sud-américains et des Européens appartenant aux classes professionnelles et à l'intelligentsia. Ils enrichissaient le pays de leurs talents artistiques et

commerciaux sans parler du prestige international que leur présence lui attirait (Hartigan 1992, 713). Par contraste avec ces derniers, les Guatémaltèques sont des paysans peu éduqués et pauvres de surcroît. Outre cela, le Mexique ne voit pas comment il pourrait tirer profit de leur présence car il considère déjà avoir un surplus de main d'œuvre agricole au niveau national et ce, particulièrement au Chiapas (Ferris 1987, 164). En outre, 95% d'entre eux parlent des langues indigènes et une petite proportion maîtrise la langue mexicaine officielle: l'espagnol. De manière générale, ces arrivants ont une très maigre connaissance du monde à l'extérieur de leur communauté d'origine. En somme, les Guatémaltèques sont entièrement dépendants du gouvernement mexicain pour leur survie. En période de crise économique, cette relation représente un cul-de-sac aux yeux de tous ses acteurs. Quant à eux, les Mexicains démontrent un mécontentement et un cynisme profonds face aux manœuvres gouvernementales. Ainsi émerge un ressentiment populaire dirigé contre les réfugiés et de manière grandissante, on exige du gouvernement qu'il restreigne l'immigration (Ferris 1984, 365).

Du reste, la situation se stabilise et le flot de réfugiés diminue considérablement à partir du dernier trimestre de 1984 du fait de la militarisation accrue du côté guatémaltèque (Ferris 1985, 100). Pour faire contrepoids, le gouvernement mexicain déploie aussi, quelques mois plus tard, davantage de troupes le long de sa frontière australe. Pour atténuer cette inflammation militaire qui va à l'encontre des intérêts stratégiques et économiques de l'État, le Mexique tient à enrayer les tensions domestiques et régionales par l'usage d'une solution diplomatique (Rochlin 1997, 160). Puisque tous les gouvernements de l'Amérique centrale sont atteints par les suites des guerres civiles du Guatemala, du Salvador et du Nicaragua, ceux-ci s'associent pour amorcer un processus de négociation de paix à l'échelle régionale. Cet effort culmine au Guatemala en 1987 avec l'accord Espiculas II qui atteste de la volonté

des États de l'Amérique centrale d'inclure la résolution du problème des déplacés et des réfugiés et le besoin de développement dans le processus de paix (Netto 1994, 493). Pour soutenir cette initiative, les Nations unies convoquent la *Conférence internationale pour les réfugiés en Amérique latine* (CIREFCA) grâce à laquelle la plupart des Guatémaltèques vont parvenir à rentrer chez eux. La CIREFCA réunit autour d'une même table les gouvernements de la région, le HCR, le *Programme des Nations unies pour le développement* (PNUD) et des ONG. Suite à la rencontre, le HCR est chargé de l'organisation du rapatriement des réfugiés et des déplacés internes ainsi que de l'identification des réfugiés non reconnus (Loescher 2001, 258). Sa tâche est si lourde que le programme devant durer trois ans est renouvelé. Le premier rapatriement collectif au Guatemala à partir du Mexique s'effectue au début de 1993. Rencontrant des problèmes croissants au niveau de l'intégration au Mexique, les Guatémaltèques sont pressés de rentrer chez eux. Quelques uns restent cependant au Mexique. Parmi ceux-ci, certains obtiennent une résidence permanente alors que d'autres sont encore pris avec un statut indéterminé.

La situation géopolitique : le poids d'un statut à acquérir

Au niveau de la politique étrangère, le Mexique veut clairement devenir une puissance régionale promouvant la paix dans la région. Cette section examine donc l'impact des conditions et des visées géopolitiques du Mexique sur sa politique de réfugiés. Intimement liés à l'histoire du pays depuis son indépendance, les principes de politique étrangère traditionnels du Mexique se focalisent sur l'autodétermination, la non-intervention, la résolution pacifique de conflits et l'égalité juridique des États (Arguez 1985, 158). Bien que le Mexique ait été assez indifférent au reste de l'Amérique centrale dans le passé, l'administration de De la Madrid souhaite que l'État accorde plus de place à la région dans sa politique étrangère pour assurer sa sécurité. En effet, l'Amérique centrale est prise dans un

cercle vicieux de violence et de pauvreté et la seule façon de l'en tirer sans susciter une intervention américaine ou un durcissement des présentes structures de pouvoir répressives est de provoquer un changement politique amenant la stabilité dans la région. Pellicer rapporte (1983, 120) :

« What is expected of Mexico, based on its government's interest in the ideology of revolution and its traditions in foreign policy [...]: that it act as a force to inhibit American interventionist tendencies; that it support revolutionary governments; and that it promote the establishment, in the region of Central America and the Caribbean Basin, of an international order that would permit the coexistence of regimes with a plurality of ideological, economic and political orientations».

Le Mexique se concentre donc sur la résolution des multiples conflits régionaux. Avec le Venezuela, le Panama et la Colombie, le Mexique fait pression pour que des solutions politiques soient trouvées. Ce groupe initie un processus de négociation national et international entre les diverses parties prenant part au conflit (Ferris 1987, 47). Cette initiative que l'on nomme celle de Contadora donne lieu à une proposition de paix qui inclut une section entière portant sur la question des réfugiés. Le traité de Cartagena en est le résultat et sera analysé en profondeur un peu plus loin. Telle est donc la direction dans laquelle Lopez Portillo tente d'engager sa politique étrangère mais elle n'obtient pas le même soutien chez les différentes bureaucraties gouvernementales, pas plus que chez les différents pays d'Amérique centrale. Néanmoins, ces principes de politique étrangère font partie du projet national domestique. Ils ne peuvent pas être abandonné par le gouvernement sans entraîner des coûts politiques dont possiblement la mise en danger des intérêts de l'État et donc de sa sécurité (Arguez 1985, 160).

Ainsi, l'inarrêtable flot de Guatémaltèques provoque l'implication du Mexique dans un conflit où il se projetait en tant que médiateur et non en tant que partie. En outre, le Guatemala renforce cette perception en appelant ces individus «guérilleros» (Loescher 1988, 299). Les réfugiés guatémaltèques représentent donc un sérieux obstacle aux ambitions

stratégiques et diplomatiques du Mexique qui souhaite plus que tout entretenir de bonnes relations avec tous les acteurs régionaux de manière à intensifier son influence en tant qu'agent de paix (Hartigan 1992, 713). Ainsi, la déportation équivaut à une négation de la crise politique guatémaltèque voire même à un soutien implicite de la junte militaire permettant au Mexique de poursuivre ses objectifs au niveau de la politique étrangère. Néanmoins, la déportation des Guatémaltèques ne s'effectue pas à un rythme aussi rapide que celui des arrivées. Outre cela, les mauvais traitements infligés à ceux qui tentent d'immigrer ne suffisent pas à dissuader leurs concitoyens de ne pas se risquer de l'autre côté de la frontière. Au demeurant, les critiques de certains fonctionnaires, des groupes internationaux défendant les Droits humains et de l'Église catholique deviennent de plus en plus sévères et projettent une image dont le gouvernement ne veut pas tant au niveau national qu'international.

Pour poursuivre ses buts vis-à-vis de l'Amérique centrale, le Mexique doit éviter un engagement américain avec son lot de pressions. En effet, les problèmes économiques du Mexique ont amené ses gouvernants à réaliser à quel point le pays est vulnérable politiquement et économiquement par rapport aux États-Unis. Il est crucial pour le Mexique de maintenir de bonnes relations avec son voisin du nord et ses relations avec les pays de l'Amérique centrale sont forcément teintées de cette volonté. D'ailleurs, le Mexique devient très inconfortable lorsque le Guatemala fait appel aux États-Unis, l'accusant d'abriter sur son territoire des camps d'entraînement de révolutionnaires guatémaltèques. Les généraux guatémaltèques rapportent de surcroît que le Mexique les arme avec du matériel provenant du bloc soviétique ou de Cuba de manière à provoquer une intervention américaine car il est manifeste que la superpuissance s'opposerait à une telle transaction à l'intérieur de son périmètre de sécurité. Littéralement coincé, le Mexique réfute ce propos avec force mais

reste très intimidé par l'alliance conclue entre les dirigeants américains et les généraux guatémaltèques.

Dans ces conditions, le HCR paraît être un raccourci permettant d'éviter le scandale. De plus, il confère également un certain prestige moral international aux pays qui le reçoivent du fait notamment de l'obtention d'un prix Nobel en 1981. Simultanément, le fait d'accepter le HCR donne l'impression au Mexique d'être à l'abri des critiques internationales dont celles des États-Unis. Aussi, l'option est privilégiée non pour ce qu'elle alloue aux réfugiés mais plutôt pour ce qu'elle rapporte au gouvernement. Le HCR ne représente qu'un détour pour mieux servir l'intérêt national prédéterminé devant l'émergence de nouvelles difficultés autant troublantes que contraignantes. Du coup, l'administration mexicaine croit que le flot de Guatémaltèques sera limité et dépolitisé.

En revanche, cette volonté paraît également être à la source de la politique de réfugiés restrictive pratiquée par la suite. En effet, les bornes que posent le Mexique à la liberté des réfugiés visent entre autres à empêcher la fuite de ceux-ci vers les États-Unis. C'est d'ailleurs pourquoi le HCR se montre aussi conciliant par rapport à cette limite que l'on impose aux réfugiés. En effet, une mobilité plus grande des réfugiés risquerait de brouiller la relation entre le Mexique et les États-Unis ainsi que celle entre le HCR et son plus grand contributeur. La question des immigrants clandestins et du traitement qui leur est réservé est une source classique de tension entre le Mexique et les États-Unis (Ojeda 1983, 136). De fait, ce sont les États-Unis qui comptent le plus d'immigrants d'Amérique centrale et c'est sans doute pourquoi ils préfèrent ne pas ratifier la Convention ou le Protocole (Zolberg, Suhrke & Aguayo 1989, 215). Désirant bloquer ces arrivées massives, la superpuissance préfère que l'on circoncrive les déplacements des populations réfugiées et le HCR ne détient ni la force

institutionnelle ni l'indépendance financière pour contrarier les prérogatives de son plus généreux bienfaiteur (Loescher 1988, 318).

L'attention oblitérée que l'on réserve au traité de Cartagena n'est pas non plus étrangère aux intérêts américains. Ratifiée en novembre 1984 par dix pays d'Amérique latine réunis en Colombie, l'entente élabore un cadre conceptuel spécialement pensé pour protéger les réfugiés de la région. S'édifiant sur la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, le traité de Cartagena élargit la définition de réfugiés aux gens qui ne sont pas forcément menacés sur une base individuelle mais qui sont plutôt victimes d'une violence généralisée, d'une invasion étrangère et de conflits internes. Ce traité se démarque particulièrement par la protection de ceux qui fuient «la violation massive des Droits humains» («The Cartagena Declaration»). Même s'il s'agit d'une résolution dont la ratification est laissée à la discrétion de chacun, l'initiative met en valeur la volonté des pays d'Amérique latine d'adapter leurs traditions d'asile aux déplacements massifs avec lesquels ils doivent transiger. Au demeurant, la déclaration de Cartagena n'a jamais été entérinée par le HCR. En effet, les États-Unis empêchent la présentation de la proposition à la rencontre du comité exécutif du HCR en 1985. Étant de loin le pays recevant le plus de Latinos sur son territoire, la déclaration brime la liberté d'action dont dispose la superpuissance dans la région (Zolberg, Suhrke & Aguayo 1989, 220). Quoiqu'il en soit, peut-être les exilés sur le sol mexicain profitent-ils de la libéralité de la déclaration de Cartagena mais à partir de 1983 jusqu'à aujourd'hui, les politiques d'immigration et de réfugié du Mexique deviennent de plus en plus sévères (Ferris 1984, 377). En somme, les largesses et les injustices de la politique de réfugiés mexicaine peuvent être lues dans le cadre des objectifs de politique étrangère du Mexique. Étrangement, les unes comme les autres ont eu comme objectif l'établissement de la paix régionale.

Les tensions entre le Mexique et le Guatemala: immobilisme et tolérance

Le Guatemala et le Mexique ont des rapports historiquement empreints de méfiance mutuelle et de tension. Ceux-ci remontent en 1821 où est proclamée l'indépendance du Chiapas qui, peu de temps après, reconnaît le Mexique comme seule autorité en Amérique centrale. En 1823, l'empire mexicain s'effondre et le Guatemala tente d'amener le Chiapas dans l'entité nouvellement créée des Provinces unies d'Amérique centrale. Après une période de tergiversation, un plébiscite officialise l'annexion de la région au Mexique. Ne digérant pas cet échec, le Guatemala y envoie des troupes qui se retirent sans trop de résistance devant un fort contingent militaire mexicain. Les Guatémaltèques restent amers de cette conclusion même si, en 1899, le Guatemala s'engage finalement à renoncer à toute revendication concernant le Chiapas et ce, sans nulle compensation.

Aussi, le Mexique a toujours eu des politiques minimales envers son voisin afin de ne pas éveiller chez lui des impressions pouvant lui inspirer des opérations vengeresses. La modération d'élans nationalistes constitue le seul motif ayant entraîné une action de la part du Mexique à l'égard du Guatemala. Le nationalisme de ce dernier a toujours nourri une certaine hargne vis-à-vis du premier. Zinser traduit la relation en disant que le Mexique est au Guatemala ce que les États-Unis sont au Mexique (1983, 161). De plus, les Guatémaltèques alimentent chez leurs concitoyens un anti-mexicanisme copieux afin de divertir l'attention des difficultés politiques internes.

Lorsque les réfugiés se présentent par milliers à la frontière, la première politique que choisit d'exercer le Mexique face au flot de Guatémaltèques en est une de laissez-faire. Or, lorsque les dirigeants mexicains s'aperçoivent qu'il y a une forte probabilité que le grand nombre de Guatémaltèques surcharge les capacités locales, ils se tournent vers la déportation. Systématiquement, les services de migration et l'armée mexicaine conjuguent

leurs efforts pour préserver un contexte de sécurité où peuvent se réaliser les objectifs liés à la politique étrangère et à l'intérêt national. Le Mexique fait ainsi preuve d'ambivalence et de délicatesse quant au positionnement de sa politique étrangère vis-à-vis du Guatemala. D'une part, tous les membres du gouvernement ne s'accordent pas quant à l'attitude à privilégier face à l'hostilité des dictatures militaires guatémaltèques. De plus, nul ne présente une stratégie viable pour vraiment minimiser cette animosité. D'autre part, beaucoup craignent qu'un jugement officiel de la crise politique à laquelle font face les généraux augmente les tensions avec ces derniers. Par ailleurs, il existe une présence importante de Guatémaltèques au Mexique. Ce sont pour la plupart des migrants économiques et le Guatemala dénonce extensivement la répression dont ils sont victimes de la part des autorités mexicaines en plus de citer des supposées agressions territoriales mexicaines (Zinser 1983, 162). Aussi, le Mexique préfère rester silencieux sur la situation des réfugiés guatémaltèques de peur que les dénonciations concernant le traitement de ces derniers en sol mexicain ternissent l'image internationale du Mexique et discréditent sa politique étrangère. Somme toute, les administrations mexicaines choisissent d'afficher une neutralité à l'égard des tribulations politiques guatémaltèques car elles ne trouvent pas d'alternatives pouvant leur garantir moins de frictions internationales.

À cause de ses traditions de politique étrangère progressiste et généreuse, le Mexique se sent en quelques sortes obligé d'accorder l'asile à ceux qui viennent frapper à sa porte. Or, en aucun cas il n'a eu l'intention de nommer ces requérants «réfugiés». D'abord, ce terme n'a jamais figuré dans le jargon politique mexicain et ensuite, une controverse majeure existe quant à savoir si les Guatémaltèques sont véritablement des réfugiés. De fait, cette qualification s'applique aux persécutés sélectionnés sur une base individuelle, conformément aux procédures du HCR. Dans le cas guatémaltèque, la violence a causé de nombreux

dommages économiques qui ont ruiné les conditions de vie de beaucoup de gens. Les réfugiés eux-mêmes rapportent que la distinction entre les causes économiques et politiques de leur exil est artificielle (Ferris 1984, 357). En définitive, le jugement tranché du HCR quant à cette question envenime la relation entre le Mexique et l'agence ainsi que celle que le Mexique tente tant bien que mal de préserver avec son voisin du sud, renforçant par le fait même les perceptions d'insécurité du Mexique. C'est aussi pourquoi le Ministère de l'intérieur affirme officiellement qu'il n'héberge pas plus qu'une dizaine de milliers de Guatémaltèques et attribue le statut de réfugié à un nombre exceptionnellement réduit parmi ceux-ci. Le Mexique espère ne pas éveiller la colère de son voisin en veillant à ce qu'il n'acquiert pas une réputation internationale de persécuteur à l'égard de son peuple. Alors que le partenariat entre le Mexique et le HCR n'en est encore qu'à ses débuts, l'administration mexicaine cherche à s'éviter des pressions additionnelles de la part de l'agence internationale en refusant de collaborer davantage avec Pierre Jambor, le responsable de l'agence dans la région. Le Mexique demande ensuite qu'on le remplace en espérant que le prochain envoyé saura se montrer plus sensible à la complexité de la relation avec le Guatemala. Quant à lui, le régime guatémaltèque redoute que sa population exilée devienne un outil manié par le Mexique en vue de le faire tomber (Weiner 1995, 138). Après tout, les généraux sont un obstacle commun à leurs visées respectives. Puisque le général Montt a déjà étiqueté les gens fuyants les campagnes comme des rebelles, la protection offerte par le Mexique révèle à ses yeux la collaboration active de ce dernier. En outre, la réputation du Mexique de gouvernement sympathique aux forces révolutionnaires d'Amérique centrale vient en quelque sorte confirmer l'impression de Rios Montt (Harris & Ugalde 1987, 167).

Par ailleurs, l'armée guatémaltèque fait en terre mexicaine des incursions dont le nombre et l'agressivité croissent. Bien que les ingérences ne soient pas publicisées, la

frontière paraît de moins en moins respectée par les forces guatémaltèques car, si la stratégie mexicaine est de minimiser les frictions, celle du Guatemala paraît être tout à fait inverse. En effet, les invasions répétées du territoire mexicain sont interprétées par les militaires le défendant comme une incitation à fermer la frontière (Ferris 1984, 373). L'armée se montre menacée et insultée par cette conduite et bien qu'elle se garde de ne pas s'opposer physiquement à ces intrusions, elle augmente sa présence à la frontière du Chiapas même si la région frontalière est une zone officiellement démilitarisée (Harris & Ugalde 1987, 170).

Malgré tout, le Mexique se préoccupe de maintenir des relations politiques et diplomatiques conviviales avec son voisin du sud. Le Ministre de la défense nie d'ailleurs la présence occasionnelle de troupes guatémaltèques sur le sol mexicain. Sans s'en étonner, le chef de la COMAR, Luis Ortiz Monasterio, les dénonce mais sa voix est à l'image de l'agence dont il est à la tête : faible et marginale. Les membres du gouvernement ne tiennent jamais de propos explicites ou injurieux à l'égard de la dictature militaire. Une neutralité absolue est de rigueur, comme le relate Zinser (1983, 163) :

« [...] Mexican statements about Central American conflicts tend to include Guatemala in a general way, but specific mentions of Guatemala are typically ambiguous. In particular, Mexican authorities treat the Guatemalan military regime, unquestionably the most repressive in Central America, very delicately ».

Suite à la tuerie d'El Chupadero perpétrée par le contingent de deux cents militaires guatémaltèques, le Mexique ne peut plus faire mine de rien. Aussi, au lieu de réprimander le Guatemala, il entreprend le déplacement des camps de réfugiés dans le Yucatan. Ceci s'effectue clairement en vue d'assurer une meilleure sécurité pour la nation et non pour les réfugiés. Plusieurs attaques semblables avaient déjà été faites mais, les victimes n'étant que des réfugiés et les contingents ne comptant que quelques soldats, l'administration mexicaine a cru qu'une réaction ne ferait qu'accroître le risque d'une ingérence que du reste, elle n'a pas la force de repousser. Le gouvernement mexicain souhaite donc réduire les frictions avec le

Guatemala en transférant à une plus grande distance de la frontière une part significative de cette tension : les réfugiés (Loescher 1988, 300). Au demeurant, c'est pour cette même raison que le Mexique durcit sa politique de réfugiés. Ainsi, tant et aussi longtemps que les réfugiés ne collaborent pas au projet de déménagement, l'aide matérielle aux réfugiés est coupée et leur statut ne les protège plus de rien. L'armée effectue même des déportations de masse directement à partir des camps. Le sort de ceux qui refusent de quitter laisse indifférentes les autorités mexicaines qui agissent simplement comme si leur présence au Mexique était chose du passé. Même si le transfert est médicalement dangereux pour beaucoup de Guatémaltèques, on ne s'en soucie guère et aucune mesure spéciale n'est adoptée pour les plus vulnérables, bien au contraire (Coudert 1987, 118). La situation est telle que Rettie écrit (1985, 203):

«What is unquestionably true, however, is that the immigration authorities did on several occasions break up refugee camps- probably even more often than the Guatemalan army. And COMAR officials in Chiapas claimed to have firm evidence that the head of the Immigration Department in the Comitán area was working closely -and possibly corruptly- with the Guatemalan authorities across the border at La Mesilla to harass, and on occasions, return, Guatemalan refugees».

Autrement dit, le Mexique n'est pas prêt à briser ses liens avec le Guatemala et à abandonner de surcroît ses objectifs de politique étrangère. C'est donc contre son gré qu'il militarise la zone frontalière. En définitive, la volonté initiale du Mexique de régir et de dépolitiser la présence des réfugiés s'estompe devant les lourdes répercussions de son engagement avec le HCR. De plus, la dépolitisation de la question n'a jamais lieu. Au contraire, elle se politise au fur et à mesure que s'additionnent les victimes faites à la frontière par l'armée du général Montt. De fait, le gouvernement mexicain préfère encore déplacer les camps quitte à leur fournir plus d'assistance une fois réinstallés, avoir pour le reste une présence dispersée et illégale d'étrangers sur le territoire, démilitariser la frontière et «perdre son contrôle» plutôt que de se voir contraint par davantage de normes humanitaires et avoir

plus de réfugiés officiellement reconnus avec les conflits régionaux qui en découlent (Hartigan 1992, 724). En somme, la volonté du gouvernement mexicain de maintenir une relation pacifique avec son voisin du sud l'amène vers des stratégies de plus en plus intransigeantes.

Tout au long de la crise, les présidents mexicains décrivent la difficulté entre les deux pays comme étant politique et devant être réglée par voie diplomatique. Loin de faire l'unanimité dans la bureaucratie, on privilégie tout de même cette avenue en vue de conserver un profil bas quant à la présence des réfugiés sur le sol mexicain et quant aux politiques que développe le gouvernement en vue de transiger avec celle-ci. En d'autres mots, les politiques restrictives que formulent les dirigeants mexicains visent à limiter les actions des forces armées guatémaltèques plus qu'à bloquer la migration continue des paysans qui, du reste, ne sont pas perçus comme des rebelles de ce côté de la frontière. La politique de réfugiés du Mexique réside autant que possible dans l'ignorance de ces derniers. De manière générale, leur présence est tolérée bien que l'on tente d'envoyer un message de découragement clair aux individus qui souhaiteraient s'ajouter au nombre et tant qu'elle peut être accomplie dans le secret, la déportation n'est pas exclue (Ferris 1987, 60). Plus la crise perdure, plus le HCR et la COMAR sont isolés parce que leurs opérations minent indirectement la relation entre le Mexique et le Guatemala. Les diverses dictatures militaires du Guatemala se sont toujours montrées très intrusives et agressives à l'endroit du Mexique. Lorsque celle du général Montt constate que ce dernier conclut des pactes internationaux pour protéger les gens qu'elle qualifie de séditieux, elle voit un complot et ses élans contre son voisin ne se modèrent pas, bien au contraire. Aussi, puisqu'il ne peut pas annuler les engagements pris préalablement et parce qu'il ne veut pas se faire entraîner dans un conflit armé, le Mexique choisit de marginaliser le HCR pour préserver ses chances de devenir une

puissance régionale consultée et écoutée. De fait, c'est par la réalisation de cette visée que le Mexique compte régler ses conflits avec le Guatemala et par le fait même, la crise de réfugiés. Au demeurant, ce dernier croit que les normes du HCR mènent sur la voie du bris diplomatique. Bref, l'instabilité suscitée par l'application des normes du HCR au niveau de la relation avec le pays producteur de réfugié constitue la raison première de la politique de réfugiés restrictive émise par le Mexique.

Les contraintes découlant de l'application des normes du HCR au Mexique

Cette section sonde les pressions qu'exercent certaines normes du HCR sur la conjoncture mexicaine et décrit comment elles contribuent à la formulation d'une politique restrictive. Au cœur de la Convention de 1951 se trouve l'article 33 qui ordonne le non-refoulement («Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees»). À moins de pouvoir relocaliser les réfugiés dans un pays tiers, cet article signifie pour le pays hôte qu'il faut cohabiter avec les réfugiés même s'ils altèrent une balance ethnique, politique ou linguistique déjà fragile. Dans le cas mexicain, l'entrée des Guatémaltèques s'effectue à un endroit mal choisi sur le plan de la sécurité et de la stabilité. En effet, le Chiapas est un territoire où la révolution mexicaine a laissé une marque moins profonde. Le parti au pouvoir, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), n'a jamais réussi depuis à s'y installer de façon patente. De fait, ses mécanismes de contrôle et de sécurité y sont beaucoup plus faibles qu'ailleurs au pays. Majoritairement indigène, la population a peu bénéficié des apports révolutionnaires et est victime d'une pauvreté structurelle. Négligé et sous-développé en comparaison aux autres provinces du pays, le Chiapas fonctionne avec des infrastructures déficientes et reçoit peu d'investissement public (Rettie 1985, 199). Bref, la qualité de vie au Chiapas est inférieure à celle du pays entier (Ferris 1987, 53). Avec leurs petits moyens, les

indigènes et les paysans y mènent une lutte de chaque instant contre la paupérisation et la précarisation.

En plus de partager une situation socioéconomique similaire, les réfugiés guatémaltèques et les paysans du Chiapas sont issus de la même communauté maya (Loughna 2003). Aussi, lorsque les premiers arrivent, les seconds les accueillent de façon très solidaire (Coudert 1987, 25). Lorsqu'elles constatent que des dizaines de milliers de paysans indigènes sans terre errent dans la jungle pour percer de leur côté de la frontière et de surcroît dans la province la plus volatile, les autorités mexicaines perçoivent un risque croissant d'agitation sociale. Particulièrement au temps de la crise économique, les autorités redoutent que les conditions de vie misérables et la présence des réfugiés au Chiapas créent un terreau fertile pour les idées révolutionnaires que colportent supposément ceux-ci (Ferris 1984, 367). Étant donné que les réfugiés ne partagent pas la culture dominante et l'identité nationale mexicaines et que, de plus, ils ont beaucoup en commun avec la minorité la plus «récalcitrante» du pays, leur influx est perçu comme une menace aux valeurs primaires de l'État et donc, à sa sécurité nationale (Weiner 1995, 140-141). De fait, lorsqu'un pays accueille de nombreux «étrangers», la composition fondamentale de sa population s'altère et donc, potentiellement, ses politiques domestiques aussi. Du moins, les autorités anticipent l'aggravation des conditions socio-politiques par la population réfugiée. Subséquemment, on considère les chances de conflit politique assez élevées (Loescher 1988, 300).

Pour contrer une intégration socio-politique des réfugiés qui pourrait déstabiliser le régime en place, le gouvernement mexicain sabre dans quelques normes du HCR. D'abord, la Convention de 1951 énonce que, tout au moins, un pays doit accorder les mêmes droits à un réfugié qu'il accorde à tout étranger sur son sol. (article 7 ds «Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees»). On interdit cependant aux réfugiés de travailler

légalement en espérant ainsi contrer leur intégration à la vie locale. Dans le même ordre d'idées, on limite le degré de liberté des réfugiés contrairement à l'article 26 qui indique qu'un réfugié doit être libre de choisir son lieu de résidence et de circuler sur le territoire («Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees»). Ayant vécu parmi eux durant quelques mois, Coudert écrit (1987, 123) :

«De même que n'entre pas qui veut dans les camps, il existe par rapport à la sortie des réfugiés un contrôle très strict de la part des services de migration mexicains. Le réfugié est un individu surveillé, pour qui la notion de libre circulation en dehors de son «lieu de résidence provisoire» n'a que bien peu de valeur. Déjà très limitée par l'application du règlement, elle peut aussi se doubler d'une sensation d'angoisse et d'humiliation lorsque certains agents chargés de son respect font preuve d'un zèle discriminatoire. À tout moment, chaque réfugié se doit d'être en mesure de présenter sa carte d'identification et de justifier sa présence s'il est en dehors de son camp».

Bref, le gouvernement perçoit les camps comme la méthode pouvant peut-être lui permettre de regagner le contrôle sur la crise d'immigration à laquelle il se mesure (Hartigan 1992, 723).

Bien que l'insécurité des autorités soit réelle, le risque de déstabilisation directe du régime, lui, paraît plutôt faible. À un moment où le Mexique accueille plus de deux millions de réfugiés provenant de partout en Amérique centrale, la présence des paysans guatémaltèques est, en soi, peu incommode. Leur pauvreté, leurs occupations agraires, leur unilinguisme, leur inexpérience du voyage et leur analphabétisme limitent leur mobilité et leur potentiel de participation politique (Ferris 1985, 100). Le gouvernement mexicain doit subvenir à l'ensemble de leurs besoins mais au moins, ils sont facilement repérables et contrôlables. Par ailleurs, la population maya à laquelle ils s'ajoutent est déjà si marginalisée que les deux centaines de milliers de gens qui s'y joignent -un peu isolément puisque leur existence est confinée dans les enclaves gouvernementales ou dans la profondeur de la jungle- risquent peu d'ébranler le système mexicain entier.

Outre ceci, dans le cas d'un influx massif et continu, la norme de non-refoulement implique souvent une perte de contrôle des autorités sur la frontière. Lorsque les autorités

mexicaines observent l'arrivée constante de Guatémaltèques, elles constatent que le mince contrôle qu'elles avaient sur cette zone s'évanouit, d'autant plus que la zone est déclarée démilitarisée pour éviter l'avènement d'une course à l'armement de part et d'autre de la frontière. La présence abondante de réfugiés attire souvent une horde d'ONG et d'acteurs internationaux qui agissent de façon non-coordonnée et indépendante. Ces ONG, qui sont pour la plupart américaines et européennes, s'installent au Chiapas sans obtenir de permission gouvernementale rendant les agents de l'immigration de plus en plus frustrés et insécures (Hartigan 1992, 719). Bien que les activités de ces acteurs internationaux permettent à l'État mexicain de réduire ses dépenses quant aux soins et au soutien des Guatémaltèques, ce dernier ne s'enthousiasme pas de leur présence. En fait, celle-ci renforce chez le gouvernement l'impression d'une entrave à sa souveraineté car le manque de coordination entre leurs actions donne une image assez éclatée des opérations imposées par les normes du HCR. Plus les réfugiés disposent d'aide et d'assistance, plus le gouvernement sent sa souveraineté et sa sécurité entravées parce qu'il n'a pas lui-même les moyens d'offrir et de superviser ce soutien.

Aussi, le Mexique répond à l'appel du HCR parce qu'il croit que celui-ci lui permettra de recouvrer quelque chose d'essentiel pour sa sécurité : le contrôle de ses frontières. En effet, l'État se serait probablement tenu à l'écart de l'agence internationale si l'échec de son armée et de son service d'immigration face au contrôle des frontières n'avait pas été si flagrant. Toutefois, il semble que la présence du HCR n'ait pas réussi à diminuer l'insécurité de l'État face à la porosité de ces dernières, bien au contraire. En effet, l'attribution massive de statuts de réfugié et l'installation de camps aux abords de la frontière du sud suscitent la panique chez les dirigeants qui y associent rapidement l'effet d'attraction que ces actes auront sur les victimes de violence encore au Guatemala. La frontière étant déjà instable, ils

s'imaginent voir rapidement déferler une vague de requérants d'asile pourchassés par des militaires. Les nombreuses incursions de soldats guatémaltèques plutôt que les arrivées de familles paysannes constituent en fait le cœur de l'insécurité. En observant l'impact des manœuvres du HCR sur sa relation avec le Guatemala, les dirigeants mexicains sont d'autant plus soucieux. En bref, le niveau d'insécurité qu'ils perçoivent augmente de manière significative puisqu'ils perdent le contrôle sur le traitement d'une situation en plus d'être impuissants devant son occurrence.

Ainsi, peu de temps après l'amorce des opérations de l'agence, on réoriente la politique de réfugiés de manière à regagner une mainmise sur les événements frontaliers. Le personnel du HCR est ainsi exclu de la région et le Ministère de l'intérieur aidé de l'armée décident d'en assurer eux-mêmes la surveillance. On installe de nouveaux postes de contrôle à la frontière et on y envoie même des troupes dans le but de renverser les présumées conséquences des démarches entamées par le HCR. Nul passage n'a lieu sans papiers d'immigration en règle. Dans plusieurs cas, cette nouvelle mesure équivaut à un refoulement. En plus des déportations qui se font dans l'ombre, l'asile se fait de plus en plus limité. Du reste, des centaines de Guatémaltèques sont détenus chaque mois dans les villes frontalières où ils sont victimes d'abus et d'extorsions (Loescher 1988, 305). L'aide légale et administrative diminue significativement depuis que les activités du HCR et des ONG sont circonscrites. Il n'existe pas dans les archives de la COMAR de registres indiquant le nom et le statut des individus vivant dans les différents camps (Brownstone 1982, 10). Les exilés ne disposent virtuellement d'aucune protection légale et vivent dans une insécurité constante car des déportations s'effectuent toujours. Au reste, Hartigan raconte la frustration des autorités devant leur perte de juridiction sur les réfugiés reconnus et leur impuissance à révoquer ce statut (1992, 723).

La venue d'individus additionnels dont la sécurité est en danger constitue un autre effet potentiel de la norme de non-refoulement et de la protection qui y est liée. C'est une des raisons pour lesquelles le Mexique ne se fait pas plus flexible quant à la reconnaissance des réfugiés qu'il ne pratique pas unilatéralement ou à l'intérieur d'un accord régional. En effet, ceci prouverait que le pays est effectivement un asile sûr. Pour le Ministère de l'intérieur, qui dicte la politique officielle, il est important de diffuser le message qu'il ne s'agit pas d'immigrants à la recherche d'un certain bien-être mais plutôt d'individus capables de troubler l'ordre public et la paix politique. Le gouvernement mexicain craint que, s'il appuie la COMAR dans ses démarches, il ait à héberger des réfugiés dont il n'approuve pas les causes. Ainsi, l'application des normes du HCR est en plus perçue au sein des gouvernants comme une limite inacceptable de la liberté mexicaine. Subséquemment, le Mexique enfreint les règles du régime international et émet des politiques de déni et de restriction à l'endroit des réfugiés. Il isole la COMAR en lui tronquant notamment son budget afin qu'elle ne puisse pas distribuer des pièces d'identité légales aux réfugiés (article 27 ds «Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees»). Le Mexique ne montre pas d'ouverture car il craint d'hériter de la responsabilité des millions de Latinos déplacés ou réfugiés à travers l'Amérique centrale et les États-Unis (Zolberg, Aguayo & Suhrke 1989, 217). Au niveau du support matériel et alimentaire, la COMAR réduit donc au minimum les quantités afin de ne pas encourager la venue d'autres Guatémaltèques. Les soins médicaux sont quasi absents des camps où les épidémies et la famine sévissent beaucoup plus que dans les populations environnantes qui sont pourtant très pauvres (anonyme 1983, 1). Les autorités sont déterminées à envoyer le message que l'exil en terre mexicaine ne peut être qu'un dernier recours. Face au mécontentement et aux pressions du HCR, le Mexique décide d'attribuer aux Guatémaltèques le visa FM-8 plutôt qu'un statut officiel de réfugié. Nonobstant, il est

interdit au détenteur de ce visa de voyager à plus de cent-cinquante kilomètres de la frontière et d'être employé. De plus, lorsque le FM-8 n'est plus valide, son détenteur doit sortir du pays pour le faire renouveler à son retour (Loescher 1988, 299). Ceci est manifestement impossible pour les réfugiés car, pour la plupart d'entre eux, se rendre au Guatemala pour revenir au Mexique équivaudrait à ne plus y revenir tant la région est dangereuse. Du reste, le gouvernement mexicain encourage les réfugiés à déclarer tout lien de parenté mexicain afin de légaliser leur situation et de les intégrer localement prouvant la volonté du gouvernement de les accueillir mais uniquement dans l'ombre. En attribuant aux Guatémaltèques ce statut obscur, le gouvernement s'assure de limiter leur mobilité et leur impact politique (Ferris 1985, 207). Devant les avancées de plus en plus fréquentes des troupes guatémaltèques, le gouvernement mexicain n'ose pas la reconnaissance officielle des réfugiés sur son sol et choisit d'appliquer une politique tape-à-l'œil dans le but de calmer le jeu de part et d'autre.

La dernière contrainte qui découle de l'application des normes du HCR est de nature économique. La protection et l'assistance exigées du pays hôte demandent le débours de sommes non-négligeables qui, souvent, suscitent la jalousie et l'insatisfaction des citoyens hôtes. Aussi, la crise économique de 1982 et l'instabilité politique qu'elle engendre accroissent le sentiment d'insécurité lié à l'effort d'application des normes du HCR car elle invite à la passation de lois beaucoup plus restrictives sur le plan de l'immigration. Dans cette période de précarité, il est incontestable que l'économie mexicaine n'a pas la capacité d'absorber le grand nombre de gens qui ont fui et qui se retrouvent sans rien au Mexique (Lincoln & Ferris 1984, 217). Néanmoins, il semble que le HCR ait assumé la plupart des coûts dans cette période d'austérité économique quant à l'aide aux réfugiés : en 1982, le HCR dépense deux millions quatre cent mille dollars. En 1983, constatant le gouffre budgétaire du Mexique, il augmente sa participation de 250% et offre donc six millions de dollars (Harris &

Ugalde 1987, 171). De son côté, le gouvernement mexicain alloue en 1982 un million huit cent mille dollars pour assister les réfugiés. En 1983, il diminue son aide à cent quatre-vingt mille dollars et en 1984, à cinquante-cinq mille dollars (Ferris 1987, 53). En bref, en tant de «prospérité économique», le Mexique fournit près de 43% du montant total dépensé pour soutenir les réfugiés alors qu'en temps de marasme économique, il confère tout au plus 1,6% de cette somme.

En définitive, on ne peut affirmer que l'application des normes du HCR est lié à une perception d'insécurité économique malgré la manne du HCR. En période de sévère crise économique, il va sans dire que la présence des réfugiés occasionne certaines craintes par rapport aux ressources disponibles puisqu'il existe déjà dans le pays plusieurs groupes nationaux dont le standard de vie mérite une participation gouvernementale plus élevée. Cependant, la part de ces coûts qu'assume le HCR est si importante qu'en bout de ligne, les réfugiés sous mandat coûtent très peu à l'État. Il est vrai qu'il existe d'autres fuyants, à l'extérieur des camps, dont l'État contribue à la survie comme il le ferait pour un citoyen. Toutefois, leur nombre estimé est inférieur à celui des Mexicains qui émigrent durant cette crise économique. En somme, les politiques restrictives qu'émet le Mexique ne sont pas tant liées à sa fragilité économique qu'au mécontentement populaire. Parce que les citoyens ont des capacités financières qui vont en diminuant, ils sont hostiles à la présence d'étrangers même si leur économie ne fait qu'assumer une mince part des coûts de l'aide aux réfugiés.

Cependant, c'est d'abord la crainte d'une instabilité politique régionale découlant de l'application des normes du HCR, plus que la crise économique, qui a accru et favorisé l'application d'une politique restrictive. Lors des premières négociations entre le HCR et le gouvernement mexicain, ce dernier s'engage à travailler en vue de devenir membre de la Convention et du Protocole. Or, vers la fin de la décennie, le Mexique résiste à cette

adhésion et exprime ses craintes qu'une telle promesse restreigne trop sa liberté et ses options en matière de politique de réfugiés (Hartigan 1992, 723).

Les dissensions au sein du gouvernement mexicain:

L'écart entre le mythe et la réalité

Cette section examine les conflits entre les différentes bureaucraties gouvernementales et explique comment ils ont favorisé la pratique d'une politique de déni et de restriction à l'égard des réfugiés. Les politiciens trouvent généralement moins coûteux et plus sûr d'adapter à leurs intérêts une politique existante basée sur des normes qui font consensus que d'élaborer une nouvelle politique dont ils seraient entièrement responsables du fonctionnement. Lorsque que le HCR se présente offrant une solution complète à un problème auquel les options politiques traditionnelles mexicaines ne pouvaient répondre, les décideurs mexicains acceptent (Hartigan 1992, 718). Conférant le personnel, le financement et en plus, la légitimité internationale, la voie offerte par le HCR semble la seule issue au cul-de-sac dans lequel se trouve le Mexique. Toutefois, le gouvernement mexicain s'assure d'une certaine distance avec le HCR par le biais de la création d'une «bureaucratie tampon»: la COMAR. Celle-ci permet au gouvernement mexicain d'assurer une meilleure supervision de tous les acteurs impliqués dans l'aide aux réfugiés. En mettant sur pied une organisation exclusivement chargée de l'aide aux réfugiés, les dirigeants visent également à échapper poliment à la ratification de la Convention de 1951 sous prétexte qu'ils disposent localement de tous les instruments nécessaires (Rettie 1985, 201). Un décret présidentiel assigne donc à l'agence la responsabilité de tout coordonner et de tout administrer elle-même, excluant de la sorte les ONG de l'intervention. Le HCR et les ONG se voient restreints à des confins géographiques strictes dont sont exclues les deux zones frontalières qui représentent les régions à plus forte concentration de réfugiés.

À l'encontre du Ministère de l'intérieur qui adopte une attitude extrêmement rigide et conservatrice à l'égard des réfugiés et de la COMAR, le personnel de cette dernière met beaucoup d'énergie à protéger les réfugiés malgré leur peu de moyens et d'autorité politique au sein du gouvernement. Des frictions de plus en plus fréquentes sont provoquées par le heurt de l'acharnement dont fait preuve le HCR et la COMAR dans leur mission et par la résistance d'un gouvernement qui voit son équilibre externe et interne sapé. En effet, certaines bureaucraties trouvent les normes du HCR beaucoup trop tranchées de sorte qu'elles entravent le potentiel de réalisation de leurs projets respectifs. Alors que l'armée et le Ministère de l'intérieur souhaitent préserver l'ordre social et la stabilité politique, le Ministère des affaires étrangères veut avoir des rapports pacifiques avec ses voisins afin que le Mexique devienne une force de médiation et de paix aux yeux des États-Unis et de l'Amérique latine. Comme l'énonce le Ministère de l'intérieur, les politiques de migrations sont une partie intégrante de la politique étrangère et, pour cette raison, il faut faire attention de ne pas empêtrer le pays dans un conflit avec ses voisins (Zinser 1983, 184). Le recours à la COMAR s'inscrit dans cette volonté puisqu'il s'agit d'une agence qui permet le soutien et l'encadrement des réfugiés de l'Amérique centrale tout en se distançant du HCR. Subséquemment, les pays producteurs de réfugiés ne sont pas formellement et internationalement reconnus comme « persécuteurs » de leurs propres citoyens. Le Ministère des affaires étrangères espère ainsi que ces États se montreront plus coopérants notamment dans le processus de paix de Contadora.

Ces deux façons de voir la COMAR mènent donc à la pratique de deux politiques à l'égard des réfugiés. Par exemple, alors que les employés de la COMAR tentent de repérer les réfugiés dans les montagnes pour les installer dans un camp où ils auraient accès à un certain soutien, les agents de l'immigration «chassent» ces mêmes individus pour les renvoyer chez

eux. Pour mieux accomplir cette mission, le Ministère de l'intérieur inaugure six nouveaux postes de contrôle sur la frontière venant s'ajouter aux douze déjà existants. Les mesures de sécurité qui y sont appliquées deviennent plus rigoureuses démontrant que l'armée mexicaine, le Département de l'immigration et les autorités du Chiapas se font une opinion des migrants guatémaltèques qui est beaucoup plus près de celle des dirigeants du Guatemala que de celle du Ministère des affaires étrangères mexicain et de la COMAR. Devant l'échec de ses efforts intensifiés, le Ministère de l'intérieur tronque carrément le budget de la COMAR.

Bien qu'en début de mandat, De la Madrid dit s'inquiéter de la condition des réfugiés massés à la frontière et de la tournure que prend la relation du Mexique et du Guatemala, le président semble changer d'idée sous les pressions internes. D'abord, l'aide internationale fournie aux réfugiés est enviée par des groupes locaux affrontant des difficultés socio-économiques similaires. Ayant accueilli les Guatémaltèques à bras ouverts, ces populations espèrent un retour du pendule dans cette conjoncture économique difficile. Particulièrement au Chiapas, ce malheur est exploité par les politiciens du Ministère de l'intérieur afin de restreindre le nombre d'admissions de réfugiés (Ferris 1985, 101). La directrice générale des services migratoires du Ministère de l'intérieur, Diana Torres, affirme même publiquement que la présence des réfugiés constitue un obstacle majeur à l'octroi de services en matière de logement, d'emploi, d'éducation, de santé, etc. ... Elle ajoute de plus que ces étrangers sont un danger pour le marché de la main-d'œuvre, la préservation du tissu national et la lutte contre la délinquance, la pauvreté, l'ignorance, le chômage, la violence, l'anarchisme et la promiscuité. Au demeurant, elle continue de nier que les gens dont elle parle sont victimes d'une violence orchestrée par leur propre gouvernement (Zinser 1983, 183).

Le Ministre de l'intérieur, Manuel Bartlett, annonce simultanément des politiques affables à l'égard du gouvernement guatémaltèque. Refusant d'augmenter la présence militaire à la frontière, Bartlett rejette de surcroît le déplacement des camps de réfugiés à une plus grande distance de la frontière (Harris & Ugalde 1987, 170-171). De fait, ce gouvernement se montre enclin à accepter la proposition faite en 1983 par le Guatemala de rapatrier les réfugiés contre leur gré. Il ne semble pas y avoir de communication entre le Ministère de l'intérieur, le Ministère des affaires étrangères et la COMAR. Tous paraissent agir à l'intérieur de paramètres qu'ils ont établis eux-mêmes. C'est uniquement après de longues négociations avec le HCR que le Mexique s'engage finalement à respecter sa promesse de non-refoulement bien qu'il considère que les Guatémaltèques ne méritent plus l'asile qui leur est offert, ne remplissant pas les critères légaux d'asile (Hartigan 1992, 721). Peu de temps après, Pierre Jambor, le responsable du HCR pour la région, est déclaré *persona non grata* au Mexique (Ferris 1987, 51).

L'histoire paraît se répéter un an plus tard alors que l'on discute à nouveau de la nécessité d'éloigner les camps de la frontière australe et de les installer plus au centre des terres. Lorsque le Ministère des Affaires étrangères tente d'adopter une attitude robuste vis-à-vis du Guatemala afin que celui-ci cesse d'envoyer des troupes pour harceler les réfugiés, Manuel Bartlett adopte une position opposée. Tout comme Diana Torres, il explique à la presse mexicaine qu'il faut déplacer ces gens pour des raisons de sécurité nationale étant donné que ces « migrants économiques » font courir des risques inutiles aux Mexicains. En entendant ce commentaire, le Ministère des affaires étrangères et d'autres secteurs gouvernementaux protestent et forcent Bartlett à se rétracter. Le lendemain, ce dernier est contraint de reconnaître publiquement qu'on doit déplacer les camps du Chiapas vers le

Yucatan parce que c'est le devoir et la tradition du Mexique d'assurer la protection de ces réfugiés (Rettie 1985, 204).

Malgré tout, la COMAR parvient à mettre à profit sa relation avec le HCR. La commission utilise la légitimité et les ressources économiques et politiques de ce dernier pour compenser sa petite taille et son isolation croissante au sein du gouvernement (Hartigan 1993, 730). En revanche, le HCR compense son autonomie décroissante à travers sa complicité avec la COMAR qui subsiste grâce à ce lien avec les donateurs internationaux. De fait, la présence du HCR au Mexique est donc de plus en plus controversée. De manière croissante, ce dernier se place au cœur des débats entourant l'élaboration des politiques de réfugiés et y entraîne les protagonistes locaux qui l'appuient, participant ainsi de la politisation de la question. Le personnel du HCR organise même des protestations publiques contre la politique appliquée (Zinser 1983, 179).

La politique de réfugiés contradictoire exprime un conflit au sein du régime. En effet, la COMAR et l'application des normes du HCR qu'elle défend ne font que mettre en relief la défaillance des assises du système politique. La révolution mexicaine de 1910 a donné naissance à un système politique stable. Dans la coalition au pouvoir, le parti unique PRI tient lieu de mécanisme d'intégration pour les groupes les plus larges de la société tels que les ouvriers, les paysans et les professionnels de la classe moyenne. Les structures corporatistes du PRI permettent aux différents groupes d'intérêt d'être officiellement associés et représentés au sein du gouvernement. En échange, ce dernier obtient un capital de légitimité significatif et la capacité de manipuler ces groupes au nom de l'intérêt national (Camp 1996, 12). Cependant, l'État n'hésite pas à réprimer par la violence ceux qui ne se prêtent pas au jeu. Heureusement, l'armée a été gardée à l'extérieur du processus politique grâce à l'habileté des élites civiles à manipuler l'idéologie de la révolution. Même si certains groupes ne sont

pas pleinement incorporés dans le système politique, le régime les inclut par moment dans son réseau clientéliste de façon à maintenir une balance entre les différents intérêts politiques. Ce processus de cooptation est donc le principal dépositaire de la stabilité politique et du contrôle social.

Cette « balance » consiste principalement à établir un équilibre entre la gauche et la droite politiques. D'une part, le pouvoir doit parvenir à concilier la demande populaire pour plus de justice sociale avec la croissance économique (Camp 1996, 146). De fait, le nationalisme économique et politique ainsi que le succès de la stratégie de substitution des importations constituent les piliers de la stabilité et de l'hégémonie dans le système mexicain. Pendant longtemps, elles ont permis une croissance économique non seulement soutenue mais de plus en plus équitable pour la population en général (Rochlin 1997, 22). D'autre part, la balance politique réfère également à la coexistence d'une politique domestique conservatrice et d'une politique étrangère de gauche. Bien que plusieurs présidents mexicains se soient identifiés à la gauche, la politique économique mexicaine a toujours privilégié l'accumulation de capitaux à la redistribution. Subséquemment, elle favorise le secteur privé plutôt que les paysans et les ouvriers, faisant de la droite politique le milieu le plus écouté lors de la prise de décisions économiques. Comme l'écrit Bartra (1989, 168) : « *That which legitimizes the PRI is fear of revolution. The PRI offers security, not revolution. The PRI is the revolution domesticated, in other words, institutionalized* ». En contrepartie, une approche progressiste est adoptée dans le domaine de la politique étrangère. Le PRI compense traditionnellement le conservatisme croissant de ses politiques domestiques par le soutien de gouvernements progressifs à l'étranger. Par exemple, Lopez Portillo appuie publiquement la révolte des Sandinistes contre Somoza au Nicaragua. Cette politique étrangère légitime l'héritage révolutionnaire du Mexique et confère l'image progressiste et humanitaire dont le Mexique a

besoin pour s'imposer dans la région comme puissance régionale. Du coup, cela adoucit les demandes provenant de la gauche (Story 1986, 134-135). En somme, l'idéologie du PRI en est une de pragmatisme politique et sert essentiellement à fonder le maintien du régime et de sa coalition dominante.

Néanmoins, le régime fait face à des défis majeurs. D'abord, sa légitimité est ébranlée depuis les événements de la place Tlatelolco de 1968 où les forces de l'ordre ont assassiné des centaines de jeunes lors d'une manifestation étudiante (Centeno & Maxfield 1992, 78). Cet événement marque particulièrement les milieux de gauche qui deviennent alors de plus en plus sceptiques vis-à-vis du régime. Ensuite, la stratégie économique de substitution des importations utilisée par le Mexique s'essouffle, obtenant des résultats de moins en moins satisfaisants. En 1982, l'endettement colossal du pays pousse Lopez Portillo à emprunter au FMI qui devient le véhicule institutionnel grâce auquel le néolibéralisme fait son entrée au Mexique (Teichman 1988, 111). Les programmes d'austérité imposés par le FMI accentuent les écarts de richesse et placent les paysans, les ouvriers et la classe moyenne dans une situation de précarité économique qui entrave leur pouvoir politique. La base de support traditionnelle du PRI se désagrège donc et ce dernier ne peut recourir au nationalisme comme auparavant (Rochlin 1997, 30). Aux yeux de la population, le nationalisme perd de sa crédibilité et de sa cohérence en tant qu'idéologie justifiant le pouvoir de l'élite gouvernante (Bartra 1989, 165). Le système politique apparaît alors déconnecté de la pensée dont il est issu. De leur côté, les gens d'affaires sont aussi mécontents parce qu'ils constatent que, malgré ces échecs, l'autorité présidentielle augmente quant aux questions économiques. La mauvaise posture dans laquelle se trouve l'économie aliène donc le secteur privé, laissant peu de fervents supporteurs au système. Bref, le PRI fait face à une opposition externe et un

factionnalisme interne croissants qui non seulement nuisent à la prise de décision mais esquintent l'essence même du système politique.

Face à la crise politique et économique à laquelle le système mexicain fait face, les dirigeants sont conscients de la vulnérabilité du pays à un soulèvement populaire. C'est pourquoi le Mexique cherche à s'appuyer sur une politique étrangère pouvant à la fois réduire la pression sur le système et accommoder son mythe révolutionnaire (Lincoln & Ferris 1984, 222-223). L'application des normes du HCR que prône la COMAR s'inscrit justement dans cette doctrine. Toutefois, le pouvoir manque d'arguments bien articulés pour convaincre tous les secteurs sociaux de la nécessité de s'impliquer dans les affaires régionales (Pellicer 1983, 133). Cependant, le mythe étant d'abord et avant tout destiné à une consommation domestique, une contradiction saillante émerge: le Mexique ne peut encourager le mouvement révolutionnaire guatémaltèque parce qu'il ne veut pas risquer une dégradation de sa relation avec son voisin mais surtout parce que sa proximité est trop menaçante. Le Ministère de l'intérieur et l'armée craignent que la subversion guatémaltèque déborde de ses frontières et détériore la stabilité politique mexicaine déjà fragile. Les chefs des mouvements de réfugiés interprètent d'ailleurs bon nombre d'actions de la part du gouvernement comme une tentative d'intimidation à leur endroit dans le but d'endiguer toute critique ou participation politique de leur part (Ferris 1984, 369). Suite à la crise économique, la conjoncture politique devient encore plus instable puisque l'on note une baisse de 30% dans le standard de vie. La crise économique suscite une agitation sociale considérable, confirmant ainsi la primauté du volet économique de la sécurité nationale. En outre, le principal parti d'opposition droitiste, le Parti de l'action nationale (PAN), semble gagner en popularité (Ferris 1987, 49).

Ce mécontentement se répercute sur le vote aux élections de 1982 qui, au demeurant, indiquent que la légitimité et le pouvoir du PRI sont affaiblis (Ojeda, 1983, 152). Il est maintenant primordial pour le gouvernement d'avoir la main haute sur l'opposition droitiste et de coopter les forces révolutionnaires. Tirillée entre les impératifs de sa politique étrangère et les pressions populaires et bureaucratiques visant à réduire les admissions à la frontière, la politique de réfugiés mexicaine devient de plus en plus confuse. Devant des revendications économiques et politiques contradictoires, le président De la Madrid est en quelque sorte contraint d'élaborer une politique de réfugiés modérée qui se focalise sur des solutions nationales plutôt qu'internationales. Après tout, épauler les mouvements progressistes à travers l'Amérique centrale est une chose, mais subvenir aux besoins d'un quart de million de paysans non instruits en matière de logement, de nourriture, d'emploi, de santé et de sécurité en est une autre en temps de crise économique et d'instabilité politique.

Tout au long de la crise de l'asile, le Mexique exerce donc deux politiques de réfugiés : une de déportation répressive et l'autre, de support discret. Cette dualité provient du manque de consensus au sein de l'État mexicain. D'une part, la création de la COMAR et sa collaboration active avec le HCR démontrent que certaines bureaucraties reconnaissent les Guatémaltèques comme d'authentiques réfugiés. D'autre part, la vision qui est officiellement projetée de ces derniers ainsi que le traitement qu'on leur réserve dans plusieurs occasions sont incompatibles avec cette première attitude (Zinser 1983, 182). Le monde des affaires, certains secteurs de la classe moyenne et les groupes de droite en général partagent cette dernière opinion : ils voient dans les remous révolutionnaires guatémaltèques un danger pour la santé de l'économie mexicaine déjà mise à mal et une menace idéologique pour la dose de libéralisme que permet le système mexicain. En somme, il s'agit d'un danger pour leurs intérêts économiques (Ferris 1993, 207 & Rochlin 1997, 160). Les Ministères de la défense et

de l'intérieur dont le Département de l'immigration, les gens d'affaires et les autorités des régions à forte concentration de réfugiés voient aussi négativement la présence des réfugiés et l'associent à une source d'instabilité sociale domestique et de conflit avec le Guatemala. Pour toutes ces raisons, ces protagonistes demandent que l'on restreigne donc l'immigration d'individus qu'il vaut mieux qualifier de combattants que de réfugiés dans cet ordre d'idées. De leur côté, le Ministère des affaires étrangères, la COMAR, le HCR, certains médias, des organisations locales et internationales militant pour les Droits de l'homme, les groupes ecclésiastiques et les groupes d'opposition de gauche réprouvent la répression que pratique la dictature militaire guatémaltèque et exigent que l'État désavoue cette dernière et protège ses victimes. Selon ces acteurs, une implication plus marquée vis-à-vis de l'Amérique centrale serait la pierre angulaire d'une sécurité intensifiée aux niveaux économique, politique et social. En d'autres mots, les réfugiés sont utilisés par la droite comme une cloche sonnante l'alarme de la contagion révolutionnaire et du déclin économique alors que la gauche se sert de leur présence pour justifier l'emploi d'une politique étrangère plus radicale (Ferris 1985, 209).

Naviguant maladroitement entre ces deux positions, les dirigeants mexicains produisent finalement des politiques antagonistes. De fait, les politiques sont fonction de quelle bureaucratie gagne l'avantage à un certain moment donné faisant que les réfugiés sont parfois déportés, parfois protégés. En bout de ligne, c'est la position de la droite qui se trouve tout de même renforcée puisque c'est l'opposition dont le régime a le plus à craindre (Zinser 1983, 186). De fait, les Guatémaltèques n'obtiennent pas le statut officiel de réfugié durant la période des arrivées massives et tout ce qui leur est accordé se veut l'être dans une grande discrétion. Le HCR confère le statut de réfugié à plus de quarante mille

Guatémaltèques mais selon la loi mexicaine, il n'existe aucun réfugié au pays. En effet, il n'existe que des gens qui, par une décision politique, se sont vus attribuer un statut migratoire différent leur conférant un asile temporaire (Zolberg, Suhrke & Aguayo 1989, 215). On veut conserver de bons rapports avec le Guatemala et décourager la venue de réfugiés additionnels mais on souhaite à la fois venir en aide à ceux déjà présents et respecter la politique étrangère de soutien aux forces progressistes. Toutefois, l'alliance avec le HCR s'avère cruciale dans la stratégie politique et économique du gouvernement. De fait, au fur et à mesure que les contextes politique et économique se dégradent, les dirigeants sont forcés de mettre l'accent sur leurs engagements nationalistes pour garder la faveur populaire (Ferris 1987, 48). Économiquement, le HCR apporte justement les moyens dont le gouvernement mexicain ne dispose pas pour héberger les dissidents guatémaltèques. Politiquement, les dirigeants mexicains sont coincés et refusent d'admettre publiquement cette collaboration. Or, les deux accords bilatéraux conclus avec le HCR leur permettent en quelque sorte de démontrer cette dernière de façon détournée et implicite. Du reste, le refus d'adhérer à la Convention allié à l'instrumentation de la politique de réfugiés à la fois dans la sphère politique domestique et dans le domaine de la politique étrangère ne peut que politiser les gestes que le gouvernement pose pour régler la question. En ce sens, plus celui-ci fait face à des pressions politiques et/ou économiques et plus il sera forcé d'émettre des politiques restrictives. Ceci nous amène donc à conclure que le déchirement des bureaucraties quant à la position à adopter face aux Guatémaltèques a directement influé sur la politique de réfugiés. La lutte bureaucratique est finalement gagnée par les acteurs gouvernementaux qui souhaitaient une politique de réfugiés restrictive.

CHAPITRE 3

LA POLITIQUE DE RÉFUGIÉS SOUDANAISE : L'ENCHEVÊTREMENT DE LUTTES DOMESTIQUES & INTERNATIONALES

Ce chapitre évalue le rôle respectif des quatre grands facteurs à l'étude dans l'émergence d'une politique de réfugiés restrictive au Soudan. Une mise en contexte est d'abord présentée en vue de mieux comprendre l'arène dans laquelle le jeu de ces derniers se réalise. L'impact de chacun de ces facteurs à travers le temps sera mieux compris suite à une introduction aux différents éléments qui caractérisent le cas du Soudan.

Le contexte soudanais : une hospitalité historique

Situé au Nord-est du continent africain, le Soudan est une contrée où cohabitent plusieurs climats, ce qui rend difficile l'utilisation de sa plus grande ressource : la terre. En effet, le Soudan constitue le pays le plus vaste d'Afrique. Sa population recèle une diversité étonnante tant aux points de vue ethnique, culturel et linguistique que religieux, ce qui n'est pas sans causer des conflits communautaires et des ambitions sécessionnistes (Chazan & *als* 1999, 206-210). En quelques mots, on retrouve principalement au Nord des groupes d'origine arabe. L'islam y est la religion dominante depuis maintenant plusieurs siècles. Quant au Sud, des populations d'origine bantoue s'y concentrent. Introduit à la fin du 19^{ème} siècle, le Christianisme se superpose à la pratique de religions animistes. Depuis 1963, des groupes rebelles du Sud du Soudan livrent une guerre au Nord car bien que le Sud soit plus peuplé, le Nord garde une solide mainmise sur les structures du pouvoir (Zolberg, Suhrke & Aguayo 1989, 51)

Ainsi, le Soudan a un passé et un présent d'instabilité politique marquée. Ayant gagné son indépendance de la Grande-Bretagne en 1956, il n'a connu que de courtes périodes de pouvoir civil. Dès 1958, l'armée s'empare du pouvoir et c'est uniquement en 1964 que le

Soudan connaît son premier gouvernement civil. L'expérience ne dure que cinq ans car en 1969, le maréchal Gaafar Muhammad Nimeiry reconquiert le pouvoir et instaure le parti unique en 1973 (Aguda 1973, 198). Il est renversé en 1985 par un soulèvement populaire. En 1986 se tiennent de véritables élections civiles. Néanmoins, l'histoire semble se répéter car la succession fréquente de coalitions au pouvoir et la guerre civile au sud engendrent une instabilité qui se solde par un coup d'état, cette fois exécuté par les islamistes (Woodward 1999, xxii). Par conséquent, ces changements politiques radicaux et la belligérance soutenue favorisent la promulgation de politiques contradictoires et participent également de la morosité de l'économie (Rogge 1985, 35).

Ceci dit, l'instabilité et la pauvreté n'ont jamais empêché le Soudan de représenter une terre d'accueil très hospitalière. En effet, les Soudanais sont habitués à observer chez eux la venue massive d'étrangers. La présence d'Éthiopiens et d'Érythréens remonte à bien longtemps. Attirés par les opportunités économiques, les similarités ethniques et le cosmopolitisme, ces derniers viennent y chercher la sécurité en grand nombre. Lorsque l'agriculture commerciale se met à prospérer au temps de l'indépendance, des milliers d'Abyssiniens prennent l'habitude de venir travailler au moment des labours et des récoltes (Weaver 1985, 147). Au reste, les membres des ethnies frontalières se sont toujours établis librement au Soudan (Kibreab 1993, 136).

L'Éthiopie, quant à elle, est depuis les quarante dernières années un des pays générant le plus grand nombre de réfugiés au monde. Dans la corne de l'Afrique, qui, au début des années 80, représente plus de la moitié des réfugiés du monde, le conflit, opposant des revendications indépendantistes au pouvoir central, est sans doute le plus long et le plus persistant de la région (Bariagaber 1997, 29-30). Bien avant le traité de Berlin et la partition de l'Afrique qui s'ensuit, l'Éthiopie revendique le territoire de l'Érythrée. Cette demande est

ignorée par les colonisateurs italiens en 1885 qui font connaître à l'Érythrée un développement économique et politique très différent de celui qui eut cours en Éthiopie. En 1941, lorsque les Italiens sont défaits, l'Érythrée devient d'abord un protectorat britannique. L'Organisation des Nations unies l'unit ensuite à l'Éthiopie dans le cadre d'une fédération qui eut, en définitive, une durée de vie très courte. Selon un recensement britannique datant de 1950, il y avait auparavant autant de Coptes que de Musulmans en Érythrée (Zolberg, Suhrke & Aguayo 1989, 106). D'une part, la configuration ethnique chez les premiers est plus proche de celle existant en Éthiopie. Ceux-ci se montraient donc favorables à la création d'une union avec cette dernière. D'autre part, l'ethnicité des seconds est semblable à celle rencontrée dans le Nord du Soudan. Les Musulmans souhaitaient en majorité la souveraineté pour l'Érythrée alors qu'une minorité était sympathique à un type d'association avec le Soudan (Rogge 1985, 46). Ceci dit, il faut peu de temps pour que la nature fédérale du pays ne devienne qu'une façade et que l'autocratie d'Haile Selassie anéantisse l'autonomie érythréenne. Sous la domination économique, politique, culturelle et linguistique des Amhara, on cherche à ériger un État-nation sur la base d'une mosaïque ethnique des plus diverses. Les élites politiques développent donc des structures politiques et économiques qui favorisent les Amhara au détriment des autres groupes ethniques (Mengisteab 1997, 114). Ce litige est donc le résultat du choc d'une revendication territoriale précoloniale avec celle d'une identité nationale forgée à partir des frontières coloniales qui se veut être le socle d'un État africain moderne et indépendant. Somme toute, toutes les revendications ethniques sont réprimées mais jamais éliminées. Dès lors, la répression des forces de sécurité fait fuir au Soudan des nationalistes érythréens.

La première venue massive d'Érythréens

En 1967, les forces éthiopiennes lancent leur premier assaut. Dans le cadre de celle-ci, elles rasent plus de trois cents villages érythréens qui, selon elles, soutiennent les séditeux. En guise de sanction collective, elles empoisonnent l'eau, tuent le bétail et ravagent les réserves de nourriture et les cultures. Parce que l'Éthiopie n'a pas de moyens efficaces de contrôler son territoire, la rébellion s'orchestre à partir des campagnes et est dirigée contre les autorités locales. Les offensives militaires sont même poussées jusqu'aux villages soudanais bordant la frontière que l'on soupçonne d'être sympathiques aux « rebelles », faisant ainsi monter la tension entre l'Éthiopie et le Soudan comme rarement auparavant. Prise entre deux feux, la population se dirige en grande majorité vers l'extérieur et vers un seul pays de surcroît : le Soudan. De mars à mai 1967, trente mille Érythréens entrent au Soudan par la province de Kassala (Bariagaber 1997, 33). Pas un seul n'est freiné à la frontière. D'origine rurale, les réfugiés s'établissent spontanément en campagne et sont généreusement épaulés par la population locale.

Khartoum crée alors le *Commissariat pour les réfugiés* (COR) pour s'assurer du traitement non-politique des réfugiés et de la saine exécution de ses politiques. Faisant partie du principal organe responsable de la sécurité domestique, le Ministère de l'intérieur, ce bureau spécial s'occupe de l'assistance destinée aux réfugiés et à la juste application des normes du HCR et de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) les concernant (Woodward 1999, xxii). Ces dernières se résument au respect des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale ainsi qu'à la condamnation subséquente d'interventions externes dans les affaires internes d'un État (Karadawi 1999, 22-25). Les autres préceptes devant guider l'action de COR sont les suivants : d'emblée, l'asile est un acte humanitaire et pacifique. Dans la mesure du possible, il doit prendre fin par un rapatriement volontaire. De plus, les modes de vie des

réfugiés doivent être intégrés dans un processus d'autonomie financière afin que leur présence ne devienne pas un fardeau pour la communauté hôte. Au demeurant, on ne considère pas «l'autointégration», soit l'établissement spontané des réfugiés dans les villes et les campagnes près de la frontière, comme une option viable (Kibreab 1993, 139-140). Bien qu'elle soit fortement découragée, l'autointégration demeure toutefois courante (Morton 1989, 66). Concrètement, le COR est chargé de travailler en coopération avec les commissaires provinciaux et les différents départements et ministères gouvernementaux en vue d'administrer tout ce qui touche aux réfugiés. Le COR hérite également de la fonction de déterminer le statut des individus venus chercher l'asile au pays ainsi que de conseiller des politiques appropriées aux ministères concernés. Finalement, on attribue au COR la tâche de trouver du support international pour les réfugiés et celle de coordonner les efforts gouvernementaux avec ceux des Nations unies et des ONG.

Dès sa naissance, le COR souhaite appliquer les normes internationales et sollicite la mobilisation de l'aide internationale afin de stabiliser la situation créée par ce flux. En 1968, un accord est conclu entre les Nations unies et le gouvernement soudanais stipulant que le HCR et ce dernier seraient conjointement responsables des affaires entourant les réfugiés («The Refugees in Sudan»). Considérant que le séjour des Érythréens serait au moins à moyen terme, le HCR et le COR décident d'élaborer des projets d'établissements autosuffisants afin que les réfugiés ne soient pas un fardeau économique pour la communauté hôte. Un tel projet vise également à intégrer la force de travail latente des réfugiés dans la structure économique locale transformant ces derniers en un atout économique indubitable pour la région (Rogge 1987, 86). Ceci motive particulièrement le choix du gouvernement du Soudan en faveur des camps autosuffisants parce qu'ils ont le potentiel de devenir un bassin de main-d'œuvre à bas prix (Chambers 1986, 251). Aussi, dès

1967, le Soudan adopte officiellement une politique interdisant aux réfugiés d'avoir des activités politiques et militaires dirigées contre leur pays d'origine. Ceci combiné à l'éloignement géographique des villages planifiés de la frontière constitue une tactique pour atténuer la menace découlant de dissensions internes et externes (Karadawi 1999, 20).

C'est ainsi que le HCR et le COR mettent sur pied le premier et le plus grand camp à Qala en Nahal en décembre 1968. Une fois sur place, on leur attribue le statut de réfugié sous mandat ainsi qu'un lopin de terre estimé suffisant pour cultiver des produits alimentaires de base pouvant leur assurer leur subsistance (Yousif 1998, 15). Les autres services par exemple liés à l'éducation et aux soins médicaux sont rendus disponibles grâce aux ONG ou encore au COR (Rogge 1985, 91-95). En théorie, la responsabilité de ce camp et des vingt-cinq villages planifiés qu'il comprend doit passer des mains du HCR à celles du COR une fois que ceux-ci seraient autosuffisants ou, autrement dit, lorsque les réfugiés y habitant seraient aptes à générer des surplus leur permettant d'acheter des biens produits à l'extérieur. On s'engage également à rendre accessible pour les gens locaux l'ensemble des services disponibles aux réfugiés (Smock 1982, 456). Au demeurant, l'énonciation de ces nombreux préceptes lors de la mise en place des structures pour accueillir les réfugiés démontre la sincérité de l'accueil des Soudanais. Cependant, le peu de moyens dont possède Khartoum pour appliquer sa politique audacieuse diminue les chances qu'elle se concrétise (Chambers 1986, 253).

En mai 1969, un coup d'état orchestré par des éléments radicaux précédemment exclus du gouvernement porte Gaafar el-Nimeiry au pouvoir. Celui-ci présente un programme à deux volets : d'abord, Nimeiry souhaite amener un règlement pacifique au conflit dans le sud du pays et par conséquent, il s'applique à miner le soutien dont bénéficient les principales formations politiques des Unionistes et de l'Umma, toutes deux à

caractère islamique (Aguda 1973, 187). Réduisant l'opposition par la force, le régime connaît une période de stabilité permettant la rédaction d'une nouvelle constitution. Celle-ci instaure un système présidentiel à parti unique qui s'engage à faire de la diversité soudanaise sa richesse et sa force.

Suite à des efforts de réconciliation plus ou moins fructueux avec l'Éthiopie, l'administration soudanaise réalise qu'elle doit adapter sa politique de réfugiés. Sous la pression du COR, Nimeiry entreprend de consolider cette dernière en accédant aux divers instruments internationaux concernant le traitement des réfugiés i.e. la Convention de 1951, le Protocole de 1967 et la Convention de l'OUA en 1969. L'essence de ces derniers est intégrée en 1974 dans la loi sur la régulation de l'asile qui reconnaît comme droits des réfugiés l'obtention de pièces d'identité, l'emploi, l'éducation et le voyage (Rogge 1985, 55). Néanmoins, cette loi diffère des conventions précédentes sur certains points. D'abord, elle maintient l'ancien décret interdisant à un réfugié d'avoir des activités politiques. De plus, la loi défend à un réfugié de quitter le lieu de résidence qui lui est assigné et s'il y contrevient, il est passible d'une peine d'emprisonnement de moins d'un an (Kibreab 1993, 140). En ce qui concerne le pouvoir d'accorder l'asile, il est réservé au Ministre de l'intérieur. Toutefois, si celui-ci tarde à se pencher sur le dossier ou à rendre une décision, le requérant d'asile dispose automatiquement d'un droit temporaire à l'asile. Outre cela, un individu entrant au Soudan est autorisé à rester s'il est membre d'un grand groupe de réfugiés dont le pays d'origine est voisin (Nobel 1982, 22-23).

L'arrivée des Éthiopiens

Cette même année, une junte militaire marxiste léniniste provoque la chute d'Haile Selassie et le lieutenant colonel Haile Mengistu Mariam est porté au pouvoir. Les nouveaux dirigeants révolutionnaires se mettent alors à chasser leurs ennemis réels et potentiels à

travers le pays entier. De nombreux intellectuels, étudiants, gens d'affaires et fonctionnaires de l'ancienne administration sont emprisonnés, torturés et assassinés. La junte parvient à expulser tous ses opposants des villes mais elle n'arrive toujours pas à contrôler les campagnes où ces derniers sont refoulés en grand nombre (Weaver 1985, 148). De nombreux réfugiés pénètrent en sol soudanais via plusieurs endroits frontaliers. Contrairement à celui ayant eu lieu de 67 à 70, la nature de ce flot est très hétérogène. À la fois musulmans et chrétiens, ces réfugiés proviennent de milieux ruraux et urbains. À la fin de mai 1975, on estime leur nombre à trente-quatre mille (Karadawi 1999, 68).

La majorité des Érythréens et des Éthiopiens qui traversent après 1974 s'autointègrent dans les villes frontalières du Soudan oriental sans assistance extérieure. En effet, le COR doit procurer des papiers d'identité aux réfugiés leur permettant de séjourner dans les villes pour que le HCR les reconnaisse officiellement. Nonobstant, il est impossible pour le COR de donner ces pièces d'identité à tous les réfugiés urbains à cause des fortes pressions exercées par d'autres bureaucraties gouvernementales qui s'objectent à la présence des réfugiés dans les villes et particulièrement à Khartoum (Weaver 1985, 147). Malgré les conditions pénibles qu'un mode de vie illégal impose, les réfugiés migrent tout de même vers les villes pour plusieurs raisons. D'abord, s'enregistrer auprès du HCR et s'installer sur un camp est perçu comme un recours ultime par les réfugiés qui craignent d'y être infectés par les épidémies ou encore d'y être recrutés dans le cadre d'une déportation de masse (Kok 1989, 435). De fait, la malnutrition et la maladie chez les réfugiés augmentent de façon significative après leur arrivée dans les camps (Shears & *als*, 1985). Également, dû aux fonds disponibles, les camps ne se développent pas au rythme nécessaire pour avoir la capacité d'accueillir tant de gens en si peu de temps.

La dispersion des réfugiés à partir de 1975 est aussi due à l'accablement de tous les acteurs du réseau de l'aide aux réfugiés. En effet, l'encadrement qu'exige le grand nombre d'individus que ce nouveau flot entraîne une surcharge de leurs capacités (Rogge 1985, 67). Moins d'un an après le début de cette vague, on évalue le nombre d'Éthiopiens au Soudan à trente mille alors qu'on compte trois cent soixante mille Érythréens (Smock 1982, 454). En outre, les arrivées se poursuivent continuellement de 1975 à 1979 alors que les capacités d'assistance vont en diminuant. De manière graduelle, le HCR refuse de contribuer à l'évaluation des demandes d'asile, à l'aide alimentaire et à l'érection d'autres camps. L'agence semble alors chercher à convertir son rôle de participant en une fonction non opérationnelle. En définitive, ni le COR ni le HCR surveillent et gèrent les vagues de réfugiés qui se dispersent dans la région dès l'arrivée sans aucune assistance.

À partir de l'été 1978, les réfugiés commencent à être perçus comme un handicap par l'ensemble de la population car l'ombre d'une crise économique plane au-dessus du Soudan (Rutinwa 1999, 2). L'hyper-inflation et l'endettement titanesque du pays transforment la générosité et la sympathie traditionnelles des Soudanais pour les réfugiés en amertume et en méfiance (Bascom 1993, 332). Sans l'aide du HCR ou du gouvernement, le COR doit donc trouver une solution à ses frais lui permettant de rassembler les réfugiés sur les camps et de les y maintenir. Il élabore une nouvelle stratégie et lance une campagne internationale de levée de fonds visant à briser la dépendance du Soudan vis-à-vis le financement du HCR. En fin de compte, celle-ci recueille finalement des fonds insuffisants pour réaliser les nouvelles visées préalablement fixées.

Guerres et sécheresse : un état d'urgence incontournable

Suite à une période de sécheresse irrégulière, la famine engendre un flot massif d'Éthiopiens traversant les frontières du Soudan durant 1984 et 1985. Sans la persistance de

la guerre dans la région et de la pauvreté qu'elle cause, sans doute l'impact de cette sécheresse ne se serait pas compté en milliers d'exilés. Puisque la faim de ces requérants d'asile provient des effets cumulatifs de la guerre, ils sont normalement autant éligibles que les autres Éthiopiens au Soudan au statut de réfugié (Giorgis 1989, 314). Or, le HCR refuse de prendre la responsabilité de la protection de ces Éthiopiens car, selon l'agence, il ne peut être prouvé qu'ils sont victimes de persécution sur une base individuelle. On évalue alors le nombre d'Éthiopiens au Soudan à deux cent cinquante neuf mille, ce qui équivaut au quart des réfugiés reçus au pays. Quant aux Érythréens, ils représentent 56% de ces derniers et leur nombre est estimé à cinq cent quatre-vingt mille cent soixante-treize personnes («The Refugees in Sudan»). Les autorités soudanaises transfèrent ces nouveaux arrivants dans des établissements leur étant strictement réservés. Le Soudan étant lui-même affecté par la sécheresse et la famine, la population soudanaise est mécontente et se plaint des conséquences néfastes de la trop grande population de réfugiés sur son territoire (Chambers 1986, 254). Cyniquement, l'aide internationale est acheminée avec une bonne efficacité sur les camps alors que la population locale attenante à ces villages ne reçoit rien. Faute de ressources, de capacité administrative, de volonté politique et d'infrastructures, le gouvernement soudanais n'arrive pas à fournir autant à sa propre population qui reste sur sa faim (Kibreab 1993, 165 et Morton 1989, 69).

La présence si importante de réfugiés en temps de marasme économique accable les Soudanais qui attribuent à ces «indésirés» la cause de leurs malheurs. Ils prennent une grande place dans les débats précédant les élections partisans qui sont déclenchées suite à la chute de Nimeiry (Bascom 1993, 332). On voit alors se dessiner les contours d'une campagne agressive contre les réfugiés, laquelle est fortement publicisée par les médias de masse. Comme dans plusieurs pays africains, l'émergence de ces élans xénophobes survient

au même moment où l'État s'engage dans un processus de démocratisation. Subséquemment, le nouveau gouvernement de Sadiq el Mahdi est poussé à prendre en compte l'opinion publique dans la formulation de ses politiques qui prennent ainsi une couleur xénophobe (Rutinwa 1999, 2). Le gouvernement déclare donc qu'il est grand temps de «refermer la porte». Dès lors, plusieurs réfugiés sont victimes d'agressions physiques, de rafles policières et de harcèlement. En 1987, on lance un ultimatum de dix jours aux réfugiés pour qu'ils évacuent Khartoum et ses environs (Kibreab 1993, 142). Au terme de ce délai, ceux qui n'ont pas obéi sont chassés par la force. Devant ce manque de respect pour les Droits humains ainsi que pour ses propres normes, le HCR se déclare impuissant devant la situation puisqu'il ne peut protéger formellement des réfugiés qui n'ont aucun document légal pour démontrer leur condition. Quant aux membres du COR dont l'influence a été réduite au sein du gouvernement, ils ne peuvent que s'opposer à la nouvelle loi qu'ils disent inutile puisque le Soudan n'a pas les moyens ni la force de coercition nécessaire pour retenir les réfugiés dans les villages planifiés.

Deux ans plus tard, le gouvernement resserre sa politique de réfugiés. Alors que l'ancienne loi se basait sur des principes islamiques d'hospitalité envers tous les nécessiteux de n'importe quelle religion, origine ou appartenance, la nouvelle politique se base d'abord sur l'héritage social et religieux des réfugiés. Elle préfère de surcroît les membres des ethnies transfrontalières à des réfugiés ayant une identité ethnique autre. Outre cela, alors que la loi de 1974 privilégiait, parmi les solutions au problème des réfugiés, l'intégration dans la communauté locale après le retour volontaire, c'est maintenant la relocalisation dans un pays tiers qu'on favorise («The Refugees in Sudan»). En somme, la nouvelle politique de réfugiés soudanaise entre en conflit avec plusieurs normes essentielles du HCR et la seule voix qui la conteste, celle du COR, est trop faible pour se faire entendre.

D'ailleurs, ce nouveau gouvernement soutient activement des mouvements islamistes militant pour l'indépendance érythréenne. Par conséquent, la relation avec l'Éthiopie se détériore à nouveau. En 1990, l'écroulement de l'URSS permet aux Érythréens et à leurs alliés de battre les forces du Derg. L'indépendance de l'Érythrée se réalise alors finalement. Au début de 1996, des efforts énormes donnent lieu à un accord de rapatriement trilatéral entre le Soudan, l'Éthiopie et le HCR qui souhaite se retirer de la région (Yousif 1998, 16). Plus de vingt-six mille Éthiopiens décident alors de se rapatrier. Quant à lui, le gouvernement érythréen se montre réticent à recevoir ses citoyens exilés et refuse de ratifier l'entente. Au demeurant, les Érythréens ne sont pas enclins à retourner chez eux étant donné l'instabilité politique qui règne dans le nouvel État. On évalue alors que le Soudan héberge trois cent vingt mille réfugiés dont douze mille sont d'origine éthiopienne et trois cent mille d'origine érythréenne («Country report: Sudan 2002»). Parmi ces gens, 63% vivent dans les villages organisés et 37% sont dispersés ou habitent en milieu urbain («2003 UNHCR Statistical Yearbook»). La question de la présence des réfugiés au Soudan ainsi que celle des politiques régissant cette dernière sont, somme toute, encore très actuelles aujourd'hui.

Le tiraillement des contraintes géopolitiques soudanaises ou la difficulté de réconcilier arabisme et africanisme

La Corne de l'Afrique est une région qui déborde d'elle-même: la compétition interétatique et intraétatique a contribué à tisser des liens avec toutes les parties du monde. Ainsi, cette partie se penche sur les conséquences que ces relations ont sur le contenu de la politique de réfugiés soudanaise. Depuis toujours, l'Éthiopie constitue la puissance hégémonique de la région. Étant le symbole de la résistance au colonialisme, cet État impérial vieux de cinq cent ans a toujours eu comme souci premier de préserver l'intégrité de ses frontières. Ayant été deux fois la porte d'entrée des tentatives d'invasion italiennes, le contrôle de l'Érythrée est crucial pour l'Éthiopie. Régnant depuis 1930, l'empereur Selassie

est un leader très charismatique que plusieurs reconnaissent comme le patriarche des chefs d'état africains (Chazan & *als* 1999, 384). Présent à la Ligue des nations puis aux Nations unies, la politique étrangère de son gouvernement est caractérisé par une orientation pro-occidentale et un soutien à la cause sioniste.

Quant à lui, l'État soudanais démontre, dès l'indépendance, des troubles de fonctionnement du fait qu'il est basé sur une politique sectaire et hérite, à l'indépendance, d'un mouvement sécessionniste à l'origine de la guerre civile. Quelques années plus tard, lorsque ses voisins du sud deviennent indépendants (Congo, Uganda, Kenya, etc.), ils se mêlent tour à tour à cette guerre, diminuant de la sorte l'intérêt que le Soudan pourrait porter aux nations africaines. De fait, depuis 1821 où réussit l'invasion de Muhammad Ali, la politique étrangère du Soudan est tournée vers le Caire qui a une nette influence sur les événements politiques de la région (Barbour 1980, 83). Faisant partie de la Ligue arabe et ayant participé à la révolution nassérienne, le Soudan a une politique étrangère qui est solidement aiguillée vers le Nord (Stevens 1976, 253). De plus, l'orientation socialiste du régime en vigueur à partir de 1969 confirme l'alignement du Soudan avec le bloc soviétique (Erllich 1983, 132). Par ailleurs, l'est du Soudan partage avec l'Érythrée un même visage ethnique et religieux, ce qui amène le Soudan à soutenir, parfois ouvertement, le nationalisme érythréen au même titre que le reste du monde arabe qui voit là la possibilité d'élargir le nombre de ses membres.

En 1963, Haile Selassie réalise sa plus grande réussite diplomatique soit la fondation de l'OUA dont le quartier général est installé à Addis-Ababa. Ceci confère alors à l'empereur un regard de choix sur les affaires continentales et un statut diplomatique et moral qui invalide les demandes des Érythréens à l'empire éthiopien (Chazan & *als* 1999, 384). Néanmoins, les combats dans la région tout comme le nombre de réfugiés ne vont pas en

décroissant. À travers les années 60, le gouvernement soudanais cède à quelques reprises aux pressions des mouvements islamiques qui veulent fournir un appui robuste aux ambitions des réfugiés érythréens. En revanche, l'Éthiopie est également en mesure de s'ingérer dans les affaires domestiques soudanaises. Aussi, elle ne se garde pas de le faire en soutenant les réfugiés du Soudan du Sud sur son sol. Dans les deux cas, les réfugiés sont officiellement perçus comme l'objet de politiques mais leur rôle quant à la détermination de ces dernières reste dans la sphère de l'implicite. L'Éthiopie comme le Soudan reproche à son voisin d'être de connivence avec les rebelles en faisant de leur territoire une base d'attaque contre le régime voisin. La présence des réfugiés constitue un motif de représailles et de contre-représailles, exacerbant ainsi l'instabilité traditionnelle de la frontière séparant les deux États. Pour modérer l'intensité du conflit, il est essentiel pour ces derniers de parvenir à prendre l'avantage sur les combattants exilés quitte à collaborer avec le régime voisin (Karadawi 1999, 44).

La naissance d'une politique étrangère amicale

Après la révolution qui porte Nimeiry au pouvoir en 1969, celui-ci se dit prêt à reconnaître les différences historiques et culturelles entre le Nord et le Sud ainsi que les mouvements de libération arabes et africains mais dans un Soudan uni se fondant sur ces réalités. De surcroît, le président soudanais prend conscience que les politiques domestique et internationale sont liées de près, particulièrement dans cette partie du monde où le partage d'une frontière tend à être ficelé au partage de beaucoup d'autres caractéristiques. Nimeiry sait qu'il est impossible de terminer la guerre civile s'il ne crée pas des conditions nationales favorables au retour des Soudanais exilés. En effet, tant que les groupes rebelles pourront se ressourcer à l'extérieur du pays, le régime fera face à un risque de renversement important. Parallèlement, les rapports que le régime entretient avec les réfugiés qu'il accueille

conditionnent les relations qu'il a avec leur pays d'origine. Par exemple, lorsque le Soudan arme les réfugiés éthiopiens, ses relations avec l'Éthiopie sont plus conflictuelles que lorsqu'il les force à pratiquer l'agriculture à l'intérieur des terres (Aguda 1973, 196)

En ce sens, Nimeiry met la table pour une normalisation des relations du Soudan avec ses voisins et une plus grande participation aux affaires africaines, toutes deux étant liées et s'avérant primordiales à la consolidation de son régime. Nimeiry entretient donc, pour le Soudan, l'espoir qu'il devienne un catalyseur de paix et de stabilité dans la région. Un premier pas dans cette direction se concrétise en 1972 avec l'accord d'Addis-Ababa qui alloue une autonomie régionale au Soudan du Sud et amorce un changement dans la relation avec le régime éthiopien. Le rôle joué par Haile Selassie dans le cadre de ce traité de paix est instrumental parce qu'il a initié le rapprochement des deux parties et il a ensuite instigué un effort diplomatique qui a permis la pleine réalisation de celui-ci. Le traité se fonde sur un principe cher à l'empereur qu'il a d'ailleurs su inclure dans la charte de l'OUA : le respect des frontières africaines existantes (Chazan & *als* 1999, 384). Au demeurant, l'Éthiopie et le Soudan s'entendent sur la nécessité du désengagement de chacun auprès des mouvements sécessionnistes de l'autre.

À partir de ce moment, les dirigeants soudanais décident d'adopter une attitude qui respecte leurs engagements. D'abord, le Soudan entreprend de privilégier les aspects pragmatiques plutôt qu'idéologiques de ses intérêts nationaux. Il brise alors sa relation avec l'URSS et tente de se rapprocher de l'Ouest. Ensuite, il élabore sa politique afro-arabe qui établit que l'affiliation du Soudan avec la « nation » arabe ne contrarie pas son nouvel engagement vis-à-vis de l'Afrique. Par le biais de cette politique, le Soudan veut continuer son intégration au sein du monde arabe tout en collaborant de manière plus active avec les autres pays d'Afrique. Pour démontrer sa bienveillance, le Soudan «suspend» même sa

participation à la Fédération des républiques arabes (Eprile 1974, 139). Qui plus est, il ratifie les traités internationaux sur la protection des réfugiés et en incorpore les principes dans sa loi sur l'asile de 1974. Dans les premiers temps, cette politique étrangère atteint ses objectifs : elle amène la paix au pays et attire l'aide de l'extérieur.

Cette même année, l'empereur éthiopien est renversé. Nimeiry se montre sympathique à l'égard des révolutionnaires afin de préserver la neutralité soudanaise récente. De fait, les demandes de la Syrie, la Tunisie, l'Irak, le Koweït et la Libye pour la reconnaissance de l'indépendance érythréenne se font de plus en plus pressantes. Pour y échapper, le Soudan tente de lancer une initiative de conciliation. Il n'arrive pas, cependant, à réunir les adversaires éthiopiens et le Derg émerge comme le nouveau régime éthiopien (Stevens 1976, 260). Les nouveaux leaders organisent rapidement des opérations militaires rigoureuses pour annihiler la dissidence. C'est d'un œil sceptique que les Américains contemplent les événements. Ils se disent inquiets des abus des Droits de l'homme et se montrent moins disposés à vendre des armes à l'Éthiopie qui renonce alors à son patronat traditionnel (Karadawi 1999, 385). En 1977, l'URSS approvisionne largement la dictature en armes qui se retourne rapidement contre les mutins de l'Érythrée et du Tigré. Les alliances que concluent les deux pays placent ceux-ci dans une polarisation militaire et idéologique. Alors que le Soudan est proche du bloc de l'Ouest, du monde arabe et des Érythréens, l'Éthiopie s'aligne avec le bloc soviétique, les Israéliens et les indépendantistes du Soudan du Sud. Ceci réduit fortement la probabilité d'une coopération entre les deux pays concernant les questions transfrontalières comme celle des réfugiés (Woodward 1999, xxi).

La résurgence de mauvais rapports diplomatiques

La politique de relocalisation des réfugiés remporte d'ailleurs un piètre succès. Le HCR se montre de plus en plus réticent à travailler avec le Soudan et ses subventions sont à

la baisse. En conséquence, les établissements autosubsistants sont de plus en plus coûteux pour le Soudan, d'autant plus que les arrivées s'effectuent de façon constante. Qui plus est, les premiers symptômes d'une crise économique se font sentir. De surcroît, les mouvements politiques musulmans dont Nimeiry avait tenté d'atténuer l'influence pour régler la guerre civile reviennent au pays après cinq ans d'entraînement en Éthiopie et essaient de faire tomber la dictature soudanaise. Cet événement marque la résurgence de mauvais rapports diplomatiques entre les deux États (Erllich 1983, 81). Au niveau de ses relations internationales, le Soudan se sent coincé entre le monde arabe et l'Afrique. D'une part, le Soudan s'aperçoit qu'il n'est pas si simple d'améliorer ses relations continentales. Les limites financières, la nature compétitive des économies africaines et les communications généralement faibles nuisent au développement d'intérêts communs. Le Soudan a donc très peu de liens avec les pays africains qui ne partagent pas ses frontières (Stevens 1976, 263). D'autre part, les relations que le Soudan a avec le monde arabe sont clairement plus rentables que toutes les autres qu'il cultive. De fait, aucun pays africain n'est parvenu à recueillir autant d'aide de la part des nations arabes.

Le Soudan décide alors d'orienter à nouveau sa politique étrangère ainsi que sa politique à l'égard des réfugiés. Il se met à soutenir activement les groupes voulant destituer le Derg. Une fois lancée, l'offensive remporte un certain succès mais est anéantie en 1978. Subséquemment, les réfugiés deviennent un souci domestique puisqu'il n'y a plus espoir de renverser le Derg et de renvoyer les Érythréens et les Éthiopiens chez eux. Aussi, la nouvelle politique de réfugiés soudanaise se fonde sur la responsabilité internationale de la protection des réfugiés car, avec la venue des trois cent mille réfugiés supplémentaires que les affrontements ont causée, le Soudan n'a pas d'autre choix que celui de faire un appel à l'aide internationale. Le premier geste posé dans le cadre de cette politique est le lancement de la

campagne de levée de fonds pour les réfugiés au Soudan. Le COR met alors l'accent sur l'importance de la mise sur pied d'un programme d'intégration des villages planifiés dans un plan de développement local. Il tient de surcroît à trouver une solution pour les réfugiés urbains. De façon générale, le COR explique à son audience qu'il n'a ni l'intention d'emprisonner les réfugiés dans les camps ni celle de privilégier l'option d'une relocalisation dans un pays occidental tiers. Affirmant la volonté du Soudan d'intégrer lui-même les réfugiés dans sa société, le COR souligne son besoin financier puisqu'il estime les coûts de ce projet à deux cent trente millions de dollars sur trois ans (Karadawi 1999, 167). Avec les montants réunis, le COR espère reconstruire sa politique de réfugiés de façon à ce qu'elle reconnaisse les variations entre les réfugiés et qu'elle s'y adapte de sorte que les réfugiés s'y conforment. Ainsi, ils disposeraient d'une protection réelle et leur présence serait moins onéreuse pour la société hôte.

Puisque certains gouvernements répondent positivement, c'est ensuite la Conférence internationale sur la situation des réfugiés qui est mise sur pied afin de recueillir davantage de fonds. Au même moment, l'OUA lance une initiative semblable mais qui est consacrée à tous les réfugiés africains. Le Soudan participe également à cette rencontre appelée la *Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (ICARA)*. Comme pour les initiatives soudanaises, les résultats espérés ne sont pas atteints (Loescher 2001, 227-228). Revenant à la charge, l'OUA organise, en 1984, ICARA II où les participants posent comme condition à leurs dons l'application de solutions durables dans les pays hôtes. Autrement dit, l'aide est disponible dans l'unique mesure où le Soudan accepte de naturaliser ses réfugiés ou encore si ces derniers acceptent de se rapatrier volontairement. Les conditions ne conviennent pas au Soudan pour qui ces événements signifient deux choses majeures. D'abord, le monde ne semble pas s'ouvrir au Soudan comme lui le fait. Ensuite, faute de

moyens financiers, il perd le contrôle de sa politique de réfugiés au profit d'organisations diverses qui viennent s'installer dans les régions à forte concentration de réfugiés (Karadawi 1999, 190). Ironiquement, celles-ci représentent les bénéfices gagnés dans les différentes initiatives internationales.

L'émergence d'une politique étrangère et d'une politique de réfugiés pro-musulmanes

Avec à sa charge autant de visiteurs, la situation économique du Soudan déjà mal-en-point, ne fait que se détériorer. Avec les mesures qu'impose le FMI en 1982, la morosité économique suscite la colère populaire. Les perspectives politiques ne sont pas meilleures, au contraire. En effet, de plus en plus de rivalités personnelles se font sentir et minent la coalition au pouvoir. Au niveau structurel, chaque branche du gouvernement semble devenir un centre de pouvoir indépendant et la réceptivité au langage politique utilisé autrefois s'essouffle (Hourani 1991, 455-456). Suite à la tentative d'inclusion des groupes situés aux extrêmes du spectre politique (les islamistes et les rebelles du Sud), celui-ci éclate sous les tensions générées par l'opposition des ambitions de ces protagonistes. L'autorité charismatique de Nimeiry ne suffit plus pour réconcilier l'africanisme et l'arabisme au Soudan.

L'intégration des groupes rivaux dans le réseau de patronage du régime était essentielle à la réconciliation nationale entre le Sud et le Nord ainsi qu'entre Khartoum et les groupes religieux. Or, vers la fin des années 70, les coffres de l'État se dégarnissent et il devient de plus en plus difficile pour le régime de satisfaire les demandes de ces éléments potentiellement concurrents. Toutefois, Nimeiry croit son pouvoir moins menacé par les élites du Sud étant donné le grand factionnalisme interne. Pour répondre aux revendications du Nord, Nimeiry souhaite faire main basse sur les ressources qui se trouvent au Sud, notamment sur l'eau et le pétrole. Il prend ainsi le risque de manipuler la constitution qu'il a

lui-même adoptée et qui devait permettre l'établissement d'un gouvernement régional au Sud. En quête de contrôle social et politique, Nimeiry impose ensuite la charria en 1983 à l'ensemble du pays irritant de la sorte non seulement les gens du Sud mais également beaucoup d'intellectuels du Nord participant au pouvoir et appréciant son nationalisme séculaire. La mort de l'accord d'Addis-Ababa devient alors un fait incontestable pour beaucoup de Soudanais du Sud et la guerre civile reprend de plus belle (Woodward 1990, 163). Appauvrie, divisée et mécontente, la population s'agite, donnant lieu à un soulèvement social qui renverse Nimeiry.

Un régime parlementaire est ensuite mis sur pied. Vu l'instabilité et la grogne qui règnent au Soudan, ce gouvernement est rapidement destitué et remplacé par un régime islamiste autoritaire en 1989 au grand mécontentement des puissances occidentales. L'avènement de ce régime entraîne une baisse notable de l'assistance humanitaire fournie au Soudan. En conséquence, les conditions de vie dans les camps se dégradent tant que plusieurs décident de rentrer chez eux, non par décision volontaire mais par désespoir (Yousif 1998, 15). Sans moyens ni volonté, le nouveau régime émet une politique de réfugiés uniquement permissive pour les demandeurs d'asile musulmans mais très restrictive pour les autres. Celle-ci est demeurée en vigueur jusqu'à aujourd'hui et gouverne encore l'existence des Érythréens au Soudan. En 1990, le support soviétique s'affaiblit fragilisant ainsi le régime de Mengistu qui doit affronter la dissidence d'un nombre croissant de groupes identitaires. Sans aide de l'URSS, Mengistu ne peut plus conserver l'Érythrée (Chazan & *als* 1999, 383-387).

Au reste, les pactes que concluent respectivement l'Éthiopie et le Soudan placent les deux puissances dans des camps adverses qui exercent sur leurs membres des pressions pour la réalisation de différentes visées, modelant ainsi leurs comportements et notamment, leur

politique de réfugiés. Plus les alignements des deux pays sont polarisés, plus le traitement des réfugiés prend une valeur politique et idéologique qui définit non seulement les contours de la protection des réfugiés mais aussi les alliés la supportant. Puisque le HCR et les différents donateurs internationaux occidentaux n'ont pas voulu figurer au compte de ceux-ci, la politique de réfugiés soudanaise est un échec incontournable. Conséquemment, l'administration soudanaise la remplace par une qui est excessivement restrictive.

Les frictions entre le Soudan et l'Éthiopie: une méfiance insurmontable

Dès le début des années 60, le Soudan et l'Éthiopie entretiennent des rapports difficiles pour ne pas dire ouvertement hostiles. Cette section examine l'impact de cette relation sur les politiques de réfugiés émises par Khartoum.

Les rivalités anciennes

L'Éthiopie s'est toujours montrée glaciale à l'égard des pays arabes, étant traditionnellement réfractaire à l'islam (Stevens 1976, 253). Dès sa création, le mouvement nationaliste érythréen est perçu par le régime éthiopien comme un complot visant à faire chuter l'empire. De fait, le Soudan, l'Arabie saoudite et le Yémen Nord entretiennent l'espoir commun de faire de la mer rouge un «lac arabe» (Giorgis 1989, 114-115). Partageant la même confession, Khartoum a toujours fait preuve d'une grande sympathie à l'égard des Érythréens (Woodward 1999, xxi).

Outre ceci, les Khatmias, une secte musulmane du Nord du pays, se reconnaissent comme descendants de deux groupes ethniques frontaliers : les Béja de l'Est du Soudan et les Béni amers de l'Ouest de l'Érythrée et que l'on retrouve aussi dans l'Est du Soudan. Ce chevauchement ethnique et religieux implique partiellement les Érythréens dans la politique domestique soudanaise car il s'incarne dans des formations politiques -telles le parti des Unionistes- ayant un poids significatif au Soudan (Morton 1989, 72). Les Soudanais du Nord

épaulent les mouvements sécessionnistes érythréens qui, au départ, sont essentiellement islamiques. Ayant également des racines chez les Khatmiyas, le Front de libération érythréen (ELF) utilise la solidarité soudanaise comme un tremplin dans sa lutte puisque c'est grâce à cette dernière qu'il peut s'organiser à l'abri des forces impériales (Karadawi 1999, 19). Aussi, lorsque les gens du sud du Soudan revendiquent leur autonomie du régime dominant des Arabes musulmans du Nord, l'Éthiopie ne se garde pas de les soutenir et de les entraîner. C'est pourquoi, en 1964, lorsque les Érythréens entament leur résistance armée contre l'empire éthiopien, le Soudan fait pareil (Erlich 1983, 65). Ainsi, avant même l'arrivée des Unionistes dans les coalitions se succédant au pouvoir, certains groupes nationaux soudanais ne se contentent pas d'accueillir les réfugiés et les mouvements séditieux érythréens mais ils contribuent à l'entraînement militaire de leurs hommes et à l'achat d'armes leur étant destinées. À compter de ce moment, les réfugiés prennent une place d'acteur dans la politique étrangère du Soudan. Du reste, au niveau domestique, la politique de réfugiés soudanaise en est une de porte ouverte où nul n'est refoulé.

Un effort de rapprochement en échange de la sécurité domestique

L'arrivée continue d'Érythréens à partir de 1967, pousse le gouvernement soudanais à s'allier au HCR. Immédiatement, les Éthiopiens protestent auprès de ce dernier arguant que l'intervention de l'agence est inadéquate puisqu'il ne s'agit pas de réfugiés mais bien de rebelles, ce que Thomas Jamieson, directeur des opérations du HCR, dément (Holborn 1975, 1338). Khartoum invite même une délégation éthiopienne afin qu'elle constate d'elle-même la réticence des réfugiés à faire demi-tour. Ceci dit, les subventions du HCR sont indispensables à l'administration soudanaise qui veut pratiquer une politique de réfugiés lui permettant d'abolir la menace à la sécurité nationale qu'ils représentent. En effet, les réfugiés s'installent dans les zones frontalières et entretiennent des activités politiques et militaires

dirigées contre leur pays d'origine exposant ainsi la population du Soudan aux représailles du pouvoir éthiopien. Puisque l'on s'attend à ce que le séjour des réfugiés soit d'une durée moyenne, on trouve la politique d'établissements autosuffisants confortable puisqu'elle permet à la fois un certain degré de protection pour ces citoyens éthiopiens et, également, une garantie de leur non-intégration sociale et de leur non-participation politique dans la vie locale. D'ailleurs, les réfugiés sont tenus de s'y installer. Après tout, le gouvernement travaille systématiquement pour limiter le soutien local aux Érythréens exilés. De fait, il sait que cette démarche est complémentaire à toute politique voulant terminer la guerre civile. Pour atteindre les mêmes buts, le COR est implanté. Son partenariat avec le HCR vise à éviter les représailles en prouvant à Haile Selassie que l'asile que le Soudan offre aux Érythréens découle d'une intention pacifique et humanitaire.

Le coup d'état militaire de 1969 amène un nouveau président au pouvoir qui a pour premier objectif de faire cesser les hostilités entre le Nord et le Sud du Soudan (Aguda 1973, 191). Depuis l'émergence de l'OUA, le Soudan et l'Éthiopie réalisent qu'ils ne peuvent venir à bout de la résistance à laquelle ils font face sur la scène domestique s'ils ne coopèrent pas ensemble. Comme Karadawi le note (1999, 3) :

« [...] the conflict causing the flight of refugees has also constituted a serious challenge to the legitimacy of the regime in power and to the territorial integrity of the country as a whole. Consequently, the presence of the Sudanese refugees in the neighbouring countries has been as threatening to successive governments in Sudan, as refugees present in Sudan are to the governments of their respective countries».

C'est dans cet esprit que le traité d'Addis-Ababa est signé et que la loi de l'asile de 1974 est entérinée (Holborn 1975, 1351). Les Soudanais témoignent d'un sentiment de gratitude nouveau envers l'empereur sans qui la paix serait restée un idéal sans réalité. Pour retourner la faveur et conserver la bonne entente, Nimeiry s'offre également comme médiateur entre les Érythréens et le nouveau régime militaire de Mengistu qui succède, en 1974, à celui de l'empereur Selassie. Les relations entre les deux pays sont maintenues dans ce registre de

froide cordialité bien qu'il soit difficile de contenir la tendance politique traditionnelle chez les Soudanais du Nord les poussant à encourager l'autonomie érythréenne (Woodward 1999, xxi).

La reprise du bras de fer

Après la chute de l'empereur, l'équilibre entre le Soudan et l'Éthiopie est fragilisé puis rompu en 1976. Le comité militaire éthiopien au pouvoir, le Derg, fait de fortes pressions pour obtenir l'extradition de ses opposants en faisant miroiter la présence sur son sol d'anciens membres des Unionistes et de l'Umma faisant désormais partie d'un parti politique avec une branche armée désirant conquérir Khartoum, le Front national. Ne recevant pas la réponse voulue, Mengistu encourage une offensive du Front national parvenant presque à renverser Nimeiry (Erlich 1983, 81). En revanche, celui-ci soutient activement divers groupes d'opposition érythréens et éthiopiens au Soudan tout en en préparant plusieurs milliers au combat. Il tente même d'unifier les fronts érythréens de façon à ce qu'ils soient plus puissants et gagnent finalement leur cause. De plus, sous les projecteurs des médias internationaux, Nimeiry visite la frontière et tente de montrer les sévices que le gouvernement éthiopien fait subir à ses citoyens (Karadawi 1999, 60). Cette aventure politique et la réticence du HCR à s'impliquer marginalise la politique de réfugiés soudanaise. Parce que les groupes de résistance au Derg sont installés en sol soudanais aux abords de la frontière, les réfugiés que la violence des combats amènent tendent à aller rejoindre ces compatriotes car le passage est facilité par leur présence. Étant donné la lenteur du HCR à répondre à ce nouvel influx et le manque de ressources du COR, ceux-ci s'installent sans problème, réjouissant ainsi les membres de la lutte armée qui disposent alors d'un bassin de recrutement pour leurs forces. Or, lorsque l'armée éthiopienne parvient à casser la résistance sur son territoire, les membres des différents fronts se replient dans la Province de l'est, au

Soudan. Venus avec leurs armes, la situation n'est pas sans représenter un danger réel pour la population locale (Araia 1995, 127). Ceci a deux autres impacts notables. D'abord, cela suscite l'exaspération des réfugiés et des autorités soudanaises puisqu'ils réalisent qu'avec la désagrégation des mouvements séditeux, l'asile ne se terminera pas de si tôt. Conséquemment, ceci amène Khartoum à vouloir construire à nouveau des rapports plus pacifiques avec l'Éthiopie.

La recherche de la bonne entente par dépit

L'autointégration des civils et des combattants dans les zones frontalières devient problématique et invite à un réajustement de la politique de réfugiés et de la politique étrangère du Soudan. En poursuivant ces groupes, l'armée éthiopienne déborde des frontières de son pays, démontrant d'emblée la supériorité militaire du Derg dans le conflit. Par ailleurs, ceci angoisse spécialement l'armée soudanaise qui est bien consciente de ne posséder ni la taille ni la force pour affronter son homologue éthiopien (Sylvester 1977, 192). Les combats ne sont envisageables pour les autorités soudanaises que dans la mesure où ils se font par procuration à travers les mutins éthiopiens. De plus, les fronts érythréens comportent des factions opposées qui se livrent une lutte entre elles sur le sol soudanais représentant un risque sérieux à la sécurité nationale que les autorités soudanaises ne veulent pas prendre (Henze 2001, 257). D'ailleurs, les autorités de la Province de l'est craignent que la présence des Éthiopiens dans la région, quel que soit leur statut, encourage l'Éthiopie à annexer la région. Au demeurant, en 1978, Nimeiry parvient à se réconcilier avec le Front national qui avait tenté sa destitution deux ans auparavant. Ce rapprochement en invite un autre : celui du Soudan avec l'Éthiopie. Pour parvenir à ce but, le gouvernement soudanais sait que sa politique de soutien à la résistance éthiopienne doit cesser. Après tout, seuls de meilleurs rapports entre les deux pays peuvent débarrasser le Soudan des difficultés qu'il

n'arrive plus à gérer : la présence des réfugiés et celle des groupes armés qui possèdent un attirail impressionnant (Hutchinson 1996, 113-114).

De fait, les combattants éthiopiens et érythréens s'établissent parmi les réfugiés établissant la *shifita*, soit des groupes armés pratiquant des activités pernicieuses à la frontière (Karadawi 1999, 122-124). L'armée reproche aux réfugiés d'abriter la *shifita* et c'est ce qui l'amène à les associer à une menace à la sécurité nationale. Constituée par de petites troupes disposant d'armements modernes, la *shifita* prend contrôle d'un territoire grandissant et finit par avoir un certain avantage sur la police et l'armée (Araia 1995, 126). Qui plus est, les activités de la *shifita* sont dirigées contre des cibles soudanaises plutôt que contre l'ordre éthiopien. En 1981, la *shifita* commence à agir en plein jour et abat ouvertement deux soldats soudanais. Les organisations de sécurité demandaient au COR depuis quelques années que les réfugiés soient transférés des villes et de la zone frontalière (incluant le camp de Wad el Heleiw) aux villages planifiés à l'intérieur des terres. Le COR n'ayant ni l'autorité, ni les ressources pour accomplir cet ordre avec succès, l'armée décide de s'occuper elle-même de la *shifita*, ce qui vaut au COR des réprimandes de la part du HCR.

À la veille des années 80, la politique de réfugiés soudanaise n'est que l'ombre de ce qu'elle fut. Le COR semble être la seule instance voulant assurer la protection des réfugiés et le respect de la loi de l'asile de 1974 -jamais abrogée mais plutôt non appliquée avec l'abolition du Ministère de l'intérieur. Or, le COR est si marginalisé que tous les acteurs politiques du Soudan manipulent le sort des réfugiés à leur guise. Tour à tour, les autorités municipales et provinciales, la police, l'armée, les médias et des groupes de citoyens soudanais soumettent les Éthiopiens et les Érythréens à des abus de pouvoir implacables (Kibreab 1993, 142-143). Plus les réfugiés se succèdent à la frontière, moins le gouvernement soudanais dispose des moyens nécessaires à un accueil décent et de l'appui de l'opinion

publique pour en faire autant. Essoufflée, l'administration Nimeiry tente de bâtir des ponts avec le Derg mais celui-ci reste distant. Vers la fin de 1981, la Sécurité nationale rapporte même que Mengistu poursuit des activités subversives au Soudan (Clay & Holcomb 1986, 65-66). En échange d'un retour sain et sauf, le pouvoir éthiopien incite les réfugiés à détruire les villages planifiés au Soudan de manière à faire croire que les conditions y sont plus dangereuses que celles en Éthiopie. En bout de ligne, ce sont les réfugiés qui font les frais de la mauvaise relation qu'entretiennent le Soudan et le Derg. Celle-ci pose tour à tour en adversaires le Derg lui-même, les groupes s'y opposant, les organisations de sécurité soudanaises et même par sa méfiance et son inactivité conséquente, le HCR.

Un désengagement manqué

En 1984, lorsque le flot d'Éthiopiens et d'Érythréens franchit la frontière soudanaise, le gouvernement soudanais se montre réticent à admettre ces gens n'arrivant pas à protéger correctement sa population réfugiée déjà présente (Morton 1989, 69). Ainsi, il préfère fermer la frontière et orchestrer l'acheminement de nourriture dans les lieux où la sécheresse est la plus intense i.e. en Érythrée et au Tigré. Puisque ces endroits sont des régions que contrôle un mouvement d'opposition érythréen, la démarche est perçue d'un très mauvais œil par le régime éthiopien (Giorgis 1989, 311). Associant la grande affluence à sa frontière occidentale à des causes politiques, Khartoum décide d'accorder officiellement un statut de réfugié aux Éthiopiens malgré son angoisse de voir la résurgence de mauvais rapports avec son voisin (Karadawi 1999, 225). En somme, les politiques de réfugiés au Soudan sont directement fonction de la relation entre le pays et l'Éthiopie. Plus cette relation est ou se veut harmonieuse, plus les politiques s'appliquant aux réfugiés sont magnanimes. À l'inverse, plus cette relation est conflictuelle, plus ces politiques sont restrictives.

Les conflits au sein du gouvernement soudanais: les contradictions entre les engagements politiques et la sécurité

Suite à l'arrivée massive et désorganisée d'Éthiopiens dans différentes régions, diverses branches gouvernementales soudanaises envisagent des stratégies inconciliables pour affronter la situation. Cette section décrit comment la compétition de différentes visions ainsi que la fragmentation de l'autorité entre les différentes bureaucraties concernées par la présence des réfugiés produit une politique de réfugiés aussi contradictoire que changeante. Né en 1967 sous l'aile du Ministère de l'intérieur, le COR est grandement affaibli par les luttes intestines qui y sont livrées. Hérité de l'époque coloniale, le Ministère de l'intérieur traite des questions liées à la sécurité domestique au Soudan. L'administration du Ministère est accomplie par des civils ce qui suscite de vives critiques de la part des forces policières qui, arguant que cette bureaucratie constitue d'abord et avant tout une organisation de sécurité, exigent qu'elle soit entièrement sous les ordres de policiers de carrière. La police profite finalement du coup d'état de 1969 pour avancer son idée de «policisation» du Ministère de l'intérieur. Ayant fourni un soutien d'envergure au nouveau régime, la police est récompensée en 1971 par une réorganisation du Ministère. Celui-ci est divisé en cinq départements placés sous la direction d'un officier de police senior. Le COR est le seul bureau qui échappe de justesse à cette nouvelle initiative grâce à ses liens avec le HCR. D'abord, le personnel du COR résiste à l'idée de se faire incorporer dans la police car il perçoit ses fonctions de façon plus humanitaire que sécuritaire. En outre, sa participation aux réussites que sont alors le traité d'Addis-Ababa et du camp de Qala en Nahal renforce la perception qu'il ne s'agit pas d'une organisation de sécurité en tant que telle. Par ailleurs, Nimeiry crée la Sécurité publique en guise de police secrète intérieure. Celle-ci est indépendante du Ministère de l'intérieur et prend de ce dernier les fonctions pouvant concerner la surveillance de réfugiés (Aguda 1973, 179). N'étant pas directement touché par

la réforme du Ministère de l'intérieur, le COR est toutefois marginalisé au sein de celui-ci parce que ses supérieurs ne partagent pas le même entrain vis-à-vis de sa mission humanitaire. Le COR devient vite une organisation institutionnellement atrophée, sans ressource et sans appui interne (Karadawi 1999, 93). Afin de garantir sa survie, le COR juge crucial de reformuler son mandat et de se rapprocher à nouveau du HCR. Pour ce faire, il convainc le gouvernement de ratifier le régime international de protection des réfugiés et même d'intégrer ceux-ci dans le cadre d'une loi nationale finalement promulguée en 1974. Le gouvernement espère qu'en adoptant des outils légaux plus conformes aux exigences des donateurs étrangers, ces derniers fourniraient une aide plus importante. La stratégie n'obtient pas, toutefois, les résultats que le COR espérait.

Au départ, le COR et le HCR sont véritablement très proches l'un de l'autre et oeuvrent ensemble pour assurer la sécurité des réfugiés au coût le plus bas possible. Nonobstant, l'argent et le temps engagés dans l'implantation des deux réseaux de villages planifiés s'avèrent beaucoup plus élevés que ce que leurs patrons respectifs (le gouvernement soudanais et les pays membres des Nations unies) entendent investir. Alors que le HCR désire uniquement subventionner les infrastructures de base, le COR demande une participation dans l'intégration des camps à la communauté locale, qui, selon lui, est la seule avenue menant à une réalisation concrète du principe d'autosuffisance (Holborn 1975, 1331). Le HCR refuse en invoquant que cette responsabilité ne peut relever que du gouvernement lui-même (Chambers 1986, 258). Au reste, un rapport du HCR énonce que l'organisation trouve la structure administrative du COR confuse et inefficace laissant deviner que le HCR ne souhaite pas approfondir sa collaboration avec ce dernier. En outre, le communiqué fait part du sérieux doute des représentants du HCR quant à la probabilité de succès des projets élaborés vu «des modes de vie locaux» en faisant référence à la structure étatique déficiente et

au manque d'infrastructures en découlant. Par conséquent, le HCR se montre de plus en plus réticent à s'impliquer au Soudan et le COR, n'ayant pas assez de personnel lui-même, se rabat sur les autorités rurales pour accomplir la tâche d'intégrer les camps dans leur environnement.

Le COR doit donc compter sur les autorités gouvernementales locales qui regroupent les fonctionnaires les moins prometteurs de tout l'appareil d'État. N'ayant pas de connaissances réelles de la nouvelle législation, ceux-ci ne montrent pas non plus d'engagement par rapport à cette dernière pas plus qu'au COR d'ailleurs. Étant constamment en manque de financement, les autorités rurales accordent peu d'attention aux camps et aux réfugiés une fois le HCR parti (Rogge 1987, 95). De plus, aucun mécanisme institutionnel n'existe pour réguler la relation entre le COR et celles-ci, qui se contentent de faire parvenir au COR des rapports laconiques sur la constance de flots abondants. Le statut de réfugié en milieu rural est accordé aux masses bien que la loi stipule clairement qu'un registre précis des noms des requérants d'asile doit être tenu et mis à jour. Du coup, la crédibilité du COR qui échoue à enseigner la loi à ceux qui l'appliquent est minée aux yeux du HCR entraînant ainsi la montée de tensions entre les deux protagonistes (Karadawi 1999, 93). Le désintéressement et la méfiance du HCR à l'égard du COR deviennent saillants lorsque les Éthiopiens arrivent par milliers à la fin des années 70. Afin d'éviter une collaboration prolongée avec le COR, le HCR tarde à intervenir. En définitive, l'accueil et l'assistance qui sont réservées à cette vague de réfugiés ne répondent qu'inadéquatement aux besoins de ceux-ci qui doivent finalement s'en remettre à eux-mêmes pour assurer leur survie. Étant principalement des gens d'origine urbaine, les réfugiés éthiopiens se dirigent naturellement vers les villes, ce qui a tôt fait d'alarmer les organisations de sécurité qui, à leur tour, participent à une campagne contre les réfugiés (Yousif 1998, 17). Dans le cadre de cette dernière, on blâme le COR d'encourager

les réfugiés à s'établir dans la capitale. Les manifestations d'hostilité vis-à-vis de ceux-ci compliquent les responsabilités du COR qui doit à la fois les protéger et respecter la volonté de son supérieur : le gouvernement soudanais (Karadawi 1999, 135). Alors que le COR privilégie des solutions admettant la présence des réfugiés à Khartoum vu le profil urbain de certains d'entre eux, les efforts de l'agence sont systématiquement ignorés par les organisations de sécurité épaulées par le pouvoir. En somme, la sous-estimation par le HCR du nombre de réfugiés allant s'établir en ville et de l'impact de leur présence sur les ressources disponibles a fait passer le processus de prise de décision des mains du COR à celles des organisations de sécurité.

Outre le manque de ressources du COR, c'est ensuite un manque d'autorité qui vient entraver son efficience. En effet, la loi régionale de 1980 abolit sept ministères et redistribue leurs responsabilités à des gouvernements régionaux qui, du reste, ne se voient pas allouer une part proportionnelle du budget pour réaliser ces nouvelles tâches révélant de la sorte le peu d'intérêt politique que Nimeiry a à l'égard de celles-ci (Morton 1989, 67-68). Parmi les ministères abrogés figure le Ministère de l'intérieur dont relevait l'application de la loi sur l'asile. En quelques mots, cette mesure de décentralisation non seulement invalide la loi de 1974 mais consacre plus de pouvoir aux autorités régionales qui sont politiquement plus proches du parti unique que le COR (Yousif 1998, 15). Ainsi, les gouvernements régionaux héritent du contrôle des richesses naturelles et de la dispense de nombreux services qu'auparavant la loi de l'asile permettait au COR de prodiguer aux réfugiés. Désormais, le COR est forcé de négocier avec les gouvernements régionaux qui d'une part, occupent une place de plus en plus prépondérante dans les affaires liées au réfugiés et d'autre part, estiment que ces derniers surchargent les capacités socio-économiques et menacent l'ordre local (Morton 1989, 73). En somme, le COR doit maintenant appliquer les décisions légales

que prennent les autorités régionales. Étant plus marginalisé et pauvre que jamais, le COR n'a pas les moyens de remplir ces demandes et fait face à des critiques croissantes de la part du parti unique. La suppression du patron immédiat du COR expose donc à nouveau l'agence à la volonté du chef de la Sécurité nationale de le policiser. En invoquant le doute que les donateurs internationaux veulent collaborer avec la Sécurité nationale, le COR échappe une fois de plus à la mutation institutionnelle.

Sans autorité, crédibilité ou ressources, le COR tente tant bien que mal de déplacer les vingt-cinq mille réfugiés de Khartoum. En utilisant la radio, le COR convoque tous les réfugiés de la capitale à venir le rencontrer pour s'enregistrer. Devant le délai qu'impliquent les entrevues et le nombre de gens que le COR exempté de déménager, les autorités municipales et la Sécurité nationale s'impatientent et décident de prendre le dossier en main évinçant ainsi le COR du processus. Au demeurant, les attaques et le harcèlement auxquels les réfugiés font face redoublent durant cette période (Kibreab 1993, 142).

Cet isolement s'accroît avec l'expulsion des réfugiés du camp de Wad el Heleiw. Étant situé près de la frontière érythréenne, les activités militaires de mouvements d'opposition érythréens amènent les autorités régionales à exiger le départ des réfugiés de ce camp organisé. Ces derniers rétorquent alors qu'ils ont obtenu, en 1976, la permission de s'établir à cet endroit de manière permanente de la part du pouvoir soudanais et des Nations unies. Par le biais d'une pétition, ils affirment reconnaître en la matière uniquement l'autorité du HCR et du COR. Frustré de cette attitude, le commissaire provincial s'engage unilatéralement dans l'expulsion des réfugiés de Wad el Heleiw sans même utiliser le HCR ou le COR comme intermédiaires (Karadawi 1999, 121). Bref, par de là le manque de ressources, l'échec de la politique de relocalisation est dû au manque de coordination des

autorités soudanaises ayant mené à l'isolement du COR dans la structure gouvernementale (Kibreab 1993, 143)

À partir de 1978 où les effets de la crise économique se font sentir, le COR est marginalisé de façon croissante au sein du gouvernement. Alors que le concert des organisations de sécurité, des autorités régionales, de la police et de la présidence associe la présence des réfugiés à une question d'insécurité, la mission humanitaire du COR est de moins en moins jugée appropriée. Dans leur impatience et leur méfiance du COR, les autorités prennent en charge les affaires de réfugiés et évincent le COR de son secteur d'intervention. Finalement, moins celui-ci dispose de moyens financiers et de support politique, moins il peut réconcilier les droits des réfugiés avec les priorités gouvernementales et donc, moins ces droits se concrétisent. Après s'être conformé aux standards du HCR à travers sa loi de l'asile de 1974, le Soudan réalise que les moyens nécessaires à l'application de cette législation sont plus larges que ce qu'il est en mesure de fournir et ce, particulièrement en temps de crise économique. Sans intervention active du HCR et sans unité dans le gouvernement soudanais, aucun programme consistant n'a pu être mis de l'avant. Plus le COR est isolé, plus le gouvernement émet des politiques restrictives à l'égard des réfugiés. Du reste, la politisation du COR suite au putsch de 1989 brouille sa relation avec le HCR. Désormais sans personnel compétent, le COR perd sa crédibilité internationale déjà faible, alimentant ainsi la volonté du HCR de se retirer catégoriquement de la région (Yousif 1998, 17).

Les contraintes qu'entraîne l'application des normes du HCR au Soudan

Les normes du HCR entrent parfois en conflit avec certains facteurs locaux. Cette section vise à évaluer les contraintes que leur application a suscité en vue de déterminer le rôle que ces dernières ont eu quant à l'élaboration d'une politique de réfugiés restrictive. Au

Soudan, ces contraintes proviennent de deux sources : le contenu même des normes et la réaction que celles-ci entraînent chez les Soudanais.

D'abord, la Convention de 1951 exige des pays hôtes qu'ils émettent des pièces d'identité légales pour les réfugiés afin que leur déplacement et leur relocalisation soient facilités (article 27 de «Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees»). Toutefois, le COR manque d'expertise pour gérer et planifier l'aide aux réfugiés. La lourde tâche bureaucratique découlant de cette norme est trop dispendieuse pour le budget de l'agence, d'autant plus que la Convention exige que l'évaluation des demandes d'asile se fasse sur une base individuelle. De plus, le personnel du COR est nettement insuffisant et son absence subséquente des régions à forte concentration de réfugiés rendent la mise en œuvre de cette règle très incertaine (Smock 1982, 463). De fait, le COR dépend d'autres autorités pour l'émission de cartes d'identité qui font passer leurs tâches avant celle-ci. Plus le COR est éloigné de ces camps, plus il est complexe pour lui de s'assurer que l'on remplit les exigences de la Convention de 1951 et donc, que l'on subvient aux besoins primaires des réfugiés en terme de nourriture, d'eau, de soins et de logement. L'insensibilité et la réticence du HCR à fournir un soutien prolongé aux réfugiés arrivant en vagues successives en amènent indirectement plusieurs à se diriger à l'extérieur des camps prévus pour les accueillir. N'étant plus localisés où les réfugiés doivent être regroupés et n'ayant pas de pièces d'identité pour la plupart, les réfugiés ne disposent de rien pour prouver leur statut et n'obtiennent ainsi aucune aide. Lorsque l'on tente de les expulser massivement de Khartoum, le HCR affirme que sans ces preuves à l'appui, il ne peut assumer son rôle de protection bien que la loi de 1974 attribue un droit à l'asile même à ceux dont la cause n'aurait pas été entendue par les agents du Ministère de l'intérieur (Nobel 1982, 23). Bien que la Convention de 1951 indique que le statut doit être accordé individuellement, il est plus

pénible pour les pays moins fortunés de mettre en place toutes les procédures pour accomplir une telle démarche. Aussi, en Afrique, il est commun de voir accorder le statut à des groupes entiers puisque c'est la manière la plus pratique de faire, vu le grand nombre de requérants d'asile auquel ces pays ont affaire. Du coup, le Soudan évite de faire la distinction entre migrant économique et réfugié politique. Du reste, l'établissement d'un réfugié sur les camps gérés par le COR implique un enregistrement préalable de sa part auprès des autorités (Bascom 1993, 327). Ainsi, les Éthiopiens sont tous officiellement reconnus comme réfugiés. Or, le HCR refuse de leur acheminer une aide en zone urbaine et de les y protéger parce que le Soudan n'a pas les ressources pour appliquer les normes en bonne et due forme.

La Convention de 1951 énonce également que, tout au moins, un pays doit accorder les mêmes droits à un réfugié que ceux qu'il accorde à tout étranger sur son sol. Même si ce pays impose certaines restrictions à un groupe national particulier, celles-ci ne doivent pas s'appliquer aux réfugiés de ce même pays (articles 7&8 ds «Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees»). Or, le Soudan interdit officiellement sur son territoire les activités politiques des mouvements d'opposition aux régimes voisins. Parce qu'il adopte un précepte de l'OUA qui établit un lien direct entre les réfugiés et la probabilité de menaces à la sécurité nationale et internationale, le Soudan juge trop risqué d'employer cette norme du HCR. Produisant lui-même beaucoup de réfugiés, le Soudan croit qu'une telle prohibition chez lui inspirera les pays hôtes de ces derniers et aidera à contenir le danger que ses citoyens à l'étranger représentent. Outre cela, le jeune nationalisme érythréen est perçu comme appartenant à la cause arabo-musulmane et certains intérêts dans le gouvernement soudanais croient que l'avènement d'une constituante politique soutenant cette dernière est dangereux pour la stabilité du pays et du gouvernement (Karadawi 1999, 20). De plus, on cherche (à certains moments plus qu'à d'autres) à éviter une collaboration de Soudanais dans une

tentative de putsch contre le pouvoir éthiopien qui, s'il est maintenu en place, aurait alors intenté des représailles que le Soudan doute d'avoir la capacité de neutraliser. En quelques mots, cette norme du HCR représente un danger imminent pour les administrations soudanaises qui l'ont omise de leur législation nationale.

La troisième norme dont l'application est problématique pour le Soudan concerne la liberté de mouvement. En effet, l'article 26 indique qu'un réfugié doit être libre de choisir son lieu de résidence et de circuler sur le territoire («Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees»). La loi de 1974 n'intègre pas cette norme parce que le gouvernement croit qu'elle s'oppose au principe de solution durable (Kibreab 1993, 146). D'emblée, la concentration de réfugiés dans des espaces désignés permet de ne pas altérer la configuration ethnique des régions à laquelle le gouvernement soudanais lie sa sécurité interne de près. De plus, on juge les services trop modestes dans les zones urbaines pour pouvoir supporter des milliers d'individus supplémentaires. Du reste, le pouvoir soudanais énonce clairement que les réfugiés doivent vivre dans des endroits leur étant spatialement réservés dans le but de réduire les opportunités d'intégration culturelle et sociale. Les Érythréens et les Éthiopiens sont alors acceptés pour une période temporaire, soit jusqu'au moment où les facteurs les ayant amenés à fuir soient altérés.

Cette politique permet aussi d'enrayer l'établissement des réfugiés près de la frontière, ceci pouvant s'avérer dangereux si le pays d'origine poursuit les « rebelles » hors de son territoire comme il l'a fait en 1979 à Wad el Heleiw (Karadawi 1999, 75). Toutefois, il est difficile de déloger les réfugiés des zones frontalières. Généralement pressés de rentrer chez eux, ils sont réticents à quitter la région parce que, d'une part, la proximité de leur lieu d'origine les encourage et, d'autre part, parce qu'ils tendent à partager davantage de traits avec la population qui y est établie (Morton 1989, 66). D'ailleurs, le HCR met un accent

particulier sur la nécessité de localiser les réfugiés à plus de cinquante kilomètres du pays d'origine. Par ailleurs, il est beaucoup plus pratique et économique de dispenser de l'aide et des services requérant des infrastructures à des gens regroupés que dispersés. Cela facilite également l'exercice d'une meilleure surveillance ainsi qu'un éventuel processus de rapatriement. De fait, les réfugiés dans les villes et à l'extérieur des camps n'accèdent à aucune assistance ou très peu. Cependant, vivre à l'extérieur des camps atténue le sentiment des réfugiés de ne pas avoir de contrôle personnel sur leur destinée. Plusieurs quittent donc les villages planifiés pour avoir plus de chance d'exercer un contrôle sur leur nouvel environnement social et physique (Bascom 1993, 327).

D'ailleurs, le mode de vie de certains réfugiés n'est pas sans causer de frictions avec la population hôte (Rogge 1985, 83). En effet, les Érythréens provenant d'un milieu urbain ainsi que la majorité des Éthiopiens sont de confession chrétienne. Ils tendent aussi à être plus éduqués et leurs comportements sont plus occidentalisés et libéraux que ceux des Soudanais (Barbour 1980, 88). Dans un contexte où la charria prime, les femmes réfugiées qui ne sont pas vêtues selon les traditions islamiques offensent les locaux qui les associent à des prostituées. Les hommes ayant des rapports «trop intimes» avec les femmes sont également mal vus. Il en va de même pour la consommation d'alcool. La consommation de bière artisanale constitue une activité sociale importante en Éthiopie de sorte que les réfugiés la pratiquent au Soudan. Or, deux provinces dont celle de Kassala interdisent officiellement l'alcool. Les habitudes des réfugiés irritent donc la population et les autorités locales. Ces différences culturelles peuvent facilement créer une incompréhension entre deux groupes et participer par la suite à une intolérance tranchée amenant des confrontations agressives. Puisque les réfugiés prévoient retourner dans leur pays natal, ils ne font pas d'efforts importants pour s'intégrer au mode de vie local offusquant ainsi les Soudanais.

Les administrations soudanaises manquent toutefois de volonté politique et de capacité administrative et financière pour mettre en pratique leur politique de relocalisation. Plusieurs facteurs rendent l'objectif d'autosuffisance difficile voire même impossible à réaliser (Rogge 1987, 98). D'une part, les camps devant fournir un revenu basé sur l'agriculture mettent trop peu de terres à la disposition des gens voulant les cultiver et l'approvisionnement en eau tend à y être insuffisant. D'autre part, les camps où les réfugiés doivent gagner un salaire pour être économiquement indépendants obtiennent un succès mitigé en raison du caractère saisonnier des emplois disponibles (Kok 1989, 420). Il est également difficile de trouver chez les résidents des camps les compétences permettant d'administrer ceux-ci efficacement. Somme toute, les chances de trouver un emploi satisfaisant dans les camps qu'organisent les autorités sont si faibles que les réfugiés préfèrent abandonner la reconnaissance officielle du statut de réfugié et donc leur habitation ainsi que leur ration alimentaire quotidienne plutôt que d'y rester (Chambers 1986, 259). Les réfugiés vont donc s'installer en milieu urbain notamment à Kassala, Khartoum, Gedaref et Port Soudan. Ils ne se rapportent généralement pas aux autorités par peur d'être punis pour ce déplacement illégal vers les villes. Les Éthiopiens croient également que les Soudanais leur préfèrent les Érythréens. Ils tentent donc de se faire les plus discrets possible.

Malgré ceci, les autorités refusent de légaliser le séjour des réfugiés à la capitale dont la population explose depuis deux décennies (Barbour 1980, 80). Alors que les premiers flots étaient d'origine rurale, la politique ne convient pas aux nouveaux arrivants mais devient quand même la réponse standard. Les réfugiés qui arrivent après 1975 sont de milieux urbains et ne parviennent pas à adapter leur mode de vie à la campagne, ce qui explique leur exil vers les villes (Kibreab 1993, 145). Les réfugiés sont alors soumis à des abus et à un traitement arbitraire de la part des organisations de sécurité. Ceci est exacerbé par la crise

économique, la nonchalance du HCR et le manque de coordination entre tous les acteurs du réseau de l'aide aux réfugiés.

Subséquemment, les Soudanais ont une image négative des réfugiés et les associent à leur détresse (Chambers 1986, 254). D'une part, la nourriture est généralement rare dans les campagnes africaines et la population croissante de réfugiés autointégrés peut contribuer à une pénurie. Étant livrés à eux-mêmes, les «autointégrés» sont prêts à travailler pour peu et contribuent donc simultanément à une baisse des salaires. Contrairement aux Soudanais, ils ne sont pas syndiqués et demandent donc moins de soins de la part de leurs employeurs. Puisqu'ils gagnent moins et ne sont pas protégés, les réfugiés sont plus fiables et sont prêts à travailler plus d'heures, devenant ainsi particulièrement avantageux pour les employeurs (Rogge 1985, 137). Quant aux camps autosuffisants, les Soudanais trouvent difficile de voir qu'y sont prodigués gratuitement des soins et des services auxquels ils n'ont pas les moyens d'obtenir puisque l'équivalent national est surchargé par les réfugiés autointégrés (Smock 1982, 456). Dans certaines régions, les terres pour faire paître le bétail deviennent surpeuplées au fur et à mesure que des réfugiés viennent y rejoindre leurs compatriotes. D'autre part, Khartoum reproche aux réfugiés habitant dans les villes d'entrer sérieusement en compétition avec les Soudanais pour tout ce qui relève du transport, de l'approvisionnement en eau, du logement, des rares opportunités d'emploi, de l'éducation, des services de santé et de la disponibilité des biens. De fait, les mauvaises conditions économiques qui prévalent à travers le Soudan engendrent des pénuries de biens essentiels tels que la farine, l'huile, le sucre ou l'essence (Rogge 1985, 141). Il est indubitable que dans une ville comme Kassala où un citoyen sur six n'est pas soudanais, la population de réfugiés entre en compétition pour l'acquisition de biens et de services. De cette manière, elle contribue là aussi au phénomène de pénurie et par conséquent, à la montée des prix.

Dans un contexte où les manques augmentent, les autorités sont portées à vouloir désigner un coupable pour les difficultés que doit endurer la population nationale. Par conséquent, les réfugiés deviennent les boucs émissaires de la pénurie montante et on les accuse en plus de faire croître le taux de criminalité en milieu urbain. Les réfugiés doivent affronter le harcèlement que leur intentent la police, les autorités urbaines et la sécurité d'état. D'ailleurs, cette dernière va même jusqu'à clamer publiquement que les étrangers au Soudan représentent une menace à la sécurité nationale. Des conflits violents éclatent dès lors entre les réfugiés et ces derniers dans tous les grands centres urbains de la province de Kassala (Bascom 1993, 329). En 1978, les autorités régionales, la police et la Sécurité publique tentent d'évincer les réfugiés des régions frontalières et des villes et plus particulièrement de Khartoum. Une fois l'ordre donné, une difficulté survient: aucun organe gouvernemental incluant le COR n'a de canaux de communication organisés avec les réfugiés de sorte qu'il est impossible de présenter des alternatives à ces derniers. La police procède donc par rafles et arrêtent sept cents réfugiés qu'elle emprisonne sans information, sans eau et sans nourriture (Karadawi 1999, 105). Faute de moyens, les réfugiés ne sont cependant pas transportés hors de Khartoum. Le COR s'élève contre ce traitement draconien s'opposant ainsi au front que forment la police, les autorités locales et les organisations de sécurité. Le COR argue que les réfugiés risquent de rester au pays pour une période prolongée et que dans une telle circonstance, préparer les Soudanais à coexister pacifiquement avec les réfugiés est une meilleure solution. En guise de réplique, le front adverse s'engage dans une large campagne pour honnir les réfugiés. Un an plus tard, on brandit encore la nécessité d'expulser les réfugiés de Khartoum en clamant que leur présence doit être restreinte aux camps et leur travail, à l'agriculture.

Toutefois, l'établissement d'un lien direct entre les réfugiés et les temps durs s'abattant sur le Soudan doit être nuancé. D'abord, une étude révèle que deux tiers des réfugiés à Khartoum ont un salaire qui ne permet pas de répondre aux besoins primaires d'un individu. Les réfugiés attribuent leur pauvreté aux bas salaires que les employeurs leur offrent et aux loyers élevés qu'ils doivent payer. Puisqu'ils ne sont pas autorisés à vivre à Khartoum, ils ne peuvent contester en justice leurs employeurs et puisque les syndicats soudanais refusent de les prendre pour membres et que le Bureau du travail ne leur distribue pas de permis de travail, ils n'ont aucun pouvoir de négociation avec les employeurs (Weaver 1985, 153). De plus, il est très difficile pour un réfugié d'obtenir un permis l'autorisant à devenir entrepreneur puisque les autorités craignent que les affaires locales fassent face à trop de compétition (Rogge 1985, 137). Dans un tel cas, on peut affirmer que les réfugiés exercent une pression sur le marché du travail mais on ne peut pas dire qu'ils en profitent et tournent la situation à leur avantage. En ce qui concerne le logement, la stratégie privilégiée par les réfugiés réside dans la colocation. Goitom rapporte que 86% des réfugiés résident avec un groupe de quatre à douze personnes (1987, 139). Compte tenu de leur habitude de colocation multiple, il n'est pas certain qu'avec leurs faibles revenus, les réfugiés font hausser les loyers. Du reste, Barbour attribue cette hausse des loyers à l'augmentation des opportunités d'emplois pour les Soudanais qui viennent subséquentement s'entasser en ville pour les saisir (1980, 91).

En quelques mots, les normes du HCR posent pour le Soudan plusieurs contraintes d'ordre administratif, économique, sécuritaire, politique et social. Les gouvernements soudanais ont disqualifié d'emblée l'application de certaines normes, celles-ci étant trop contraires à leur vision. Ils ont tenté d'en appliquer d'autres dont l'effet s'est révélé nocif,

vulnérabilisant ainsi leur position vis-à-vis de leurs citoyens, de la communauté internationale et de l'Éthiopie. Aussi, pour regagner la stabilité perdue, ils ne voient d'autres choix que la mise en pratique de politiques beaucoup plus restrictives.

Tout compte fait, les tensions avec les régimes éthiopiens, les contraintes provenant de la situation géopolitique soudanaise, les disputes bureaucratiques gagnées par les organisations de sécurité et les contraintes provenant de l'application des normes du HCR ont toutes contribué à l'émergence d'une politique nationale de réfugié restrictive.

CONCLUSION

De manière générale, on peut affirmer que les politiques de réfugiés du Mexique et du Soudan sont toutes deux le produit des normes institutionnalisées du HCR et du calcul de l'intérêt national des États à travers le temps. Avec le temps, on remarque également que les politiques de réfugiés s'éloignent des normes du HCR pour se rapprocher de l'intérêt national et sont devenues, par le fait même, de plus en plus restrictives. Cette recherche a permis d'établir l'existence de quatre facteurs qui amènent les pays à ne pas respecter les standards du HCR dans leur politique domestique lorsqu'ils sont appelés à devenir un pays hôte advenant un flot de réfugiés à grande échelle.

Le facteur le plus significatif réside, sans conteste, dans la relation qu'entretient le pays hôte avec le pays producteur de réfugiés. Dans le cas du Mexique, celui-ci avait une relation très tendue avec le Guatemala et c'est pour éviter de se faire entraîner dans un autre conflit avec son voisin qu'il pratique une politique restrictive de peur que la protection des réfugiés attirent les foudres des généraux guatémaltèques. C'est d'ailleurs pourquoi l'aventure avec le HCR tourne mal. En effet, les dirigeants mexicains trouvent que le langage du HCR est trop explicite et montre du doigt le régime du pays d'origine de sorte que celui-ci, irrité, devient vindicatif. Il en est de même dans le cas du Soudan. Dans les périodes où les rapports de l'Éthiopie et du Soudan sont discordants, la politique de réfugiés soudanaise, a priori assez conforme aux normes du HCR, devient plus tyrannique à l'égard des réfugiés.

Dans un même ordre d'idées, la situation et les ambitions géopolitiques constituent aussi un facteur qui influence les politiques nationales de réfugiés. Parce que le Mexique désire se faire reconnaître comme un catalyseur de paix dans la région, il préfère une politique de réfugiés de déni et de restrictions de manière à ne pas détériorer ses rapports avec les États-Unis, le Guatemala et le reste de l'Amérique latine. Étrangement, c'est l'inverse

qui se passe au Soudan. De fait, le Soudan et l'Éthiopie ont toujours eu des rapports hostiles et ont cherché à renverser le régime voisin en soutenant des groupes qui s'y opposaient. Le Soudan fait donc appel au HCR en espérant dépolitiser la situation. Avec l'approbation de la communauté internationale, il veut montrer à l'Éthiopie que les Éthiopiens en territoire soudanais sont des réfugiés protégés plutôt que des combattants entraînés. Réalisant que les politiques étrangère et domestique sont liées de près, le Mexique et le Soudan souhaitent devenir des agents de paix consultés et respectés dans leur région afin d'atteindre une stabilité et une prospérité certaines. Dans le cas du Mexique, cette volonté a mené à l'émergence d'une politique restrictive, contrairement au Soudan. Toutefois, le Soudan s'est rapidement aperçu à quel point il était difficile de représenter l'unité entre les pays arabes et africains. Il retourne finalement à son partenariat le plus florissant soit celui avec le monde arabo-musulman favorisant de la sorte un retour à une politique nationale de réfugié restrictive.

Le troisième facteur ayant mené à des politiques restrictives rassemble toutes les contraintes découlant de l'application des normes du HCR dans les contextes locaux. Bien que ces normes soient échafaudées sur des préceptes valables, il arrive que leur exécution dans la réalité provoque des suites négatives amenant les pays hôtes à les abroger. Au Mexique comme au Soudan, ça a été le cas notamment avec les normes énonçant le droit des réfugiés de circuler librement, d'être employés, de posséder des papiers d'identité, etc. D'ailleurs, la norme de base exigeant que les besoins primaires des réfugiés soient satisfaits n'est pas si simple à concrétiser. Dans des pays comme ceux étudiés ici, il n'est pas facile de justifier une aide à des étrangers alors que les citoyens ne bénéficient pas eux-mêmes d'un tel soutien. En quelques mots, plus le gouvernement hôte applique les normes du HCR, plus il devient vulnérable économiquement, politiquement et parfois même militairement. En

conséquence, l'application des normes du HCR favorise les perceptions d'insécurité chez les gouvernements hôtes qui mettent un frein à ces dernières en émettant des politiques plus restrictives.

Les dissensions au sein des gouvernements hôtes constituent le dernier facteur qui a amené le Mexique et le Soudan à pratiquer une politique restrictive. Dans les deux cas, les difficultés attachées au contrôle de l'arrivée des réfugiés ainsi qu'à l'administration de leur existence sur le territoire a initié une confrontation entre les bureaucraties plaidant pour l'intérêt humanitaire comme la COMAR et le COR et les bureaucraties plus conservatrices défendant l'intérêt national telles le Ministère de l'intérieur, l'armée ou la police interne. Comportant des institutions beaucoup plus puissantes, c'est le camp de l'intérêt national qui l'a emporté sur ses rivaux dans ces luttes intestines. En bout de ligne, les bureaucraties soutenant l'intérêt humanitaire sont isolées au sein des gouvernements qui instaurent alors des politiques plus sévères. Néanmoins, plus la bureaucratie prônant les droits des réfugiés a de moyens et d'alliés, plus ces droits sont respectés. Au Mexique, le HCR appuie fortement la COMAR en lui fournissant des fonds et en exerçant des pressions sur ses patrons. Malgré les nombreux adversaires, la stratégie fonctionne jusqu'à ce qu'un sentiment d'insécurité profonde frappe le gouvernement et que celui-ci décide de renverser le processus et d'isoler la COMAR et le HCR. En revanche, le HCR n'a jamais épaulé le COR de cette manière et s'est graduellement désengagé vis-à-vis de lui et du gouvernement soudanais entier. En définitive, le COR a été rapidement marginalisé par les bureaucraties plus puissantes au sein du gouvernement du Soudan comme l'a été d'ailleurs ce qu'il défendait soit les droits des réfugiés. Ironiquement, c'est le manque de moyens qui a fait paraître le COR faible aux yeux du HCR qui, pour cette raison, n'a plus voulu lui faire confiance et lui attribuer de fonds malgré l'urgence de la situation et le nombre abondant de réfugiés. Pourtant avec un support

équivalant à celui qu'a reçu la COMAR, peut-être le COR aurait-il pu, lui aussi, démontrer sa compétence et sa bonne foi.

Dans un premier temps, les normes du HCR constituent donc des facteurs explicatifs des politiques de réfugiés dans les cas de flots de réfugiés massifs. Le partenariat entre le gouvernement du pays hôte et le HCR donne naissance à des politiques qui sont généralement fidèles aux normes de ce dernier. Or, dans un second temps, ce sont davantage les contrecoups de l'application des normes qui expliquent les politiques de réfugiés. En effet, lorsqu'un État agit selon les normes du HCR, la politique de réfugiés qui émerge a des impacts sur des secteurs liés à l'intérêt national. Lorsque cet État a affaire à des arrivées successives qui se font par milliers, certaines de ces suites s'avèrent imprévues et négatives. Le pays hôte corrige alors sa politique de réfugiés afin d'obtenir des résultats conformes aux exigences provenant des perceptions de l'intérêt national. Dit autrement, les facteurs internes l'emportent sur les normes des organismes internationaux surtout si l'application de ces normes s'oppose aux intérêts locaux. Ce sont les quatre déterminants identifiés dans cette étude qui ont le plus d'influence dans le processus de reformulation de la politique de réfugiés, allant parfois jusqu'à occulter entièrement l'application des normes du HCR du processus comme c'est le cas au Soudan. Les ambitions géopolitiques, la nature de la relation bilatérale avec le pays producteur de réfugiés, les contraintes découlant de l'application locale des normes du HCR et les conflits au sein du gouvernement hôte sont donc les principaux responsables de l'émergence de politiques restrictives. Tout compte fait, l'effet des normes du HCR dans les cas de flots de réfugiés massifs est contraire à celui recherché par la communauté internationale.

Cet effet inverse semble provoqué par des éléments précis de la réponse standard du HCR aux influx de population à grande échelle. De fait, l'application des normes du HCR

demande des capacités administratives, coercitives et politiques dignes d'un État fort. Le Mexique et le Soudan ne les détenaient simplement pas. Puisque le HCR et les pays hôtes ont appliqué la réponse standard proposée par l'Agence en omettant l'absence ou le manque d'outils indispensables à la saine réalisation des projets voués à gérer la présence des réfugiés, ni le Mexique ni le Soudan a été en mesure d'appliquer les normes avec succès. L'effet produit est même contraire : on harcèle les réfugiés plutôt que de les protéger et les sociétés hôtes regrettent d'avoir offert un asile plutôt que d'en être fières. Le HCR gagnerait probablement à rendre son approche plus holistique afin de prendre en compte les conditions avec lesquelles les gouvernements hôtes doivent travailler.

De plus, la canalisation de l'attention de la communauté internationale sur un groupe précis fait que l'on néglige souvent la population hôte qui devient ensuite méfiante et amère vis-à-vis des gens qu'elle accueille (Kibreab 1993, 169). Au Mexique et au Soudan, les gouvernements ont dû prendre en compte le mécontentement populaire –fondé ou non– dans la formulation de leur politique de réfugiés. Forcément, ce sont des politiques beaucoup plus sévères qui ont ensuite été exercées. C'est dans l'unique mesure où les réfugiés peuvent participer socialement et économiquement à la société hôte qu'ils peuvent finalement contribuer à son développement plutôt qu'à son effritement. En bref, la meilleure manière de ne pas aboutir à des politiques nationales restrictives semble être l'association de la politique de réfugiés à une politique de développement (Chambers 1986, 260). Cette façon de faire est d'autant plus adéquate pour les États qui n'ont pas les capacités d'encadrer financièrement et physiquement une grande population de réfugiés, ce qui est le cas de beaucoup de pays en voie de développement. Il est nécessaire de créer les capacités d'absorption sociale et économique qui permettraient l'intégration des réfugiés afin de mettre un point final à la xénophobie et aux coûts liés à l'assistance de gens que l'on empêche d'être

autonomes. Après tout, l'incapacité et la vulnérabilité des réfugiés relèvent du mythe (Kok 1989, 439). Au Mexique comme au Soudan, les populations réfugiées sont les mêmes que celles qui ont contribué au développement de l'économie du pays hôte durant des décennies en migrant annuellement durant la haute saison.

En outre, les normes et les pratiques du HCR correspondent à un contexte institutionnel et politique qui s'est écroulé avec l'URSS. Certaines de ces normes et de ses pratiques sont devenues inefficaces dans la configuration des relations internationales contemporaines. Désormais, les États font face à des flots massifs et successifs de réfugiés mais le système du HCR ne s'adapte que partiellement à cette réalité. Par exemple, il isole le réfugié politique du migrant économique. Or, la pauvreté de ce dernier est souvent d'origine politique. La guerre et l'abus massif voire systématique des Droits humains dévastent des régions entières. Ces fléaux détruisent les structures permettant la subsistance économique des populations de sorte que des incidents mineurs comme une sécheresse inattendue mettent en danger la vie de communautés entières. En ce sens, les normes du HCR gagneraient à moderniser leur définition du réfugié et peut-être à le reconnaître sur une base plus large comme l'énonce la définition du réfugié présentée dans le traité de Cartagena («The Cartagena Declaration»). Si les États pouvaient se fier sur des normes qui prennent en compte le grand nombre et la grande diversité de requérants d'asile auxquels ils ont affaire, les politiques qu'ils émettent seraient probablement plus efficaces et respectueuses des droits de ces requérants.

De la même façon, le HCR offre un éventail de solutions durables qui, souvent, ne convient plus aux pays hôtes. Ceux-ci se distancent donc du HCR et finissent par émettre des politiques beaucoup plus restrictives qui ne règlent pas le « problème de réfugiés ». Étant donné que le nombre de réfugiés augmente de façon fulgurante et qu'il y a de plus en plus

d'États, au Nord comme au Sud, qui adoptent des politiques nationales restrictives, il est aujourd'hui dans l'intérêt de *tous* les États de participer au régime international de protection des réfugiés, de l'actualiser et de trouver de réelles solutions durables en tenant compte de l'ensemble des facteurs qui influencent vraiment le comportement des États vis-à-vis des réfugiés. Des événements récents ont amené plusieurs États à faire passer la sécurité nationale devant la sécurité internationale. Néanmoins, l'une et l'autre sont liées et forment un équilibre. On ne peut mettre tout le poids d'un seul côté en pensant que la balance tiendra. En somme, la question des réfugiés mérite un sérieux effort de la communauté internationale car il s'agit là d'une question de sécurité qui aura un impact sur la vie de milliards de gens. La tactique présentement adoptée par la communauté internationale couve une catastrophe dont les acteurs pourraient tout aussi bien être transformés en des agents de développement fantastiques (Chambers 1986, 260). Après tout, les cas du Mexique et du Soudan démontrent une chose : l'initiative de s'allier au HCR et d'appliquer ses normes met en valeur la volonté des pays de coopérer et d'adapter leur tradition d'asile aux migrations avec lesquelles ils doivent transiger.

BIBLIOGRAPHIE

1. "2003 UNHCR Statistical Yearbook". In UNHCR : The UN Refugee Agency. Sudan. *Site du Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations unies*, [En ligne].
<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=41d2c19a0&page=statistics> (Page consultée le 27 mars 2005).
2. AGUDA, Oluwadare, «Arabism and Pan-Arabism in Sudanese Politics», *The Journal of Modern African Studies*, vol.11, no 2, juin 1973, pp.177-200.
3. Anonyme, "A Letter from the Jungle of Mexico a Few Hundred Yards from the Guatemalan Border. November 27, 1982", *Refuge*, vol. 2, no 3, février 1983, pp.1-2.
4. ARAIA, Ghelawdewos, *Ethiopia: The Political Economy of Transition*, Lanham, University Press of America, Inc., 1995.
5. ARGAEZ, Roman Gio, «Continuity and Innovations in Mexican Foreign Policy : 1982 1984» in George PHILIP ed, *Politics in Mexico*, Sydney, Croom Held Ltd, 1985, pp.158-170.
6. BARBOUR, K.M., "The Sudan Since Independence", *The Journal of Modern African Studies*, vol.18, no 1, mars 1980, pp.73-97.
7. BARIAGABER, Assefaw, «Political Violence and the Uprooted in the Horn of Africa: A Study of Refugee Flows from Ethiopia», *Journal of Black Studies*, vol.28, no 1, septembre 1997, pp.26-42.
8. BARTRA, Roger, "Revolutionary Nationalism and National Security in Mexico" ds Bruce Michael BAGLEY & Sergio AGUAYO QUEZADA eds, *Mexico: In Search of Security*, Coral Gables, University of Miami North-South Center, 1989, pp.143-174.
9. «Basic Facts». In UNHCR : The UN Refugee Agency. Basic Facts. *Site du Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations unies*, [En ligne]. <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/basics> (Page consultée le 26 janvier 2005).
10. BASCOM, Jonathan, «The Peasant Economy of Refugee Resettlement in Eastern Sudan», *Annals of the Association of American Geographers*, vol.83, no 2, 1993, pp.320-346.
11. BROWNSTONE, Meyer, "Refugees in Central America: The Dawson Report in a

- Political Context”, *Refugees*, vol. 2, no 2, décembre 1982, pp.8-11.
12. BUTLER, Alexious. « Can refugees help? (Global Newsstand)» In looksmart findarticles. F. Foreign Policy. Mai 2003. Can Refugees help? (Global Newsstand). *Site de Global Newsstand*, [En ligne]
http://www.findarticles.com/p/articles/mi_g02083/is_200305/ai_n7503713
 (Consulté le 26 janvier 2005)
 13. CAMP, Roderic Ai, *Politics in Mexico*, New York, Oxford University Press, 1996.
 14. CENTENO, Miguel Angel & Sylvia MAXFIELD, “The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite”, *Journal of Latin American Studies*, vol.24, no 1, février 1992, pp.57-85.
 15. CHAMBERS, Robert, «Hidden Losers? The Impact of Rural Refugees and Refugees Programs on Poorer Hosts», *International Migration Review*, vol.20, no 2, été 1986, pp.245-263.
 16. CHAZAN, Naomi, Peter LEWIS, Robert A. MORTIMER, Donald ROTHCHILD & Stephen John STEDMAN, *Politics and Society in Contemporary Africa*, Boulder, Lynne Rienner Publishers Inc., 1999.
 17. CHIMNI, B.S., ‘Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection’, *Journal of Refugee Studies*, vol. 13, no 3, 2000, pp.243-263.
 18. CHIMNI, B.S., ‘Reforming the International Refugee Regime: A Dialogic Model’, *Journal of Refugee Studies*, vol. 14, no 2, 2001, pp. 151-168.
 19. “Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees”. In UNHCR : The UN Refugee Agency. The 1951 Refugee Convention .Text of the 1951 Convention and the 1967 Protocol. *Site du Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations unies*, [En ligne].
http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/+AwwFqzqvqXs_+nw6xFqzqvqXs_+nw6hFqhTONuItFqr72ZROgRAFqwDzmwwwwwww1FqrpGdBnqB (Page consultée le 26 janvier 2005)
 20. CLAY, Jason W. & Bonnie K. HOLCOMB, *Politics and the Ethiopian Famine 1984-1985*, Cambridge, Cultural Survival, Inc., 1986.
 21. «Country Report: Sudan 2002». In Worldwide Refugee Information. Sudan. *Site de U.S. Committee for Refugees*, [En ligne].
<http://www.refugees.org/world/countryrpt/africa/sudan.htm> (Consulté le 17 octobre 2004)

22. COUDERT, Vincent, *Refuge, Réfugiés : Des Guatémaltèques sur terre mexicaine*, Paris, L'Harmattan, 1987.
23. DOWTY, Alan & Gil LOESCHER, "Refugee Flows as Grounds for International Action", *International Security*, vol. 21, no 1, été 1996, pp.43-71.
24. EPRILE, Cecil, *War and Peace in the Sudan 1955-1972*, Londres, David & Charles, 1974.
25. ERLICH, Haggai, *The Struggle Over Eritrea, 1962-1978: War and Revolution in the Horn of Africa*, Stanford, Hoover Institution Press, 1983.
26. FERRIS, Elizabeth G., *Beyond Borders: Refugees, Migrants and Human Rights in the Post-Cold War Era*, Genève, World Council of Churches Publications, 1993.
27. FERRIS, Elizabeth, "Central America: the political impact of refugees", *The World Today*, vol. 41, mai 1985, pp.100-101.
28. FERRIS, Elizabeth G., "Dilemmas of third world refugee policies: Mexico and the Central American Refugees" in ROGGE, John R. ed, *Refugees: A Third World Dilemma*, Totowa, Rowman & Littlefield, 1987, pp.161-166.
29. FERRIS, Elizabeth G. éd., *Refugees and World Politics*, New York, Praeger Publishers, 1985.
30. FERRIS, Elizabeth G., *The Central American Refugees*, New York, Praeger Publishers, 1987.
31. FORSYTHE, David. "UNHCR's mandate: the politics of being non-political" In UNHCR : The UN Refugee Agency. Publications. New Issues in Refugee Research. UNHCR's mandate: the politics of being non-political, David Forsythe. *Site des publications du HCR*, [En ligne]. <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?+bl=RESEARCH&id=3ae6a0d08&page=publ> (Consulté le 26 janvier 2005)
32. GIORGIS, Dawit Wolde, *Red Tears: War, Famine and Revolution in Ethiopia*, Trenton, The Red Sea Press, Inc., 1989.
33. GOITOM, Eyob, «Systems of social interaction of refugee adjustment processes: the case of Eritrean refugees in Khartoum, Sudan" in ROGGE, John R. ed, *Refugees: A Third World Dilemma*, Totowa, Rowman & Littlefield, pp.130-142.
34. GORDENKER, Leon, *Refugees in International Politics*, New York, Columbia University Press, 1987.
35. HARRIS, Bruce & Miguel UGALDE, "The Guatemalan refugee situation in Chiapas,

- Mexico” in ROGGE, John R. ed, *Refugees: A Third World Dilemma*, Totowa, Rowman & Littlefield, pp.167-173.
36. HARTIGAN, Kevin, “Matching Humanitarian Norms with Cold Hard Interests: The Making of Refugee Policies in Mexico and Honduras, 1980-1989”, *International Organization*, vol. 46, no 3, été 1992, pp.709-730.
37. HELLER, Agnes, “The Many Faces of Multiculturalism” ds Rainer BAUBÖCK, Agnes HELLER & Aristide R. ZOLBERG édés, *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigrants*, Aldershot, European Centre Vienna, 1996, pp.25-41.
38. HENZE, Paul, *Eritrea’s War*, Addis-Ababa, Shama Books, 2001.
39. HOLBORN, Louise, *Refugees: A Problem of our Time*, Metuchen, The Scarecrow Press Inc., 1975.
40. HOURANI, Albert, *A History of the Arab Peoples*, New York, Warner Books Edition, 1991.
41. HUTCHINSON, Sharon E., *Nuer Dilemmas: Coping with Money, War, and the State*, Berkeley, University of California Press, 1996.
42. IMMERMANN, Richard H., “Guatemala as Cold War History”, *Political Science Quarterly*, vol. 95, no 4, hiver 1980-1981, pp.629-653.
43. JACOBSEN, Karen, ‘Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes’, *International Migration Review*, vol. 30, no 3, automne 1996, pp.655-677.
44. KARADAWI, Ahmed, *Refugee Policy in Sudan: 1967-1984*, New York, Berghan Books, 1999.
45. KEOHANE, Robert O., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
46. KIBREAB, Gaim, “Eritrean and Ethiopian Urban Refugees in Khartoum: What the Eye Refuses to See”, *African Studies Review*, vol. 39, no 3, 1993, pp.131-178.
47. KLAIBER, Jeffrey, *The Church, Dictatorships, and Democracy in Latin America*, New York, Orbis Books, 1998.
48. KOK, Walter, “Self-Settled Refugees and the Socio-Economic Impact of their Presence on Kassala, Eastern Sudan”, *Journal of Refugee Studies*, vol.2, no 4, 1989, pp.419-440.
49. LINCOLN, Jennie K. & Elizabeth G. FERRIS édés, *The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980s*, Boulder, Westview Press, 1984.

50. LOESCHER, Gil, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, New York, Oxford University Press, 1993.
51. LOESCHER, Gil & Laila MONAHAN éds, *Refugees and International Relations*, New York, Oxford University Press, 1989.
52. LOESCHER, Gil, *The UNHCR and World Politics; A Perilous Path*, New York, Oxford University Press, 2001.
53. LOUGHNA, Sean. "Guatemala". Juin 2003. *Site de Forced Migration Online: a world of information on human displacement*, [En ligne].
<http://forcedmigration.org/guides/fmo014/fmo014-3.htm> (Page consultée le 29 janvier 2005)
54. MEISSNER, Doris M., Robert D. HORMATS, Antonio GARRIGUES WALKER & Shijuro OGATA, *International Migration Challenges in a New Era*, New York, The Trilateral Commission, 1993.
55. MENGISTEAB, Kidane, "New Approaches to State Building in Africa: The Case of Ethiopia's Ethnic-Based Federalism", *African Studies Review*, vol. 40, no 3, décembre 1997, pp.111-132.
56. MORTON, John, "Ethnicity and Politics in Red Sea Province, Sudan", *African Affairs*, vol.88, no 350, janvier 1989, pp.63-76.
57. NADIG, Aninia, 'Forced Migration and Global Processes: Report on the Eighth Conference of the International Association for the Study of Forced Migration, Chiang Mai, Thailand, 5-9 January 2003', *Journal of Refugee Studies*, vol.16, no 4, pp.361-374.
58. NETTO, M.E. «La Conférence internationale pour les réfugiés en Amérique centrale (CIREFCA) : Une solution multilatérale – Le cas du Guatemala». 1994. *Site de Luise Druke*, [En ligne].
http://www.luisedruke.com/luise/book_thess/netto_487_51Q.pdf (Page consultée le 19 février 2005), pp.490-507.
59. NEWELL G., Roberto & Luis RUBIO F., *Mexico's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis*, Boulder, Westview Press, 1984.
60. NOBEL, Peter, *Refugee Law in the Sudan: with The Refugee Conventions and The Regulation of Asylum Act of 1974*, Uppsala, The Scandinavian Institute of African Studies, 1982.
61. OJEDA, Mario, "Mexican Policy Toward Central America in the Context of U.S.

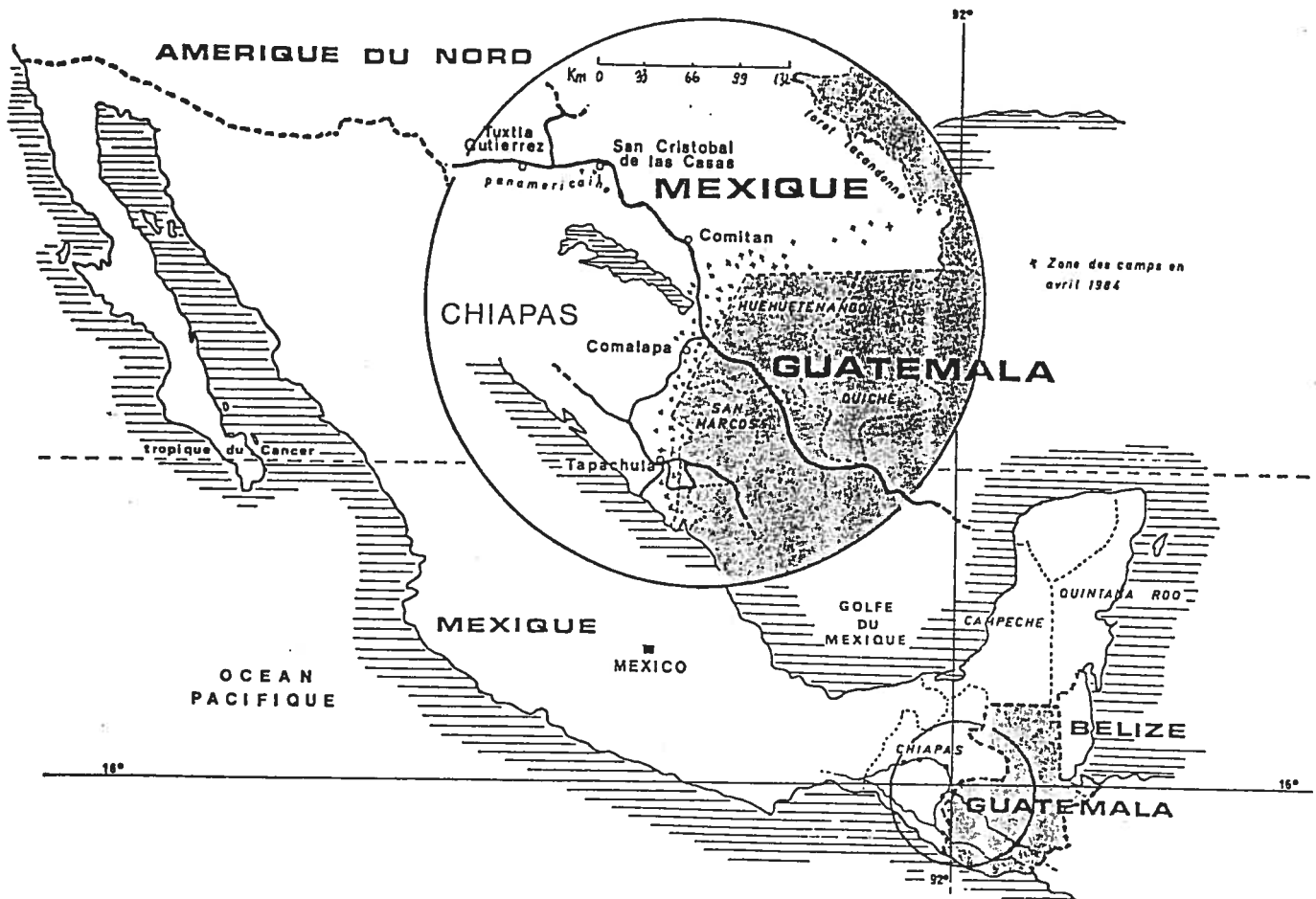
- Mexico Relations” in Richard R. FAGEN & Olga PELLICER eds, *The Future of Central America: Policy choices for the U.S. and Mexico*, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp.135-160.
62. PELLICER, Olga, “Mexico in Central America: The Difficult Exercise of Regional Power” in Richard R. FAGEN & Olga PELLICER eds, *The Future of Central America: Policy choices for the U.S. and Mexico*, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp.119-133.
63. RETTIE, John, “Mexico’s Southern Border” in George PHILIP ed, *Politics in Mexico*, Sydney, Croom Held Ltd, 1985, pp.194-205.
64. ROCHLIN, James F., “Redefining Mexican “Security”: Society, State & Region Under NAFTA”, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1997.
65. ROGERS, Rosemarie, “The Future of Refugees Flows and Policies”, *International Migration Review*, vol. 26, no 4, hiver 1992, pp.1112-1141.
66. ROGGE, John R., *Too Many, Too Long: Sudan’s Twenty-Year Refugee Dilemma*, Totowa, Rowman & Allanheld, 1985.
67. RUTINWA, Bonaventure. “The end of asylum? The changing nature of refugee policies in Africa”. *Site de Journal of Humanitarian Assistance*, [En ligne].
<http://www.jha.ac/articles/v0005.pdf> (Page consultée le 29 janvier 2005).
68. SCHOOLEY, Helen, *Conflict in Central America*, Harlow, Longman Group UK limited, 1987.
69. SHEARS, P., A.M. BERRY, R. MURPHY & M.A. NABIL, “Epidemiological assesment of the health and nutrition of Ethiopian refugees in emergency camps in Sudan, 1985”, *Site du National Library of Medicine* [En ligne].
http://www.ncbi.nlm.nih.gov/entrez/query.fcgi?cmd=Retrieve&db=PubMed&list_uids=3... (Page consultée le 17 novemvre 2004).
70. SMOCK, David R., “Eritrean Refugees in the Sudan”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 20, no 3, 1982, pp.451-465.
71. ‘Statistics’, *Site du Haut commissariat aux réfugiés des Nations unies*, [En ligne].
<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/utx/statistics> (Page consultée le 2 novembre 2004).
72. STEVENS, Richard P., “The 1972 Addis Ababa Agreement and the Sudan’s Afro-Arab Policy”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 14, no 2, 1976, pp.247-274.

73. STORY, Dale, *The Mexican Ruling Party: Stability and Authority*, New York, Praeger, 1986.
74. SUHRKE, Astri, 'Burden-sharing during Refugee Emergencies; The Logic of Collective versus National Action', *Journal of Refugee Studies*, vol. 11, no 4, 1998, pp. 396-415.
75. SYLVESTER, Anthony, *Sudan Under Nimeiri*, Londres, The Bodley Head Ltd, 1977.
76. TEICHMAN, Judith A., *Policymaking in Mexico: From Boom to Crisis*, Winchester, Allen & Unwin, Inc., 1988.
77. "The Cartagena Declaration: a decade of progress". In UNHCR : The UN Refugee Agency. Publications. Refugees Magazine Issue 99. *Site des publications du HCR*, [En ligne]. http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/+KwwBmeZ-qV_wwwnwwwwwwhFqh... (Page consultée le 29 janvier 2005)
78. «The Refugees in Sudan». In Sudan Embassy in South Africa. Documents and Issues. Refugees in Sudan. *Site de l'ambassade soudanaise en Afrique du Sud*, [En ligne]. <http://www.sudani.co.za/Documents%20and%20Issues/Refugees%20in%20Sudan.htm> (Page consultée le 17 octobre 2004).
79. *The State of the World's Refugees: Fifty years of humanitarian action*, New York, United Nations High Commissioner for Refugees Inc., 2000.
80. WEAVER, Jerry L., "Sojourners Along the Nile: Ethiopian Refugees in Khartoum", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 23, no 1, 1985, pp.147-156.
81. WEINER, Myron, *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*, New York, Harper Collins College Publishers, 1995.
82. WOODWARD, Peter, "Introduction" in Ahmed KARADAWI, *Refugee Policy in Sudan: 1967-1984*, New York, Berghan Books, 1999, pp.xviii-xxiii.
83. WOODWARD, Peter, *Sudan, 1898-1989: The Unstable State*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1990.
84. "Working Together". In Donors/Partners.Partners. *Site du Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations unies*, [En ligne]. <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/partners> (Page consultée le 26 janvier 2005)
85. «Country Report: Sudan 2002». In Worldwide Refugee Information. *Site du U.S. Committee for Refugees*, [En ligne]. <http://www.refugees.org/world/countryrpt/africa/sudan.htm> (Page consultée le 17 octobre 2004)
86. YOUSIF, Tarig Misbah, «Encampment at Abu Rakham in Sudan : a personal account», *Forced Migration Review*, no 2, août 1998, pp.15-17.

87. ZETTER, Roger, "International Perspectives on Refugee Assistance" in Alastair AGER ed, *Refugees: Perspectives on the Experience of Forced Migration*, New York, Continuum, 1999, pp.46-82.
88. ZINSER, Adolfo Aguilar, "Mexico and the Guatemalan Crisis" in Richard R. FAGEN & Olga PELLICER eds, *The Future of Central America: Policy choices for the U.S. and Mexico*, Stanford, Stanford University Press, 1983, pp.161-186.
89. ZOLBERG, Aristide R., Astri SUHRKE & Sergio AGUAYO, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, New York, Oxford University Press, 1989.

ANNEXE 1

Distribution des camps de réfugiés au Mexique près de la frontière du Guatemala en avril 1984



Source : COUDERT, Vincent, *Refuge, Réfugiés : Des Guatémaltèques sur terre mexicaine*, Paris, L'Harmattan, 1987, p.10.

ANNEXE 2

Distribution des flots de réfugiés au Soudan de 1967 à 1984



Source : KARADAWI, Ahmed, *Refugee Policy in Sudan: 1967-1984*, New York, Berghan Books, 1999, p.xxiv.