

La politisation de la réponse humanitaire et de la crise des migrations et des déplacements en Amérique centrale et au Mexique : défis et priorités

Kavita Kapur • Protection Coordinator for Mexico at the Danish Refugee Council

La situation du Mexique, à la frontière septentrionale de la sous-région Amérique centrale, est particulière : comme porte d'entrée privilégiée aux États-Unis, il fait l'objet de toute l'attention de ces derniers alors même que la dimension « humanitaire » de la crise qu'il traverse est niée. L'auteur met ici en lumière les impacts d'une politisation évidente de l'aide, qu'elle se déploie au Nord ou au Sud de la frontière.

L'expérience récente des réponses humanitaires en Amérique centrale et au Mexique suggère que la crise des migrations et des déplacements qui touche la région est éminemment politisée, et ce, d'une manière qui met en danger la neutralité en empêchant la communauté humanitaire de mettre en place des mesures appropriées pour répondre de manière suffisante aux besoins croissants. Si beaucoup considèrent qu'il s'agit de différents lieux frappés par une seule et même crise, les réalités des réponses humanitaires en Amérique centrale et au Mexique sont en fait radicalement différentes. Bien que ces entités géographiques soient regroupées par de nombreux bailleurs et certains acteurs, l'expérience des acteurs de la réponse dans les pays du Nord de l'Amérique centrale (Honduras, Salvador et Guatemala) contraste fortement avec celle du Mexique, que ce soit en matière de financement, de coordination ou de données probantes, pour ne citer que ces facteurs. S'appuyant sur l'intervention du Conseil danois pour les réfugiés (CDR) au Mexique depuis 2020 ainsi que sur des entretiens avec des informateurs clés, l'analyse comparée qui suit des expériences des acteurs humanitaires en Amérique centrale et au Mexique expose les différences les plus importantes entre celles-ci ainsi que la manière dont elles reflètent une politisation globale de la réponse humanitaire. Cette analyse se proposera également de dégager des conclusions sur la manière dont il convient de promouvoir l'action humanitaire fondée sur les principes dans un contexte politisé.

La crise des migrations et des déplacements

Dans un contexte global caractérisé par l'omniprésence de la violence et le caractère structurel des inégalités, plusieurs facteurs déclencheurs socio-économiques, politiques et d'origine naturelle ont contribué, au cours des dernières années, à renforcer les déplacements en Amérique centrale et au Mexique, au moment même où la sous-région est confrontée à un essor continu de la migration transcontinentale depuis les pays d'Afrique, du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud et centrale dans le cadre des flux migratoires mixtes plurinationaux.

Les dynamiques migratoires sont également pluridirectionnelles et se caractérisent par des mouvements vers le nord, principalement à destination du Mexique – qui s'est classé cinquième à l'échelle mondiale quant au nombre de nouvelles demandes d'asile reçues en 2022 – et des États-

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

Unis, qui continuent d’occuper la première place de ce même classement¹. Au Mexique, la plupart des demandes d’asile proviennent de ressortissants haïtiens et honduriens. S’ensuivent, entre autres, les Cubains, les Salvadoriens, les Vénézuéliens et les Guatémaltèques². Les restrictions d’accès au territoire états-unien pour les personnes en déplacement ont limité les mouvements migratoires depuis le Mexique vers les États-Unis, ce qui a favorisé une concentration sur le territoire mexicain des personnes déplacées, et contribué à la détérioration des conditions humanitaires dans le pays³. Le Mexique continue d’être un pays d’origine important. Il comporte également des centaines de milliers de personnes déplacées à l’intérieur même de leur pays, en raison d’incidents violents d’une ampleur historique qui ont eu lieu récemment⁴. Qui plus est, les ressortissants mexicains continuent de se déplacer et de migrer en dehors des frontières de leur pays. Selon les statistiques officielles, depuis le début de l’année 2023, les ressortissants mexicains constituent la nationalité la plus représentée dans les entrées (abouties ou non) sur le territoire des États-Unis depuis le Mexique qui ont été recensées⁵. Les mouvements vers le sud incluent des retours volontaires ou forcés : pour la seule année 2023, des centaines de milliers d’expulsions, de renvois accélérés et de réinstallations depuis les États-Unis jusqu’au Mexique ont ainsi été enregistrés, suivis de renvois ultérieurs du Mexique au Guatemala, au Honduras et au-delà.

Les centaines de milliers de personnes concernées par ces dynamiques de migration et de déplacement sont exposées à de multiples risques et font face à des besoins multisectoriels qui exigent la mise en place d’une réponse humanitaire. Le suivi de la protection du CDR – actif dans plusieurs localités du Mexique – a confirmé l’existence de risques graves en matière de protection, parmi lesquels des enlèvements, des violences basées sur le genre, des extorsions et d’autres formes de violence physique, ainsi que de situations graves impliquant des besoins non satisfaits, qui contribuent à un renforcement de la vulnérabilité ou à une diminution des capacités⁶. De fait, certaines parties prenantes ont reconnu que les conséquences humanitaires de cette situation complexe en Amérique centrale et au Mexique sont identiques, à la fois par leur nature et leur échelle, à celles rencontrées dans les conflits armés⁷.

Les défis de la réponse humanitaire : une perspective comparative

En réaction à cette détérioration de la situation, au cours des dernières années, de nombreux acteurs humanitaires ont lancé des interventions (ou étendu leurs interventions existantes) en Amérique centrale et au Mexique. Certaines organisations internationales qui jouissaient déjà d’une présence établie au Honduras, au Guatemala ou au Salvador pour lutter contre les effets des catastrophes

¹ Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *Tendances mondiales – Déplacement forcé en 2022*, 14 juin 2023, <https://www.unhcr.org/fr-fr/media/rapport-annuel-du-hcr-sur-les-tendances-mondiales-2022>

² Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *La COMAR en números – Agosto 2023*, 4 septembre 2023, <https://www.gob.mx/comar/articulos/la-comar-en-numeros-344147?idiom=es>

³ Eric Reidy, “How the US-Mexico border became an unrelenting humanitarian crisis”, *The New Humanitarian*, 10 May 2023, <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2023/05/10/how-us-mexico-border-became-unrelenting-humanitarian-crisis>

⁴ Internal Displacement Monitoring Center, *Mexico. Displacement Data (Displacement associated with conflict and violence, displacement associated with disaster)*, 2022, <https://www.internal-displacement.org/countries/mexico>

⁵ U.S. Customs and Border Protection, *Nationwide Encounters*, 22 September 2023, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/nationwide-encounters>

⁶ Danish Refugee Council, *Protection Monitoring Mexico – October 2020 – August 2023*, <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMzRiMDMzZWUyYmQyMy00NDY1LWJlMjYtMmMxODc0MDVlZDBiIiwidCI6IjJhMjE5MjQxLTg5OWMtNDc1MjE1ZDZlMzUxZWVjM2M1ODJkNSIsImMiOiJh9>

⁷ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, *Humanitarian Implementation Plan 2023*, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/funding-evaluations/funding-humanitarian-aid/financing-decisions-hips_en

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

naturelles, du changement climatique, des crises sanitaires et d'autres phénomènes ont commencé à étendre leur couverture afin de répondre aux besoins croissants des personnes qui transitent par ces pays, des programmes de migration étant mis sur pied dans de multiples lieux. Au Mexique, par opposition, les organisations humanitaires internationales ont été plus lentes à arriver, en partie à cause du caractère limité des financements disponibles pour couvrir les interventions humanitaires dans le pays. Initialement, le CDR et les autres organisations internationales ont, avant tout, cherché à compléter l'offre de services existante et à renforcer la réponse humanitaire globale par l'intermédiaire des partenaires de mise en œuvre. Plusieurs organisations internationales⁸ ont indiqué avoir dû s'appuyer sur un autofinancement ou un accès privilégié aux fonds, particulièrement au cours de la phase de lancement des opérations. Les organisations locales de la sous-région ont aussi constaté une augmentation des financements consacrés aux interventions sur ces sujets, ce qui en a poussé certaines – qui se consacraient auparavant à la lutte contre les problèmes rencontrés par les femmes ou les membres de la communauté LGBTQI+ par exemple – à commencer à travailler à l'intersection de ces problématiques et de la mobilité humaine.

Plusieurs organisations locales⁹ présentes en Amérique centrale et au Mexique ont fait état, notamment depuis 2019, de la réception de fonds importants destinés spécifiquement à l'assistance aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, ce qui les a incitées à recentrer leurs activités et à procéder à un ciblage limité, fondé sur le statut. Plus récemment, en 2023, les organisations internationales et locales au Mexique ont signalé des réductions importantes des financements : dès lors, nombre d'entre elles ont dû envisager de restructurer ou réduire leurs opérations existantes afin de pouvoir rester actives.

Dans ce contexte, les efforts visant à répondre à la crise grandissante en Amérique centrale et au Mexique sont très largement insuffisants face à l'immensité des besoins des personnes en déplacement. Lorsque l'on examine plus attentivement la situation, il est manifeste que les intérêts politiques des États clés – au premier rang desquels les États-Unis – ont entravé la mise en œuvre d'efforts suffisants pour répondre aux besoins humanitaires complexes dans la sous-région, ce qui porte préjudice aux personnes ayant besoin d'assistance au Mexique. Cette dynamique s'exprime de façon particulièrement flagrante dans le discours, les agences internationales qualifiant souvent la situation en Amérique centrale de crise humanitaire¹⁰, et les États prenant part à la planification de la réponse. Il n'existe pas, toutefois, de reconnaissance claire et uniforme de la crise au Mexique chez les acteurs humanitaires traditionnels, et encore moins de la part de l'État mexicain. Si le CDR et la plupart des autres organisations non gouvernementales (ONG) locales et internationales qui luttent contre les problèmes liés à la migration et au déplacement au Mexique sont sans équivoque dans leur description de l'ampleur des besoins et dans leur emploi du terme « crise humanitaire », certaines agences s'abstiennent délibérément d'utiliser cette caractérisation afin d'éviter les difficultés posées par les autorités mexicaines et la perte d'accès potentielle. Bien que l'absence de caractérisation du contexte mexicain comme une « situation de conflit armé » ait été analysée dans d'autres espaces¹¹, certains informateurs clés attribuent la non-reconnaissance de la situation de crise aux implications que cela aurait pour les relations entre les États-Unis et le Mexique ainsi que pour les données probantes en faveur de la protection des demandeurs

⁸ Si le CDR a bénéficié de financements fondés sur les projets, il a également eu accès à des sources de financement danoises. L'expérience est similaire pour le Conseil norvégien pour les réfugiés et l'International Rescue Committee.

⁹ Par exemple, des organisations bénéficiant de financements du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés au Guatemala, au Honduras et au Salvador.

¹⁰ High Commissioner for Refugees, *Central America Refugee Crisis*, December 2022,

<https://www.unrefugees.org/emergencies/central-america>

¹¹ Juan Francisco Padin, "Opening Pandora's box: The case of Mexico and the threshold of non-international armed conflicts", *International Review of the Red Cross*, no. 923, June 2023, pp. 772–794, <https://international-review.icrc.org/articles/opening-pandoras-box-the-case-of-mexico-923>

HUMANITARIAN ALTERNATIVES

d'asile mexicains présents sur le territoire des États-Unis. Toutefois, l'absence de volonté de caractériser la situation mexicaine comme une crise n'est pas ; ommune à tous les acteurs, loin de là ; l'UNICEF a ainsi publié des rapports de situation réguliers dans le cadre des appels en faveur du Mexique début 2022, avant de passer à un appel conjoint pour le Mexique et l'Amérique centrale en 2023¹². En effet, cette tendance au regroupement du Mexique et de l'Amérique centrale a permis à plusieurs organisations internationales¹³ ainsi qu'à des donateurs¹⁴ de pallier, au moins en partie, l'absence de reconnaissance de la situation de crise et de tirer parti des fonds généralement destinés à la réponse aux besoins humanitaires en Amérique centrale, pour contribuer à prendre en charge les coûts des efforts de réponse au Mexique.

Les conditions inégales de la réponse humanitaire au Mexique, par rapport à l'Amérique centrale, sont également manifestes dans les financements disponibles. Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, en 2023, les financements déclarés pour le Mexique ont été inférieurs à 29 millions de dollars, dont 6,1 % uniquement provenaient de plans, plus spécifiquement le Plan de réponse régional aux réfugiés et migrants du Venezuela, plurinational¹⁵. Si les financements pour le Mexique sont historiquement faibles, ils ont considérablement augmenté en 2021 et 2022 avant de chuter de nouveau en 2023. Plus de 90 % des financements déclarés au cours de l'année 2023 provenaient du gouvernement des États-Unis, suivi de la Commission européenne, d'où provenaient moins de 7 % des fonds. Le financement total d'un montant de 29 millions de dollars disponible pour le Mexique contraste avec celui de plus de 100 millions de dollars disponible pour le Honduras, celui de 24 millions de dollars pour le Salvador ou celui de près de 46 millions de dollars pour le Guatemala en 2023¹⁶. Il est intéressant de remarquer que les financements obtenus par l'intermédiaire d'un Plan de réponse humanitaire (*Humanitarian Response Plan* – HRP en anglais) représentent plus de 40 % des financements au Honduras, plus de 94 % dans le cas du Salvador et une légère majorité dans le cas du Guatemala. Ces données confirment que le montant des financements disponibles pour la réponse humanitaire au Mexique est largement inférieur, en dépit du nombre record de demandeurs d'asiles et d'autres personnes en déplacement qui transitent par le territoire, ainsi que du lien avéré entre financements et planification de la réponse. Selon certains informateurs clés, la dynamique de limitation des financements destinés au Mexique s'explique principalement par son statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, selon la classification de la Banque mondiale¹⁷, et par la conviction associée que l'État mexicain dispose de la capacité nécessaire pour répondre aux besoins au sein de ses frontières. Cependant, d'autres acteurs humanitaires ont évoqué les fonds importants mis à disposition en appui des efforts de contrôle et de contention du Mexique, reflétant la priorité du maintien de l'ordre sur l'aide humanitaire. Le Bureau des affaires humanitaires du gouvernement des États-Unis est notablement absent de la communauté de financement de la sous-région, des sources

¹² UNICEF, *Children on the move in Mexico and Central America, situation report*, 2023,

<https://www.unicef.org/media/131701/file/2023-HAC-Mexico-Central-America.pdf>

¹³ Le CNR a récemment établi une présence régionale au Honduras grâce à laquelle il sera en mesure de couvrir l'Amérique centrale et le Mexique. Le CDR étudie actuellement cette possibilité.

¹⁴ La Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes, par exemple, inclut actuellement l'Amérique centrale comme une sous-région au sein de son Plan de mise en œuvre humanitaire.

¹⁵ OCHA – Financial Tracking Service, *Mexico, 2023*, 20 September 2023,

<https://fts.unocha.org/countries/144/summary/2023>

¹⁶ OCHA – Financial Tracking Service, *Honduras, 2023*, 16 October 2023,

<https://fts.unocha.org/countries/99/summary/2023> ; OCHA – Financial Tracking Service, *El Salvador, 2023*,

16 October 2023, <https://fts.unocha.org/countries/67/summary/2023> ; OCHA – Financial Tracking Service, *Guatemala,*

2023, 16 October 2023, <https://fts.unocha.org/countries/91/summary/2023>

¹⁷ La Banque mondiale, *Les données relatives à Revenu intermédiaire, tranche supérieure, Mexique, 2023*,

<https://donnees.banquemondiale.org/?locations=MX-XT>

états-unien rapportant que plus de 58 millions de dollars ont été dépensés entre 2015 et 2022 en appui des efforts mexicains de contrôle de l'immigration et de sécurité aux frontières¹⁸.

La coordination constitue une autre difficulté majeure qui est étroitement liée à la reconnaissance de la crise et aux opportunités de financement disponibles. Au Guatemala, au Honduras et au Salvador, les systèmes de groupes sectoriels en fonctionnement ont facilité la consolidation des données probantes et la planification de la réponse, donnant ainsi une plus grande visibilité quant à la situation humanitaire et générant des financements plus robustes pour les opérations. En juillet 2021, un Aperçu des besoins humanitaires (*Humanitarian Needs Overview* – HNO en anglais) plurinationale a été publié, reflétant une compréhension commune de la dynamique des crises, des impacts sur les populations et des besoins et services prioritaires¹⁹. Chacun des trois pays dispose d'un Plan de réponse humanitaire qui fait l'objet d'un suivi et de mises à jour réguliers²⁰. Par contraste, le Mexique ne dispose pas d'un système de groupes sectoriels formel. Des réunions de coordination aux niveaux local et national sont organisées par l'intermédiaire de certains groupes de travail sectoriels, mais elles tendent à être axées sur le partage d'informations, avec une coordination opérationnelle extrêmement limitée et une absence des pratiques et processus qui caractérisent les dynamiques sectorielles. En outre, en raison de l'absence des mécanismes de ce type au Mexique, il n'existe aucun Aperçu des besoins humanitaires ou Plan de réponse humanitaire pour le pays, ce qui constitue une difficulté supplémentaire dans la recherche de ressources pour les efforts de réponse. Toutefois, les difficultés liées à la coordination au Mexique ne concernent pas uniquement la communauté humanitaire. Les mécanismes alternatifs de coordination, y compris notamment la coordination sectorielle dirigée par le gouvernement, sont globalement inexistantes, et cela en dépit de la participation de certaines personnes issues du gouvernement, ou de certaines institutions aux espaces dirigés par les agences. On peut citer à ce titre la participation de l'autorité d'asile à certaines réunions de coordination au niveau local organisées par le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et les partenaires ONG à Tapachula, au Mexique. Si des acteurs gouvernementaux ont pu déclencher une coordination ad hoc au sujet de processus spécifiques (par exemple, la réinstallation de résidents d'un camp informel de Matamoros vers des abris mis à disposition par le gouvernement), il n'existe actuellement aucun groupe de travail dirigé par le gouvernement et incluant des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui se préoccupe des problématiques sectorielles au-delà d'un certain degré de coopération interinstitutionnelle. Les prochaines élections nationales ont aussi rendu plus difficile le dialogue avec les autorités s'agissant des questions migratoires, notablement absentes de l'agenda politique au Mexique.

Les priorités de l'action humanitaire fondée sur les principes

Ces difficultés ont sans aucun doute politisé tout autant qu'elles ont mis à mal les capacités de réponse humanitaire dans la sous-région, des impacts disproportionnés ayant été constatés sur les personnes touchées par la crise migratoire mixte au Mexique. Dans ce contexte, le CDR, aux côtés d'autres acteurs humanitaires sur le terrain, a centré ses efforts sur une série d'actions stratégiques visant à promouvoir

¹⁸ Congressional Research Service, *Mexico's Immigration Control Efforts*, 13 March 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10215#:~:text=U.S.%20assistance%20helped%20Mexican%20agencies,of%20its%20migrant%20detention%20centers>

¹⁹ OCHA, *El Salvador, Guatemala and Honduras: Humanitarian Needs Overview (Humanitarian Programme Cycle, July 2021)*, 9 August 2021, <https://reliefweb.int/report/guatemala/el-salvador-guatemala-honduras-humanitarian-needs-overview-humanitarian-programme>

²⁰ OCHA, *HNO/HRP North of Central America (El Salvador, Guatemala, Honduras)*, 9 August 2021, <https://response.reliefweb.int/latin-america-and-caribbean/hnohrp-north-central-america-el-salvador-guatemala-honduras>

la mise à disposition de l'aide humanitaire de manière neutre et dans le respect des autres principes fondamentaux. À ce titre, une action prioritaire a consisté à investir dans le développement d'une compréhension commune et neutre de la crise par l'intermédiaire de l'élaboration d'une base commune de données probantes pour éclairer la programmation. Pour cela, le CDR a à la fois recueilli et diffusé des données et informations, tout particulièrement au sein du secteur de la protection²¹ ; il a également promu les processus collaboratifs qui visent à cartographier les informations existantes dans la région de l'Amérique latine²². Une deuxième action prioritaire a été le renforcement de la coordination au sein du pays, par l'intermédiaire de la codirection du groupe de travail national sur la protection aux côtés de l'International Rescue Committee (IRC) et du HCR, mais aussi de la promotion des outils, orientations et cadres utilisés par le groupe sectoriel mondial de la protection. À l'intersection des données probantes et de la coordination, le CDR et l'IRC ont pris la tête de la consolidation d'un Aperçu des besoins en matière de protection qui cherche à renforcer la familiarisation des acteurs humanitaires avec les cadres analytiques de la protection ainsi que les capacités collectives d'analyse des données et informations humanitaires, tout en contribuant en parallèle au développement d'une compréhension partagée de la situation de crise et de ses besoins pertinents. Il est espéré que le fruit de ces efforts permettra la mise en œuvre d'un plaidoyer humanitaire en faveur d'une plus grande neutralité des décisions de financement, l'objectif étant de favoriser une réponse fondée sur les principes à la crise mexicaine.

Traduit de l'anglais par Anna Brun

Biographie

Kavita Kapur • Kavita Kapur est coordinatrice de la protection pour le Mexique du Conseil danois pour les réfugiés. En tant qu'avocate spécialisée dans les droits de la personne, elle a travaillé sur les problématiques de migration et de déplacement pour des organisations non gouvernementales locales et internationales, le gouvernement et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés au Guatemala, au Honduras, au Costa Rica, en Algérie, en Grèce, en Malaisie et en République dominicaine.

Reproduction interdite sans l'accord de la revue Alternatives Humanitaires. Pour citer cet article :
Kavita Kapur, « La politisation de la réponse humanitaire et de la crise des migrations et des déplacements en Amérique centrale et au Mexique : défis et priorités », *Alternatives Humanitaires*, n° 24, novembre 2023, p. 28-39,
<https://www.alternatives-humanitaires.org/fr/2023/11/16/la-politisation-de-la-reponse-humanitaire-et-de-la-crise-des-migrations-et-des-deplacements-en-amerique-centrale-et-au-mexique-defis-et-priorites/>

²¹ Le CDR promeut et met en œuvre au Mexique un suivi de la protection depuis juillet 2020.

²² CDR, *Evaluación del Panorama de Información de Protección en América Latina (2021-2022)*, septembre 2022, <https://reliefweb.int/report/world/evaluacion-del-panorama-de-informacion-de-proteccion-en-america-latina-2021-2022-septiembre-2022>