



LA COLOMBIE, LE PÉROU ET L'IMMIGRATION VÉNÉZUÉLIENNE

UN CADRE RÉGIONAL À L'ÉPREUVE D'UNE CRISE INÉDITE

PAR ROXANE FORTIER



Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Titre: La Colombie, le Pérou et l'immigration vénézuélienne : un cadre régional à l'épreuve d'une crise inédite / Roxane Fortier.

Noms: Fortier, Roxane, 1982- auteur.

Description: Comprend des références bibliographiques.

Identifiants: Canadiana 20250034581 | ISBN 9782981901750 (PDF)

Vedettes-matière: RVM: Vénézuéliens—Pérou—Conditions sociales—21e siècle. | RVM: Vénézuéliens—Colombie—Conditions sociales—21e siècle. | RVM: Venezuela—Émigration et immigration—Histoire—21e siècle. | RVM: Pérou—Émigration et immigration—Politique gouvernementale. | RVM: Colombie—Émigration et immigration—Politique gouvernementale. | RVM: Émigration et immigration—Coopération internationale.

Classification: LCC JV7531.F67 2025 | CDD 325/.2870985—dc23

*À Adèle, Arthur et Paul-André, en reconnaissance de votre soutien et votre patience
inconditionnels ;*

À mes précieuses amies ;

À M. Gordon Mace, professeur émérite, pour sa rigueur et ses précieux conseils ;

*À tous les exilés vénézuéliens croisés à Lima, Cusco et Puerto Maldonado de 2016 à 2020 :
puissiez-vous avoir trouvé la sécurité.*

TABLE DES MATIÈRES

<i>Liste des tableaux</i> -----	7
<i>Liste des abréviations</i> -----	8
INTRODUCTION -----	9
PREMIER CHAPITRE	
Cadre conceptuel -----	14
1. Les réseaux -----	15
2. La diffusion des normes et politiques -----	23
3. L'orchestration -----	26
4. Les approches de la migration -----	28
5. Problématique -----	30
DEUXIÈME CHAPITRE	
L'Organisation internationale pour les migrations et la coopération en matière migratoire dans la région sud-américaine de 1999 à 2015 -----	33
1. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) -----	34
2. Historique de la coopération sud-américaine en matière migratoire -----	37
3. La Conférence sud-américaine en matière migratoire -----	39
4. L' <i>Accord sur la résidence</i> -----	46
Conclusion -----	51
TROISIÈME CHAPITRE	
La crise vénézuélienne -----	53
1. Crise économique -----	54
2. Crise politique -----	55
3. Situation humanitaire -----	56
4. Migration forcée -----	57

QUATRIÈME CHAPITRE**Une réaction initiale plutôt généreuse ----- 60**

1. La Colombie : vague de retours et accords de paix ----- 62
2. Le Pérou : précurseur des statuts *ad hoc* ----- 67
3. Une réponse régionale timide ----- 70

CINQUIÈME CHAPITRE**Le resserrement des politiques d'accueil ----- 73**

1. Évolution des caractéristiques et du nombre de migrants ----- 74
2. Politique interne et opinion publique ----- 75
3. Problème d'action collective et diffusion de politiques restrictives ----- 76
- Conclusion ----- 79

SIXIÈME CHAPITRE**Régionalisation par le haut ----- 81**

1. Initiative *ad hoc* ----- 82
2. L'orchestration de la réponse régionale ----- 84
3. Diffusion des politiques de régularisation ----- 97

CONCLUSION ----- 106**ÉPILOGUE ----- 113***ANNEXE 1 Clusters humanitaires ----- 115**ANNEXE 2 Évolution des politiques migratoires colombiennes et péruviennes, 2000-2022 ----- 116**ANNEXE 3 Synthèse des avancées en matière de gouvernance des migrations en Amérique du Sud, 1977-2021 ----- 117**ANNEXE 4 Données macroéconomiques du Venezuela, 2005-2021 ----- 123*

Table des matières

<i>ANNEXE 5</i>	<i>Évolution de l'émigration en provenance du Venezuela, 1960-2019 -----</i>	124
<i>ANNEXE 6</i>	<i>Demandes d'asiles et décisions rendues au Pérou, 2015-2021 -----</i>	125
<i>ANNEXE 7</i>	<i>Les routes de la migration vénézuélienne -----</i>	126
<i>ANNEXE 8</i>	<i>Effets des politiques de restriction à l'entrée - Pérou 2017-2019 -----</i>	127
<i>ANNEXE 9</i>	<i>Schéma de la plateforme R4V -----</i>	128
BIBLIOGRAPHIE	-----	129

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Les mécanismes de diffusion des normes -----	24
Tableau 2 : Nombre de personnes ciblées et besoins budgétaires du RMRP -----	89
Tableau 3 : Nombre de personnes ciblées et besoins budgétaires GIFMM Colombie -----	90
Tableau 4 : Nombre de personnes ciblées et besoins budgétaires GTRM Pérou -----	93
Tableau 5 : Fonds reçus par pays via R4V, Colombie et Pérou 2019-2022 -----	100

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BCAH :	Bureau de coordination des affaires humanitaires de l'ONU
CIDH :	Commission interaméricaine des droits de l'homme
CDH :	Conseil des droits de l'homme
CSM :	Conférence sud-américaine sur les migrations
ENCOVI :	Enquête nationale sur les conditions de vie des Vénézuéliens
FARC :	Forces armées révolutionnaires de Colombie
GIFMM :	<i>Grupo interagencial sobre flujos migratorios mixtos</i> (Plateforme nationale colombienne de R4V)
GTRM :	<i>Grupo de trabajo para refugiados y migrantes</i> (Plateforme nationale péruvienne de R4V)
HCR :	Agence des Nations unies pour les réfugiés [Anciennement nommé Haut-commissariat pour les réfugiés]
OÉA :	Organisation des États américains
OIM :	Organisation internationale pour les migrations
ONU :	Organisation des Nations unies
OSUMI :	Observatoire sud-américain sur les migrations
PPT :	Présidence <i>pro tempore</i>
R4V :	Plateforme de coordination inter-agences pour les migrants et réfugiés du Venezuela
RMRP :	<i>Regional Refugee and Migrant Response Plan</i> (Plan régional annuel de R4V)
UE :	Union européenne
VIH :	Virus de l'immunodéficience humaine

Permis de résidence et gestion des migrations

CPP :	<i>Carnet de permiso temporal de permanencia</i> (Pérou, 2020)
ETPV :	<i>Estatuto temporal de protección para Venezolanos</i> (Colombie, 2021)
PEP :	<i>Permiso especial de permanencia</i> (Colombie 2017)
PTP :	<i>Permiso temporal de permanencia</i> (Pérou, 2017)
RAM :	<i>Registro administrativo de migrantes venezolanos</i> (Colombie, 2018)
TMF :	<i>Tarjeta de movilidad fronteriza</i> (Colombie, 2017)

INTRODUCTION

Le Venezuela est passé en quelques années d'un solde migratoire positif à négatif en devenant la source d'un exode sans précédent à l'échelle régionale (Gandini, Prieto Rosas et Lozano-Ascencio, 2020 : 105). En 2015, année suivant l'accession à la présidence de Nicolás Maduro à la suite du décès d'Hugo Chavez, un peu moins de 700 000 personnes nées au Venezuela résidaient ailleurs dans le monde, soit 260 000 de plus que dix ans auparavant (Modolo et Texidó, 2018). En 2022, les estimations indiquent que près de sept millions de personnes nées au Venezuela résideraient hors de leur pays de naissance (R4V, 2022a). Le mouvement migratoire en provenance du Venezuela, bien que relativement peu médiatisé, est quantitativement comparable à l'exode de la population syrienne depuis 2011 (Saavedra, 2020). L'aide internationale pour atténuer les conséquences de cette migration qualifiée de forcée (Freitez, 2019 : 42) sur les migrants eux-mêmes et les sociétés qui les accueillent est cependant bien moindre que ce qui a été consacré à d'autres crises migratoires (Bahar et Dooley, 2019). À titre d'exemple, l'aide internationale s'élevait en 2019 à moins de trois cents dollars américains par migrant ou réfugié vénézuélien contre environ cinq mille par migrant ou réfugié en provenance de la Syrie (OAS Working Group, 2019).

La région latino-américaine a accueilli jusqu'à maintenant la grande majorité des exilés : cinq millions sept cent mille d'entre eux y sont installés (R4V, 2022a). Contrairement à ce qui peut être observé dans le cadre d'autres mouvements migratoires massifs, les migrants et réfugiés vénézuéliens ne sont pas logés à long terme dans des camps, ils vivent plutôt au sein des communautés et y occupent généralement un emploi, qu'il soit formel ou non (Selee et Bolter, 2020 : 56). Il s'agit du mouvement migratoire le plus important que la région ait connu, et il survient dans un contexte où les principaux États d'accueil font déjà face à des difficultés économiques et politiques susceptibles de diminuer leur capacité de répondre à l'afflux d'immigrants et de réfugiés. En effet, après une relative période de prospérité due aux prix élevés des ressources naturelles au début des années 2000, la croissance économique en Amérique latine a stagné au cours de la dernière

décennie, affectant les conditions de vie de la population de même que la capacité budgétaire des États (CEPAL, 2020 : 33). Malgré une diminution des inégalités économiques depuis le début du siècle, la région sud-américaine compte encore aujourd'hui une majorité de pays aux coefficients de Gini¹ supérieurs à 40 (Banque mondiale, 2021). Bien que la situation varie entre les pays, le niveau d'informalité parmi les travailleurs y est généralement élevé, particulièrement en Équateur, au Pérou et en Colombie, où près de la moitié des travailleurs œuvre dans le secteur informel (Ohnsorge et Yu, 2021 : 220). Les capacités des États à intervenir pour diminuer les inégalités, l'informalité ou pour accueillir des immigrants sont ainsi plutôt faibles, notamment en raison de revenus fiscaux bas, d'une administration publique peu efficace et du manque de données dont disposent les États sur leur population (Centeno, 2009 : 24). Les deux principaux pays d'accueil des immigrants vénézuéliens, la Colombie et le Pérou (R4V, 2021a), ont de surcroît connu des difficultés politiques au cours des dernières années. La Colombie en raison de la résurgence du conflit interne malgré les accords de paix de 2016 (CDH, 2020 : 15) et de mouvements de protestation contre le gouvernement Duque (CDH, 2021). Le Pérou a quant à lui connu à répétition le phénomène des « présidences interrompues » (Valenzuela, 2008 : 16), avec la démission de Pedro Pablo Kuczynski en 2018 et la destitution de Martín Vizcarra en 2020 (Cervantes, 2020). Aux difficultés ici mentionnées se sont ajoutées les conséquences de la pandémie de COVID-19 et des mesures de confinement adoptées pour y répondre qui ont, comme ailleurs dans le monde, affecté plus fortement les personnes les plus vulnérables (R4V, 2022b : 6).

¹ Le coefficient de Gini mesure le niveau d'inégalité de la distribution d'une variable dans une population donnée. Il est souvent utilisé pour faire état des inégalités de revenus, comme le fait la Banque mondiale. Un coefficient de 0 illustrerait une situation d'égalité parfaite, alors qu'un coefficient de 100 représenterait une situation où un seul citoyen perçoit des revenus alors que le reste de la population n'en a aucun. En ce qui a trait aux égalités de revenus dans le monde, les coefficients de Gini les plus faibles selon la *Banque mondiale* sont d'environ 25 (Slovénie, République tchèque, Slovaquie), alors que le plus élevé est celui de l'Afrique du Sud (63). À titre indicatif, le coefficient de Gini est estimé à 33,3 pour le Canada, 41,4 pour les États-Unis et 27,6 pour la Norvège (Banque mondiale, 2022).

Malgré ce qui a été mentionné plus haut, la Colombie et, dans une moindre mesure, le Pérou ont, comme d'autres États de la région, développé assez rapidement des politiques visant à octroyer un statut migratoire régulier aux Vénézuéliens arrivés sur leur territoire, leur donnant ainsi accès à certains services de l'État ainsi qu'à une possibilité d'emploi dans le secteur formel. L'effort d'accueil et de régularisation du statut migratoire accompli par les États de la région a été félicité par de nombreux acteurs internationaux (Grandi, 2017 : 4 ; Freier et Parent, 2019 : 59 ; Osborn, 2021 ; R4V, 2022b : 18) : en 2021, selon l'*Enquête nationale sur les conditions de vie des Vénézuéliens* (ENCOVI, 2021 : 36), les deux tiers des Vénézuéliens installés en Amérique latine avaient un statut migratoire régulier. Il est prévu que leur nombre atteigne 4 millions à la fin de l'année 2022 (Davis, 2022). Au-delà de la proximité culturelle et d'une certaine réciprocité, le Venezuela ayant été par le passé une terre d'accueil pour les ressortissants des États voisins, quels facteurs peuvent expliquer la volonté des États voisins à fournir un statut migratoire régulier à un aussi grand nombre de personnes malgré les obstacles décrits plus haut ?

Le présent essai vise à mettre en lumière l'un de ces facteurs, soit l'influence de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) dans le développement de politiques de régularisation des migrants en Amérique du Sud, plus particulièrement en Colombie et au Pérou, dans le contexte de l'immigration de millions de ressortissants vénézuéliens sur leurs territoires. La question à laquelle propose de répondre cet essai est donc la suivante : comment l'OIM a-t-elle influencé la réponse de la Colombie et du Pérou à l'immigration massive en provenance du Venezuela qui a lieu depuis 2015 ? Il sera soutenu que cette influence s'est exercée par l'initiation et l'animation de réseaux.

Dans un premier temps, de 1999 à 2015, via la Conférence sud-américaine sur les migrations (CSM) dont elle assure le secrétariat technique, l'OIM a contribué, avec d'autres acteurs prenant part à ce réseau, à la diffusion d'une norme migratoire centrée sur les droits de la personne, plus particulièrement la non-criminalisation des migrants. Cette influence a été visible au début de l'émigration en provenance du Venezuela, alors que le Pérou, puis la Colombie, ont rapidement prévu des

instruments *ad hoc* visant à gérer l'arrivée de nombreux migrants et réfugiés en leur procurant un statut légal temporaire (Freier et Doña-Reveco, 2021 : 9).

L'ampleur du mouvement migratoire, inédite dans la région, a cependant pris de court les gouvernements, qui ont adopté à compter de 2018 des politiques plus restrictives, visant à dissuader les Vénézuéliens de choisir de s'établir chez eux. À la fin de 2018, l'OIM a été mandatée, avec l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), pour coordonner la réponse régionale à la crise migratoire, plus spécifiquement le financement de l'effort humanitaire destiné aux migrants et l'aide aux États affectés (R4V, 2019a : 12). La Plateforme de coordination inter-agences pour les migrants et réfugiés du Venezuela (R4V), réseau mis sur pied par les deux organisations internationales, influence fortement la réponse à la crise par deux mécanismes : l'orchestration des acteurs humanitaires, principalement des agences de l'ONU et des organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que la poursuite du travail de diffusion de politiques favorisant l'octroi de statut migratoire régulier aux migrants et réfugiés vénézuéliens.

L'intérêt de cet essai est multiple. Tout d'abord, ce travail permet de combler la relative rareté de littérature académique de langue française concernant l'émigration vénézuélienne et ses conséquences en Amérique latine. Il s'appuie sur de nombreuses sources publiées en espagnol et en anglais sur le sujet et constitue, en raison de sa structure chronologique, un résumé assez exhaustif de la crise depuis ses débuts. Ensuite, la réponse des États sud-américains, bien qu'imparfaite, est singulière à la fois par l'intégration rapide des immigrants au sein des communautés et par les politiques de régularisation massive adoptées par les principaux États d'accueil. Il est à espérer que ces mesures exceptionnelles prises par des États aux capacités réputées faibles soient envisagées ailleurs dans le monde. Pour terminer, la mise en évidence de l'influence de l'OIM dans la réponse à cette crise migratoire n'a pas été effectuée jusqu'à maintenant à notre connaissance. Évidemment, la mesure de l'influence effective de l'OIM nécessiterait des travaux plus poussés, notamment au moyen d'entrevues avec les principaux acteurs des systèmes de gestion des migrations des États d'accueil ainsi qu'avec ceux impliqués dans la

réponse humanitaire. Ce travail pourrait cependant constituer un point de départ à une telle étude.

Les savoirs mobilisés dans le contexte de cet essai proviennent de la science politique, plus particulièrement du champ des relations internationales, notamment l'étude des organisations internationales et la gouvernance des migrations. Ensuite, en ce qui concerne l'analyse de la réponse humanitaire orchestrée par R4V, des éléments des sciences administratives, plus particulièrement la gestion de projets de développement international et d'action humanitaire, seront intégrés. L'utilisation du concept de réseau permet de lier de façon cohérente les deux disciplines. En effet, c'est par l'animation de réseaux que l'OIM et le HCR, organisations internationales aux moyens limités, parviennent à coordonner l'action humanitaire de divers acteurs sur le terrain.

La démonstration dans le présent essai de l'influence de l'OIM sur plus de deux décennies suivra une séquence chronologique. Après la présentation du cadre conceptuel de l'essai, le rôle de l'OIM dans la CSM et la diffusion en Amérique du Sud d'une norme migratoire centrée sur les droits de la personne sera mis en lumière. L'instrument le plus près de cette norme, l'Accord sur la résidence pour les nationaux des États membres du MERCOSUR, adopté durant cette période couvrant de 1999 à 2015, sera également abordé. En poursuivant la séquence chronologique, la crise multidimensionnelle ayant causé l'émigration de millions de Vénézuéliens en moins de sept ans sera décrite, ce qui permettra d'enchaîner en évoquant la réponse initiale des États sud-américains, en insistant sur les politiques plutôt généreuses développées par la Colombie et le Pérou. Ensuite, le resserrement des politiques d'accueil puis la mise sur pied de la Plateforme R4V seront rapportés afin de déceler les mécanismes d'orchestration de l'aide humanitaire et de diffusion de politiques visant la régularisation des migrants à l'œuvre.



PREMIER CHAPITRE

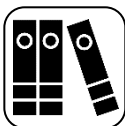
Cadre conceptuel



1. Les réseaux

2. La diffusion des normes et politiques

3. L'orchestration



4. Les approches de la migration

5. Problématique

Cette première partie de l'essai vise à présenter les éléments centraux du cadre conceptuel. En premier lieu, un résumé succinct de la théorie sur les réseaux, qui sont les structures par lesquelles les pratiques de diffusion et d'orchestration se produisent dans le contexte ici étudié sera présenté. Une attention particulière sera portée à l'utilisation des réseaux que font les organisations internationales et les ONG pour atteindre leurs objectifs. Ensuite, la diffusion des normes et politiques sera définie, de même que les principaux mécanismes par lesquels elle se produit. Suivra la présentation d'un outil important de l'influence des organisations internationales, c'est-à-dire l'orchestration d'intermédiaires en vue d'atteindre une cible. Pour terminer, afin de bien cerner la nature des normes et politiques diffusées via les réseaux étudiés, trois approches en matière migratoire seront brièvement présentées : la perspective de l'État souverain, l'approche centrée sur les droits de la personne et finalement, la perspective de la gestion des migrations.

1. Les réseaux

L'avantage de l'utilisation du concept de réseau dans l'analyse de la gouvernance régionale des migrations est lié à la nature du problème traité. La mise en place d'un cadre migratoire régional, aussi bien que la réaction coordonnée à la crise vénézuélienne, impliquent une diversité d'acteurs, étatiques ou non, qui entretiennent des liens complexes et de diverses natures entre eux. Les politiques migratoires sont de l'ordre de la politique interne de chaque État souverain. Cependant, les décisions prises ont un impact sur les autres États de la région. C'est donc un domaine où l'on peut observer une forte interdépendance entre les États. Dans cette première partie du cadre conceptuel, le concept de réseau sera situé et défini, afin de préciser le rôle que jouent les réseaux dans l'action des organisations internationales et des ONG.

1.1 L'interdépendance complexe

L'idée selon laquelle l'interdépendance entre les États est croissante, et concerne de plus en plus de domaines auparavant perçus comme relevant exclusivement de la politique intérieure, a été entre autres soumise par Nye et Keohane dans l'ouvrage fondateur *Power and Interdependence* en 1977, réédité trois fois depuis et cité par la plupart des auteurs actuels qui s'intéressent aux réseaux (Slaughter, 2004 : 39 ; Ohanyan, 2012 : 368 ; Eilstrup-Sangiovanni, 2009 : 196). Dans le second chapitre de l'ouvrage, Nye et Keohane établissent trois caractéristiques de l'interdépendance complexe qui définirait la réalité politique contemporaine. D'abord, des canaux multiples relient les sociétés entre elles. Ensuite, l'ordre du jour des relations interétatiques est caractérisé par la multiplicité des domaines et l'absence de hiérarchie claire entre ceux-ci. Finalement, ils observent que dans un monde d'interdépendance complexe, la force militaire tend à ne pas être utilisée entre États d'une même région, ou entre États qui partagent un domaine où prévaut l'interdépendance complexe (Keohane et S. Nye, 1989 : 24).

C'est dans la première caractéristique mentionnée, concernant les canaux multiples qui relient les sociétés entre elles, que réside la source de la notion de réseau et son lien avec l'interdépendance complexe :

Bureaucrats from different countries deal directly with one another at meetings and on the telephone as well as in writing. Similarly, nongovernmental elites frequently get together in the normal course of business, in organizations such as the Trilateral Commission and in conferences sponsored by private foundations [...]. These actors are important not only because of their activities in pursuit of their own interests, but also because they act as transmission belts, making government policies in various countries more sensitive to one another. As the scope of domestic governments' activities has broadened, and as corporations, banks, and (to a lesser extent), trade unions have made decisions that transcend national boundaries, the domestic policies of different countries impinge on one another more and more (Keohane et al., 1989: 26).

La thèse de l'interdépendance complexe déconstruit l'idée associée à l'école réaliste de l'État comme acteur unitaire et unique, du moins principal, des relations internationales. Plutôt, l'État est vu comme désagrégé (Slaughter, 2004 : 5): ses

différentes institutions, agences et ministères interagissent entre eux et avec ceux des autres États directement, sans l'interférence du ministère des Affaires étrangères ou du sommet du pouvoir exécutif. À cet égard, Nye et Keohane ont détaillé trois types de relations internationales. Les premières, qualifiées d'interétatiques, sont conformes au paradigme réaliste et concernent les relations entre les sommets des pouvoirs exécutifs nationaux. Les relations transgouvernementales s'exercent quant à elles à un plus bas niveau, entre bureaucrates d'un même secteur d'États différents, remettant en question le caractère unitaire de l'État postulé par les réalistes puisque l'interprétation de l'intérêt national et les objectifs poursuivis peuvent différer entre les agences et ministères d'un même État. Finalement, les relations transnationales incluent les acteurs non étatiques à l'analyse (Keohane *et al.*, 1989 : 25). Cette typologie est toujours pertinente pour qualifier de façon précise les réseaux qui se déploient au niveau international.

1.2 L'analyse de réseaux

Parallèlement aux réflexions sur l'interdépendance complexe, s'est développée en sciences sociales la théorie des réseaux, ou l'analyse des réseaux, visant à décrire et analyser la structure et les liens entre des unités d'analyse comme des individus, des organisations ou des États d'une manière rigoureuse mais flexible (Patty et Penn, 2018 : 147). D'abord née de la psychologie sociale et de la sociologie, l'analyse des réseaux a pu se complexifier au contact des mathématiques, donnant naissance à la théorie des graphes. Par la suite, des avancées en informatique ont facilité l'analyse de réseaux plus complexes et plus étendus (Fredericks et M. Durland, 2005 : 19).

1.2.1 L'utilité de l'analyse de réseau

La versatilité du concept de réseau a permis sa diffusion dans plusieurs disciplines des sciences sociales. L'un des atouts de cet outil conceptuel est la possibilité qu'il offre de surmonter les limites de l'individualisme méthodologique, qui tend à

considérer des acteurs ou des phénomènes collectifs comme étant de nature unitaire (Victor, H. Montgomery et Lubell, 2018 : 7). Il permet ainsi de relier les dimensions *micro et macro* de plusieurs objets d'étude en sciences sociales, en se situant comme un intermédiaire (niveau *més*) entre celles-ci (Victor *et al.*, 2018 : 6). Plus spécifiquement, l'analyse des réseaux a pour objet d'étude les relations entre les acteurs qui constituent le réseau, et conçoit que bien que les acteurs établissent au départ les relations et influencent le cours de celles-ci, ils seront également à long terme influencés par les effets de ces relations : « *In the short run, actors make relations; in the long run, relations make actors* » (Padgett, 2018 : 65).

1.2.2 Les caractéristiques des réseaux

Les réseaux sont des systèmes de gouvernance qui utilisent la réciprocité et la réputation comme mécanismes principaux. Le fonctionnement d'un réseau nécessite une certaine complémentarité ainsi que l'accord mutuel entre ses membres, ce qui en fait un mode de gouvernance coopératif plutôt que compétitif, comme les marchés, ou hiérarchique, comme les bureaucraties (Valdivieso Collazos, Pardo Chacón et Trianna Guerrero, 2019 : 113).

Les réseaux peuvent se présenter de différentes façons : ils peuvent avoir été formés intentionnellement ou non, servir plusieurs types d'objectifs, ou être caractérisés par la présence majoritaire d'un certain type d'acteur. Dans tous les cas, ils sont définis par quatre éléments principaux (Sikkink, 2009 : 230). Le premier est la nature volontaire des réseaux, qui implique la possibilité pour les parties prenantes de le quitter. Le second élément est la place centrale de l'information et de l'apprentissage au sein des réseaux :

Networks, then, are especially useful for the exchange of commodities whose value is not easily measured. Such qualitative matters as know-how, technological capability, a particular approach or style of production, a spirit of innovation or experimentation or a philosophy of zero defects are very hard to place a price tag on. They are not easily traded in markets nor communicated through a corporate hierarchy. The open-ended, relational features of networks, with their relative absence of explicit quid pro quo

behavior, greatly enhance the ability to transmit and learn new knowledge and skills
(Powell, 2012: 36).

Les réseaux sont ainsi particulièrement appropriés pour le partage de savoir-faire et la transmission, par la socialisation qu'ils permettent, de certaines valeurs. Ensuite, les réseaux ont cette capacité de construire la confiance mutuelle entre leurs participants. En effet, les relations qui existent au sein des réseaux sont principalement basées sur la confiance et la réciprocité (Powell, 2012 : 36). Le dernier élément est leur flexibilité et leur adaptabilité si on les compare à d'autres formes d'organisations (Sikkink, 2009 : 230).

1.2.3 Les effets des réseaux

Si les réseaux ont des caractéristiques observables, les interactions informelles qu'ils permettent ont également certains effets. Le premier relevé par Slaughter est la convergence des politiques et des régulations émises par les États. Lorsque les États choisissent, malgré l'influence des réseaux, de ne pas faire converger leurs actions en direction d'une norme commune, c'est alors un choix conscient que Slaughter qualifie d'*informed divergence* (Slaughter, 2004 : 181). Le deuxième effet est la plus grande conformité des États aux règles internationales, alors que le troisième est l'augmentation de l'étendue, de la nature et de la qualité de la coopération internationale (Slaughter, 2004 : 24).

1.3 La prolifération des réseaux transnationaux dans la sphère internationale

Les effets observés des réseaux décrits par la littérature scientifique sont jugés désirables par certains acteurs des relations internationales, tout comme par des auteurs de la tradition libérale des relations internationales, à l'image d'Anne-Marie Slaughter. Dans ce contexte, une certaine tendance vers la création de réseaux dans différents domaines des relations internationales et transnationales a émergé. Les organisations internationales et les organisations non gouvernementales (ONG) sont parmi les acteurs soutenant une utilisation accrue des réseaux dans la

gouvernance mondiale ou régionale. Les réseaux ainsi créés ont un caractère transnational selon la typologie de Nye et Keohane.

1.3.1 Les organisations internationales et les réseaux

Pour les organisations internationales, les réseaux constituent un outil de choix pour atteindre différents objectifs. Dans la mesure où, de façon traditionnelle, elles dépendent de la volonté consensuelle des États membres pour mettre en place des normes ou des programmes, la mise en place de réseaux composés d'acteurs de la société civile ou d'officiels gouvernementaux peut leur permettre de promouvoir un agenda autrement bloqué d'un point de vue strictement interétatique (Abott et Snidal, 2010 : 316). Les dernières décennies ont vu plusieurs organisations internationales comme l'Union européenne (UE), le Programme des Nations unies pour le développement, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale initier des partenariats sous forme de réseaux avec des acteurs de la société civile (Eilstrup-Sangiovanni, 2018 : 689).

La création de réseaux par une organisation internationale permet à celle-ci d'agir plus efficacement qu'avec ses seuls effectifs, souvent limités en nombre et par un mode de fonctionnement typiquement bureaucratique (Ohanyan, 2012 : 379). Dans le domaine de l'action humanitaire, le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) de l'ONU a développé depuis 2005 l'approche des *clusters* pour améliorer la coordination de la réponse humanitaire des agences de l'ONU et des ONG. Un *cluster* est un groupe d'acteurs humanitaires dans un secteur donné de l'action humanitaire. Chacun des secteurs est sous la responsabilité d'une agence onusienne spécialisée (Stephenson, 2017 : 490). Par exemple, le *cluster* sur la santé est encadré par l'Organisation mondiale de la santé, alors que celui sur la sécurité alimentaire l'est conjointement par le Programme alimentaire mondial et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (BCAH, 2020). Une illustration des différents *clusters* se trouve à l'Annexe 1. L'approche par clusters a pour effet de créer un réseau d'acteurs ponctuel pour chaque événement générant la nécessité d'une réponse humanitaire. Avec le temps, les mêmes acteurs

organisationnels ou individuels se côtoient de façon répétée à l'occasion d'opérations successives, ce qui contribue à instaurer une dynamique de réseau à mesure que la confiance mutuelle s'établit entre les acteurs (Stephenson, 2017 : 491). Par le partage d'informations accru qu'elle permet, cette confiance peut permettre une meilleure coordination, ce qui est souhaitable mais difficile dans un environnement caractérisé à la base par la compétition entre les organisations (Stephenson et H. Schnitzer, 2006 : 228).

1.3.2 Les ONG et les réseaux

Si les gouvernements et les organisations internationales ont, dans une certaine mesure, le choix d'utiliser les réseaux ou la coopération interétatique plus traditionnelle, les ONG n'ont pas cette possibilité : « *For many nonstate actors, the alternatives they have open to them are either to build their own hierarchical international nongovernmental organization or to pursue networked forms of organization* » (Sikkink, 2009 : 234). En plus de joindre volontairement les réseaux mis sur pied par d'autres types d'acteurs, elles ont également la possibilité d'en initier. Les ONG dont la majeure partie des activités est constituée de plaidoyers ont plus tendance à former des réseaux horizontaux avec des organisations similaires pour augmenter la portée de leurs campagnes, alors que celles qui donnent des services sur le terrain, étant davantage en compétition pour le financement avec d'autres ONG aux missions semblables, sont moins incitées à le faire (Ohanyan, 2012 : 374).

Depuis le tournant du millénaire cependant, des ONG d'action humanitaire ont, par des réseaux, élaboré des normes visant à améliorer les pratiques du secteur, notamment en promouvant une redevabilité accrue de l'action humanitaire envers les populations recevant de l'aide. À titre d'exemple, la création des standards humanitaires Sphère a été initiée par un réseau préexistant d'ONG d'action humanitaire, le Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR). Le groupe restreint d'individus qui a amorcé le projet était caractérisé par la confiance mutuelle entre ses membres, tous des praticiens de l'humanitaire respectés par leurs pairs. Plusieurs de ces personnes faisaient également partie, à la même époque, du

comité chargé d'évaluer la réponse internationale au génocide rwandais, ce qui leur a permis de discuter avec de grands donateurs de leur appui au projet Sphère, et a amené les participants faisant partie des deux comités à reproduire les méthodes de travail du comité sur le Rwanda au sein du comité sur les standards humanitaires. Durant son élaboration initiale, un autre réseau d'ONG, le forum InterAction, et Médecins sans frontières se sont joints au projet (Walker et Purdin, 2004 : 108).

Les standards humanitaires Sphère établissent des normes et principes minimaux qui s'appliquent dans quatre domaines de l'action humanitaire, soit l'approvisionnement en eau, l'assainissement et la promotion de l'hygiène, la sécurité alimentaire et la nutrition, les abris et l'habitat ainsi que la santé. L'*Association Sphère* publie un manuel pour diffuser ces standards. Ce manuel en est à sa quatrième édition, et sa révision a été réalisée par un processus participatif où sont intervenus 190 organisations et 1 400 individus (Association Sphère, 2018 : vi).

D'autres réseaux d'ONG ont développé d'autres types d'outils, complémentaires plutôt que concurrents aux standards humanitaires Sphère. Une synthèse de sept de ces outils a été réalisée en 2015 sous la forme de la Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité (CHS Alliance, Groupe URD et Projet Sphère, 2015 : 3). La pratique du développement de normes et standards partagés dans le secteur humanitaire correspond aux caractéristiques des réseaux mentionnées à la section 1.2.2 : elle se fait sur une base volontaire, le partage d'information est au cœur du processus, elle contribue à augmenter la confiance mutuelle entre les parties prenantes et permet une grande flexibilité qu'on peut constater par la possibilité d'inclure facilement de nouveaux membres et de fusionner les différentes normes au besoin.

1.4 Conclusion partielle

Le réseau est utilisé comme forme organisationnelle flexible par divers acteurs afin d'échanger notamment des informations, des savoir-faire et transmettre ou promouvoir certaines valeurs ou normes. Les organisations internationales tendent

à initier la formation de réseaux trans gouvernementaux ou transnationaux pour atteindre plus facilement certains de leurs objectifs. Les prochaines lignes présenteront un important processus qui peut s'opérer via ces réseaux : la diffusion de normes et de politiques.

2. La diffusion de normes et politiques

La diffusion peut être définie comme un « processus par lequel une innovation est communiquée via certains canaux au cours d'une période donnée auprès des membres d'un système social² » (Rogers, 1983 : 5). Au niveau international, elle se produit principalement par quatre mécanismes: la coercition, la compétition, l'apprentissage et l'émulation (Gilardi, 2013 : 13). La diffusion de politiques peut mener à la convergence de celles-ci entre deux ou plusieurs États. Il est cependant important de distinguer le processus qu'est la diffusion de son résultat possible : la convergence (Gilardi, 2013 : 3).

2.1 La diffusion par la coercition

Ce mécanisme de diffusion est possible quand des organisations internationales ou des États puissants peuvent exercer suffisamment de pression pour que d'autres États adoptent certaines politiques. Typiquement, cela implique la conditionnalité, comme la mise en place de certaines réformes budgétaires ou démocratiques, pour l'accès à de l'aide internationale ou à des prêts de la part des institutions financières internationales ou encore pour l'entrée dans un club, comme l'Union européenne (Gilardi, 2013 : 13).

² Traduction de l'anglais de l'auteur.

2.2 La diffusion par la compétition

Elle se produit quand les dirigeants politiques anticipent ou réagissent aux décisions mises en place dans d'autres États dans le but d'attirer ou de retenir des ressources économiques sur leur territoire (Gilardi, 2013 : 15). La compétition de ce type est en quelque sorte un processus coercitif (Gilardi, 2013 : 30).

2.3 La diffusion par l'apprentissage

Ce mécanisme de diffusion se produit quand les dirigeants politiques observent les conséquences de la mise en place de certaines politiques dans d'autres États afin d'anticiper les conséquences possibles de ces politiques dans leur juridiction (Gilardi, 2013 : 17). Cet apprentissage est sensible à certains biais cognitifs et idéologiques et ne se base donc pas uniquement sur la raison. De plus, les conséquences auxquelles s'intéressent les politiciens peuvent être de l'ordre des effets des politiques, mais aussi de leurs conséquences en termes électoraux (Gilardi, 2013 : 22).

2.4 La diffusion par l'émulation

Ce mécanisme de diffusion concerne davantage les normes que les politiques. Contrairement aux trois mécanismes présentés plus haut, où les politiques sont adoptées dans une logique des conséquences, la diffusion des normes suit une logique du comportement approprié³, c'est-à-dire qu'elles sont diffusées en raison de leur valeur normative plutôt qu'objective (Gilardi, 2013 : 22). La diffusion par l'émulation peut se produire en trois étapes :

The characteristic mechanism of the first stage, norm emergence, is persuasion by norm entrepreneurs. Norm entrepreneurs attempt to convince a critical mass of states (norm leaders) to embrace new norms. The second stage is characterized more by a dynamic

³ Traduction imparfaite de *logic of appropriateness*.

of imitation as the norm leaders attempt to socialize other states to become norm followers. The exact motivation for this second stage where the norm “cascades” through the rest of the population (in this case, of states) may vary, but we argue that a combination of pressure for conformity, desire to enhance international legitimation, and the desire of state leaders to enhance their self-esteem facilitate norm cascades. At the far end of the norm cascade, norm internalization occurs; norms acquire a taken-for-granted quality and are no longer a matter of broad public debate. For example, few people today discuss whether women should be allowed to vote, whether slavery is useful, or whether medical personnel should be granted immunity during war (Finnermore et Sikkink, 1998: 895).

Évidemment, tous les processus de diffusion de normes ne se rendent pas à une internalisation parfaite. Celle-ci peut être partielle ou ne pas se produire (Gilardi, 2013 : 23). Le tableau suivant détaille le mécanisme de diffusion des normes ainsi que les acteurs impliqués.

TABLEAU 1
Les mécanismes de diffusion des normes

ÉTAPES	1. Émergence	2. Cascade	3. Internalisation
Acteurs	Promoteurs de normes disposant d’une plateforme organisationnelle	États chefs de file et États suiveurs, organisations internationales, réseaux	Lois, professions, bureaucratie
Motivations	Idéation, altruisme, empathie, engagement	Légitimité, réputation, estime	Conformité
Mécanismes dominants	Persuasion	Socialisation, institutionnalisation, démonstration	Habitude, institutionnalisation

Source : Tiré de Finnermore *et al.*, 1998 : 898.

Comme on peut le constater en consultant le tableau, les réseaux peuvent jouer un rôle à l'étape de la cascade des normes, puisqu'ils sont tout indiqués pour la transmission d'informations, de savoir-faire, de valeurs et de normes. On peut également constater que l'étape de la cascade des normes s'appuie sur des moteurs similaires à celui du réseau : la réputation, l'estime ainsi que la légitimité, trois éléments qui peuvent s'appuyer sur la capacité des réseaux à construire la confiance entre leurs membres.

3. L'orchestration

Pour atteindre leurs objectifs parfois ambitieux alors qu'elles sont dotées de moyens modestes et font face à plusieurs contraintes, les organisations internationales peuvent avoir recours à l'orchestration, c'est-à-dire qu'elles « enrôlent et soutiennent des acteurs intermédiaires en vue d'atteindre des cibles de gouvernance⁴ » (Abbott, Genschel, Snidal et Zangl, 2015a : 4). Le soutien des acteurs intermédiaires par l'orchestrateur est généralement de nature matérielle et idéationnelle (Abbott *et al.*, 2015b : 722). Les acteurs intermédiaires sont souvent des ONG, mais peuvent également être d'autre nature (Abbott *et al.*, 2015a : 6). Dans plusieurs cas, l'orchestration se réalisera par la mise en place de réseaux horizontaux orchestrés par un État ou une organisation internationale (González, 2021 : 598). On peut distinguer deux types d'orchestration : la facilitation et la coordination. Par la facilitation, l'orchestrateur appuie le travail d'un intermédiaire qui partage ses objectifs. Il s'agit d'un type d'orchestration plus indirect. La coordination, pour sa part, implique que l'orchestrateur parvienne à orienter les objectifs et/ou les façons de faire de l'intermédiaire (Abbott, Genschel, Snidal et Zangl, 2010 : 15). Elle est donc plus directe que la facilitation.

⁴ Traduction par l'auteure.

3.1 L'orchestration et l'action humanitaire

Bien que Kenneth Abbott et Duncan Snidal, à qui l'on doit le concept d'orchestration, l'aient par la suite davantage développé en lien avec la régulation transnationale, il est possible d'appliquer le concept à des activités opérationnelles comme l'action humanitaire. Par exemple, à l'échelle de l'ONU, le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) facilite les opérations des différents acteurs humanitaires, entre autres en négociant leur accès aux zones sinistrées et en les appuyant par un support logistique. Il coordonne également l'action humanitaire en réponse à des catastrophes ou événements au moyen des Consolidated Appeals Process qui permettent, en intégrant les gouvernements impliqués, les ONG, la Croix-Rouge, les donateurs, les agences d'aide ainsi que les agences de l'ONU concernées de produire un Plan d'action humanitaire commun, ce qui permet une allocation transparente des fonds, évite la duplication des efforts, et maximise la synergie entre les différentes sources de financement (Abbott *et al.*, 2010 : 30).

3.2 L'orchestration et le domaine des migrations

Dans le domaine spécifique des réfugiés, il convient de noter que, comme le HCR n'avait pas de mandat opérationnel à sa fondation, il a ainsi toujours dû avoir recours à l'orchestration (Elie, 2010 : 348). En ce qui concerne l'ONU, des changements institutionnels récents comme l'intégration de l'OIM dans le système onusien, en plus de la création d'un poste de représentant spécial du Secrétaire général pour les migrations internationales ainsi que de l'institutionnalisation d'un Dialogue de haut niveau dirigé par le Président de l'Assemblée générale tendent à augmenter les capacités de l'ONU comme orchestratrice de la gouvernance mondiale des migrations (Thouez, 2019 : 1243). Cette orchestration de différents acteurs a déjà permis, grâce à certaines initiatives, l'élargissement des possibilités de régularisation des migrants, une meilleure intégration de ceux-ci, notamment au marché du travail, une protection accrue face au trafic humain et à la contrebande ainsi que la réduction des coûts de la migration (Thouez, 2019 : 1252).

Cette évolution concourt à attribuer un nouveau rôle de soutien à l'organisation : « *The UN's function is not to lead but to support, and to do so through "facilitative orchestration" based on a web of relationships "convening, facilitating, legitimating, negotiating... and otherwise interacting" with States and other stakeholders* » (Thouez, 2019 : 1 244). Cette citation fait clairement référence aux réseaux qui sont créés par la pratique de l'orchestration.

Depuis quelques années, avec les plans de réponse régionale pour les migrants et réfugiés, le HCR, seul ou en collaboration avec l'OIM, pratique l'orchestration de divers acteurs et parties prenantes pour répondre à des crises complexes causées par des mouvements de migration mixte à grande échelle (Moretti, 2021 : 43). Parmi ces plans, mentionnons celui pour le Yémen et la Corne de l'Afrique, depuis 2015, un autre pour l'Europe, en 2016 et 2017, ainsi qu'un pour le Venezuela, depuis 2019, dont il sera question plus bas. Ces plans régionaux servent à mobiliser les donateurs internationaux, coordonner l'action humanitaire, et favoriser l'intégration socio-économique des immigrants et réfugiés dans leur société d'accueil (Freier, Micinski et Tsourapas, 2021 : 2755).

4. Les approches de la migration

Les normes et politiques en matière migratoire diffusées via les réseaux exposés dans cet essai appartiennent essentiellement à deux approches de la migration : l'approche des droits de la personne et l'approche de gestion des migrations. Afin de bien les mettre en contexte, une troisième approche, observable en Amérique du Sud lors de la période du resserrement des politiques d'accueil, sera aussi définie.

4.1 La perspective de l'État souverain, ou l'approche sécuritaire

Cette approche est centrée sur la souveraineté de l'État et sa capacité incontestée à déterminer les modalités d'entrée sur son territoire, ainsi que du séjour et de l'expulsion des non-citoyens (Georgi, 2010 : 64). Elle est souvent associée à une préoccupation pour la sécurité nationale et le contrôle des frontières, ce qui fait

qu'elle soutient plutôt la limitation et le contrôle des flux migratoires, particulièrement s'ils sont jugés indésirables (Betts, 2011 : 22). Elle s'oppose à l'idée de tout accord contraignant au sujet des migrations qui aurait pour effet d'affaiblir la souveraineté étatique à cet égard (Georgi, 2010 : 64).

4.2 L'approche centrée sur les droits de la personne

Cette approche tend à prioriser les droits individuels de tous les types de migrants au détriment de la capacité des États à dicter les règles qui encadrent la migration (Georgi, 2010 : 64). Elle préconise notamment que le droit à migrer soit reconnu comme un droit humain, ce qui est en contradiction avec la capacité de l'État de contrôler l'entrée sur son territoire, qui découle du principe de souveraineté (Acosta, 2018 : 27). Découlant de ce droit, elle défend également la non-criminalisation de la migration (Acosta, 2018 : 122). L'égalité en droit entre les migrants et les citoyens ainsi que le droit à la réunification familiale sont d'autres éléments clés de cette approche (Castro Trujillo, 2020 : 53).

4.3 L'approche de gestion des migrations

Il s'agit d'une approche qui prétend articuler un compromis entre « les causes et les effets du phénomène migratoire, les attentes et demandes sociales à son sujet ainsi que les possibilités réelles des États pour y répondre⁵ » (Mármora, 2004 : 390). En d'autres termes, il s'agit d'une approche qui se veut plutôt pragmatique, en considérant à la fois l'aspect inévitable des migrations et l'inefficacité des politiques exclusivement centrées sur le contrôle et la sécurité (Georgi, 2010 : 65), tout en reconnaissant et respectant la souveraineté des États (Domenech, 2013 : 121). Cette approche promeut une migration qui profiterait à la fois aux pays d'origine et d'accueil ainsi qu'à l'individu qui migre (Pereyra, 2011 : 4). L'approche de gestion des migrations considère également les droits des personnes migrantes (Geiger et

⁵ Traduction de l'espagnol par l'auteur.

Pécoud, 2010 : 12). Cependant, pour certains, cette approche utiliserait plutôt les droits de la personne comme source de légitimation, ce qui serait en réalité une façon de masquer sa proximité avec l'approche sécuritaire. En somme, l'approche de gestion des migrations préconiserait en fait des politiques de contrôle et de limitation des migrations « à visage humain » (Domenech, 2013 : 121). L'approche de gestion des migrations, promue par plusieurs organisations internationales comme l'OIM, s'appuie nécessairement sur la coopération internationale et la conclusion de traités et propose de ce fait de construire un cadre de gouvernance mondiale des migrations (Georgi, 2010 : 64).

5. Problématique

Le présent essai vise à présenter comment l'OIM a influencé la réponse de la Colombie et du Pérou à l'immigration massive en provenance du Venezuela qui a lieu depuis 2015. Cette influence a été exercée au moyen de réseaux qui ont permis de diffuser des normes et politiques en matière migratoire correspondant parfois à l'approche des droits de la personne, parfois à l'approche de gestion des migrations. Elle peut être observée sur deux temps et au moyen de deux réseaux distincts : à partir de 1999 par la Conférence sud-américaine sur les migrations (CSM) et depuis 2018 par la Plateforme R4V. Le schéma présenté en Annexe 2 illustre la séquence chronologique ici documentée.

Au sein de la CSM, réseau dont elle assure le secrétariat technique, l'OIM a contribué à la diffusion d'une norme migratoire associée à l'approche des droits de la personne : la non-criminalisation des migrants et de politiques de régularisation des immigrants à statut irrégulier. Il pourrait apparaître incohérent que l'OIM, décrite plus haut comme une organisation promouvant l'approche de gestion des migrations, ait contribué à diffuser une norme issue de l'approche des droits de la personne. Cependant, comme mentionné, l'approche de la gestion des migrations n'exclut pas le respect des droits de la personne, et il est déjà établi que l'OIM parle le langage des droits de la personne (Georgi, 2010 : 62). De plus, comme l'OIM a tendance à avoir une posture clientéliste (Betts, 2011 : 13), il est tout à fait plausible

que dans le cas de la gouvernance des migrations en Amérique du Sud au début des années 2000, elle se soit adaptée aux visées des gouvernements faisant partie de la CSM et promouvant à cette époque l'approche des droits de la personne (Brumat, Acosta et Vera-Espinoza, 2018 : 205). De plus, comme le mentionne Domenech (2013 : 25), les processus consultatifs régionaux (PCR) sur les migrations promus par l'OIM, bien qu'ils contribuent à diffuser l'approche de gestion des migrations, ne sont pas tous identiques et répondent aux logiques d'acteurs des différentes régions. Ceci est d'ailleurs compatible avec la flexibilité et l'adaptabilité des réseaux : l'OIM diffuse un certain modèle, mais les différents réseaux s'adaptent aux contextes dans lesquels ils se trouvent et aux acteurs qui les composent. Pour terminer, la norme elle-même de non-criminalisation peut, certes, être considérée d'un point de vue déontologique et donc être associée à l'approche des droits de la personne, mais étant donné l'inefficacité des politiques visant à criminaliser l'acte de migrer, cette norme peut également être vue comme essentiellement utilitariste, tel que rapporté par un fonctionnaire argentin (Domenech, 2013 : 137).

Les effets de cette norme de non-criminalisation de la migration ont pu être observés par la mise en œuvre de l'*Accord sur la résidence*, mais surtout, en ce qui a trait au sujet de cet essai, dans les politiques de régularisation mises en place par la Colombie et le Pérou au début de la vague migratoire en provenance du Venezuela. Ces politiques n'ont cependant pas duré et les deux États, à l'image d'autres États de la région, ont adopté une approche sécuritaire, ce qui semble indiquer que la norme n'était pas pleinement internalisée. L'influence de l'OIM sur la gestion de la crise migratoire semble assez faible durant cette période : les déclarations finales de la CSM ne font pas explicitement référence à l'émigration vénézuélienne, probablement parce que celles-ci sont consensuelles et que le Venezuela a continué à participer aux conférences annuelles du réseau (CSM, 2020a). De plus, en 2019 et en 2020, les conférences annuelles n'ont pas eu lieu (CSM, 2020a). Cela démontre un ralentissement des activités du réseau amorcé avant la pandémie mondiale. Ces éléments démontrent les limites de ce réseau, ce qui peut expliquer que l'action de l'OIM se soit par la suite orientée vers la mise en place d'un nouveau réseau.

À partir de la mise en place de la Plateforme R4V, co-dirigée par l'OIM et le HCR, la diffusion de la norme a connu un nouveau souffle. Par différentes activités organisées par la Plateforme, les meilleures pratiques en matière de politiques de régularisation des immigrants sont partagées, et une assistance technique est également fournie aux États qui souhaitent implanter ces politiques. La Plateforme est également la principale orchestratrice de la réponse humanitaire régionale. Cette pratique de l'orchestration alimente la diffusion par la compétition de la norme de non-criminalisation des migrants et des politiques associées, puisque les contributions obtenues par la Plateforme sont insuffisantes pour combler les besoins des États, qui peuvent être tentés, à l'image de la Colombie (Freier et Castillo Jara, 2020 : 5), d'adopter ce type de politique en vue de capter une plus grande part du financement de la réponse à la crise.

En somme, les prochaines pages démontreront comment, par la pratique de la diffusion et de l'orchestration, des réseaux initiés et animés par l'OIM ont influencé les politiques migratoires de deux États, la Colombie et le Pérou, avant et pendant la vague migratoire en provenance du Venezuela.

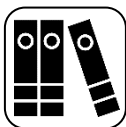


DEUXIÈME CHAPITRE

L'Organisation internationale pour les migrations et la coopération en matière migratoire dans la région sud-américaine de 1999 à 2015



1. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM)
2. Historique de la coopération sud-américaine en matière migratoire
3. La Conférence sud-américaine en matière migratoire
4. L'*Accord sur la résidence*



Conclusion

Ce chapitre décrira l'influence de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) sur la coopération sud-américaine en matière migratoire ainsi que les avancées réalisées plus récemment en vue d'harmoniser les politiques des États de la région et de tendre vers la mise en place d'une citoyenneté sud-américaine. Cette influence s'est produite via la Conférence sud-américaine sur les migrations (CSM), processus consultatif régional (PCR) dont l'OIM assure le secrétariat technique. Cet espace de dialogue a permis la diffusion par l'apprentissage et l'émulation de politiques basées sur une norme migratoire centrée sur les droits de la personne. La fondation de la CSM a coïncidé avec l'adoption de l'*Accord sur la résidence pour les nationaux des États membres du MERCOSUR*, (ci-après, l'*Accord*) et son intégration au sein des législations nationales a souvent été à l'ordre du jour des rencontres de la CSM. De plus, tel qu'il sera exposé plus loin, les permis de résidence temporaires créés notamment par la Colombie et le Pérou dans le cadre de l'accueil des Vénézuéliens présentent certaines similitudes avec les dispositions de l'*Accord*.

Après une brève présentation de l'OIM et un résumé de l'histoire de la coopération régionale en matière migratoire, la Conférence sud-américaine sur les migrations (CSM), qui s'apparente à un réseau transgouvernemental, sera présentée. Par la suite, l'*Accord sur la résidence pour les nationaux des États membres du MERCOSUR* sera décrit. Pour terminer, les résultats de la coopération régionale en matière migratoire seront exposés, en insistant sur les deux États qui sont l'objet de cet essai, soient la Colombie et le Pérou, afin de situer à quel degré ils avaient internalisé la norme migratoire centrée sur les droits de la personne avant l'arrivée rapide de Vénézuéliens sur leur territoire à compter de 2015.

1. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Organisation centrale à la gestion des migrations en Amérique du Sud et à la réponse à la crise migratoire qui s'y déroule depuis 2015, l'OIM sera ici brièvement présentée.

1.1 Les débuts

L’OIM a été fondée en 1951. Nommée au départ Comité intergouvernemental provisoire pour les mouvements migratoires d’Europe, elle avait un mandat de simple agence logistique dont les activités concernaient surtout le transport des immigrants incluant les réfugiés, ce qui rendait son mandat complémentaire à celui du HCR (Elie, 2010 : 346). Malgré un certain climat de méfiance entre les deux organisations, elles ont répondu de façon conjointe, avec le concours de la Croix-Rouge, à une première crise humanitaire en 1956, à l’occasion du mouvement de réfugiés qui a fait suite à la révolution d’octobre 1956 en Hongrie (Elie, 2010 : 354). Dans les années 1970, l’OIM, alors nommée Comité intergouvernemental pour les migrations européennes, est intervenue dans un nombre croissant de crises migratoires impliquant des réfugiés ainsi que des personnes en situation similaire à celle des réfugiés⁶ (Perruchoud, 1989 : 506), mais qui ne correspondaient pas à la définition plus stricte du HCR limitée par la *Convention de Genève* de 1951. D’ailleurs, la coexistence des deux organisations, bien que porteuse d’une certaine compétition et de potentiels dédoublements, a permis que des populations à risque reçoivent des services même lorsqu’elles ne présentaient pas les caractéristiques nécessaires pour correspondre au mandat du HCR (Elie, 2010 : 355).

1.2 La diffusion des processus consultatifs régionaux

En 1989, l’organisation, devenue neuf ans auparavant le Comité international pour les migrations, a changé une dernière fois de nom pour devenir l’Organisation internationale pour les migrations. L’OIM a, à partir de cette période, contribué à la mise sur pied de dialogues régionaux sur l’immigration nommés les processus consultatifs régionaux (PCR), qui sont des espaces de dialogue régulier mais informel entre les États et de partage des meilleures pratiques en matière de gestion des migrations. Bien que les premiers PCR aient émergé spontanément à partir de réseaux régionaux et transrégionaux existants, la reprise ultérieure du modèle dans

⁶ Traduction de *refugee-like situation*.

plusieurs régions a été encouragée par l’OIM et a permis la diffusion par un mécanisme d’apprentissage de modèles de meilleures pratiques et de renforcement des capacités en matière de gestion des migrations (Betts et Kainz, 2017 : 2). Signe de son soutien à ce modèle, l’OIM assume le secrétariat technique de certains des PCR. En ce moment, seize PCR sont actifs à l’échelle mondiale (OIM, 2021a).

1.3 La consolidation de l’OIM

À partir de 1999, la question de la gouvernance mondiale des migrations est devenue un point majeur à l’ordre du jour international, incluant au sein de l’ONU, ce qui a contribué à renforcer l’importance de l’OIM (Newland, 2010 : 332). L’organisation a été au cœur de l’évolution de la gouvernance mondiale des migrations qui s’est renforcée dans les dernières décennies. Elle a été intégrée au système onusien par une résolution de l’Assemblée générale des Nations unies en 2016. En 2018, à la suite de l’adoption du *Pacte mondial pour une migration sûre, ordonnée et régulière* (ci-après : le *Pacte*), l’OIM a été désignée responsable de la coordination et du secrétariat du Réseau des Nations unies sur la migration, organe créé pour soutenir la mise en œuvre, le suivi et l’examen du *Pacte* (OIM, 2021b). L’OIM, pour accomplir son mandat, emploie directement 10 000 personnes et compte des bureaux dans une centaine de pays (OIM, 2021b). Son budget annuel est d’environ un milliard de dollars américains, mais il est variable, puisqu’il dépend fortement du financement par projet, et donc du nombre et des revenus obtenus de ces projets, ainsi que des contributions volontaires des États (OIM, 2019 : 11). En 2019, la partie administrative du budget de l’organisation était financée à 23,5 % par la quote-part des États-Unis, suivis en seconde position par la Chine avec 12,8 % (OIM, 2019 : 60;63). Du côté du budget opérationnel, le gouvernement des États-Unis est le plus important contributeur parmi les États membres (15,6 %), mais l’UE est en première place si l’on considère toutes les catégories de contributeurs, avec 47,3 % des contributions volontaires (OIM, 2019 : 86).

1.4 Les critiques de l’OIM

La structure du financement de l’OIM, qui la rend dépendante au financement par projet, ainsi que le fait qu’elle ne soit pas basée sur un traité fondateur influencent fortement son orientation, ses actions et même son fonctionnement qui est plus comparable à celui d’une entreprise privée qu’à une organisation internationale typique (Betts, 2011 : 13). Selon certains auteurs, l’organisation a historiquement été un instrument contrôlé par les États les plus riches pour gérer les conséquences des migrations mondiales et en tirer des bénéfices (Georgi, 2010 : 66). Ainsi, malgré un discours officiel de promotion des droits humains des migrants, et certaines activités qui vont en ce sens, elle est également impliquée, via certains projets, dans une pratique de la gestion des migrations qui a recours à l’externalisation des frontières, aux camps de détention et à de controversés programmes de retours volontaires (Georgi, 2010 : 67 ; Domenech, 2013 : 122). En effet, pour 2020, le budget de l’organisation consacré à l’aide aux retours est dix fois plus important que celui visant la protection des migrants contre la traite de personnes. Plus de la moitié du budget consacré à l’aide au retour concerne directement des États occidentaux, surtout d’Europe ainsi que l’Australie (OIM, 2019 : 119). C’est pour ces raisons que l’approche dite de « gestion des migrations » préconisée par l’OIM est critiquée et parfois davantage associée à une approche de sécurité et de contrôle des migrations qu’à une approche fondée sur les droits de la personne.

2. Historique de la coopération sud-américaine en matière migratoire

Les deux principales organisations d’intégration sous-régionale, soient la Communauté andine des Nations (CAN)⁷ et le Marché commun du Sud

⁷ Fondé par l’*Accord de Carthagène* en 1969, le *Pacte andin* réunit au départ la Bolivie, le Chili, la Colombie, l’Équateur et le Pérou. Le Venezuela y adhère en 1973, alors que le Chili s’en retire en 1976. Le *Pacte andin* devient la Communauté andine en 1996. En 2005, les États membres du MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) obtiennent le statut de membres associés. En 2006, le Venezuela quitte la Communauté andine et le Chili la réintègre comme membre associé (Communauté andine, 2021).

(MERCOSUR)⁸ ont un intérêt de longue date envers les questions migratoires, et plus particulièrement, la mobilité des travailleurs au sein de leur espace respectif. Le tableau en Annexe 3 présente les principales étapes de l’approfondissement de cette coopération ainsi que les instruments concernant les migrations adoptés depuis 1977.

Les premiers pas en matière de convergence régionale des politiques migratoires, présentés dans le tableau en Annexe 3, se sont articulés autour du travail et de la libéralisation des échanges économiques. La phase qui a permis un développement plus important d’une réelle gouvernance migratoire régionale s’est amorcée dans le contexte de l’élection, dans plusieurs pays d’Amérique du Sud, de gouvernements tendant à remettre en question les politiques néolibérales qui avaient caractérisé la décennie 1990. Ces gouvernements ont souhaité développer des axes d’intégration régionale au-delà des aspects économiques et commerciaux, en considérant également les questions politiques, sociales et de développement (Brumat, 2020 : 162).

Dans ce contexte, les deux organisations régionales ont amorcé la construction d’un cadre de gouvernance des migrations⁹, en adoptant des instruments et en créant des instances, assimilables à des réseaux transgouvernementaux ou transnationaux selon les types d’acteurs impliqués, pour échanger sur les meilleures pratiques en la matière. Les différentes décisions et documents adoptés à compter de 2000 partagent plusieurs caractéristiques communes : premièrement, ils sont fondés sur une approche axée sur les droits de la personne. Ils tendent également

⁸ Fondé par le *Traité d’Asunción* en 1991 par l’Argentine, le Brésil, le Paraguay et l’Uruguay. Le Venezuela y a adhéré en 2006, puis a été suspendu en 2017. La Bolivie (dont l’adhésion est actuellement en processus de ratification par les parlements des États membres), le Chili, la Colombie, l’Équateur, la Guyane, le Pérou et le Surinam ont le statut d’États associés (MERCOSUR, 2022).

⁹ L’UNASUR, qui visait à arrimer les acquis du MERCOSUR et de la CAN pour créer une citoyenneté sud-américaine qui se serait appliquée aux ressortissants des 12 États de la région, avait également le potentiel de produire des avancées en matière de gouvernance migratoire dans la région. Cependant, après la décision de plusieurs États de suspendre leur participation, et le retrait définitif de trois d’entre eux, cette union ne semble pas en voie de se réaliser (Dubé, 2020 : 61), c’est pourquoi elle est ici omise.

à favoriser la mise en place d’une citoyenneté sud-américaine (ou andine dans le cas de la CAN), promouvant la réciprocité des droits civils, politiques, économiques et sociaux entre les immigrants provenant des États parties et les citoyens des pays d’accueil (Acosta, 2018 : 5). Le nombre important d’instruments adoptés et d’organisations créées n’est pas sans rappeler la configuration du régionalisme latino-américain, parfois qualifié de « bol de spaghettis » en raison du chevauchement institutionnel qui le caractérise (Malamud et Gardini, 2012 : 129). Ce chevauchement permet cependant, par la multiplication des réseaux ainsi créés, une multitude d’interactions entre les représentants des gouvernements, contribuant probablement à la diffusion de normes communes et de politiques et pratiques similaires en matière de migration. À cet égard, la CSM est le réseau le plus développé en matière migratoire dans la région (Ramírez et Alfaro, 2010 : 5).

3. La Conférence sud-américaine sur les migrations

En 1999, les États sud-américains décidaient de créer, à l’instar d’autres régions du monde et avec le soutien de l’OIM qui en assume le secrétariat technique (OIM, 2021a), leur propre processus consultatif régional sur les migrations, nommé Conférence sud-américaine sur les migrations (CSM) (CSM, 2020b). Selon plusieurs auteurs, les conférences annuelles de la CSM ainsi que les rencontres de ses différents comités ont favorisé le développement d’un discours régional commun sur l’immigration et ont facilité l’adoption des différents accords en matière migratoire adoptés depuis 2000 (Margheritis, 2013 : 559 ; Hansen, 2010 : 29 ; Finn, Doña-Reveco et Feddersen, 2019 : 43).

3.1 Le fonctionnement de la CSM

La CSM est décrite comme une instance de dialogue intergouvernemental (CSM, 2020b). En effet, sa création a été permise par les chefs de gouvernement à l’occasion d’un sommet tenu en 1999 à Lima, nommé Rencontre sud-américaine sur les migrations, l’intégration et le développement (CSM, 2020b). Cependant, la

CSM se rapproche davantage du transgouvernementalisme puisque la majorité des participants aux conférences annuelles sont des hauts fonctionnaires et non des ministres (CSM, 2020a). Selon le règlement de la CSM, chacune des délégations nationales est dirigée par un représentant du ministère des Affaires étrangères, accompagné de fonctionnaires des domaines pertinents à l'ordre du jour (CSM, 2016a : 2). Les déclarations adoptées à la fin de chacune des conférences n'ont pas de caractère contraignant (Ramirez *et al.*, 2010 : 8), contrairement au Forum spécialisé sur les migrations (du MERCOSUR), qui pour sa part correspond davantage à un espace intergouvernemental.

La CSM n'a pas de siège permanent, c'est plutôt l'État qui exerce la présidence *pro tempore* (PPT) qui en est temporairement le siège. L'État qui assume la présidence est assisté, selon un principe de *troïka*, par la délégation ayant assumé la présidence avant lui, et celle qui lui succèdera. La PPT organise la conférence annuelle et en planifie les travaux. Entre les conférences annuelles, des réunions intermédiaires sont tenues, lors desquelles a lieu le transfert de PPT (CSM, 2016a : 6).

En plus des délégations des États membres, des organisations de la société civile et des représentants d'États observateurs et de diverses organisations internationales participent aux conférences annuelles. Cependant, seuls les représentants des États membres participent à l'élaboration de la déclaration finale de chacune des conférences (CSM, 2020b).

Entre les réunions officielles, des rencontres plus techniques ou sectorielles peuvent avoir lieu, ainsi que des ateliers ou des forums. En 2021, la PPT assumée par l'Argentine a mis sur pied six réseaux de travail thématiques (Intégration socio-laborale, Enfance et adolescence migrante, Gestion des frontières, Traite de personnes, Migration, environnement, désastres et changements climatiques ainsi que Genre et migration) disposant chacun d'un portail sécurisé pour les participants, ce qui permet au dialogue de se poursuivre au cours de l'année (CSM, 2021a).

3.2 Est-ce un réseau? De quel type?

Comme énoncé précédemment, les réseaux peuvent prendre plusieurs formes et attributs. La CSM n’est pas une organisation internationale, cependant elle a été fondée de manière plutôt intergouvernementale. Il sera soutenu ici que ses caractéristiques et son fonctionnement peuvent être associés à ceux d’un réseau, en utilisant les quatre éléments qui caractérisent les réseaux selon (Sikkink, 2009 : 230).

3.2.1 La nature volontaire

Les participants (représentants des gouvernements) à la CSM ne l’ont pas formée spontanément ou de façon volontaire. Ils ont pris part aux premières conférences parce que leurs gouvernements avaient préalablement convenu de former la CSM. Cependant, dans le fonctionnement de la CSM, plusieurs aspects dépendent de la volonté des participants : le degré de préparation aux rencontres, la quantité et la qualité des informations échangées, ainsi que le niveau d’implication, notamment pour assumer la présidence *pro tempore*. Il convient de noter que malgré sa situation, le Venezuela a, jusqu’à maintenant, continué de participer aux conférences annuelles (CSM, 2020a).

Évidemment, les participants qui ne sont pas des représentants des États membres, comme les organisations de la société civile et les représentants d’organisations internationales ou d’États observateurs, participent de façon volontaire aux activités de la CSM.

3.2.2 La place centrale de l’information et de l’apprentissage

Il s’agit de la raison principale de la création de la CSM et, jumelée à son caractère non contraignant, ce qui permet de l’assimiler à un réseau transgouvernemental. C’est, de surcroît, par cette caractéristique des réseaux que se concrétise la diffusion de normes, politiques et pratiques en matière migratoire. Les deux principaux

mécanismes de diffusion concernés sont l’apprentissage et l’émulation, favorisés par les pratiques décrites dans cette section.

La CSM est définie sur son site internet comme « un espace intergouvernemental au sein duquel, dans le but de mettre en place une politique migratoire régionale, ont lieu des débats d’idées et l’échange de bonnes pratiques¹⁰ » (CSM, 2020*b*). À compter de 2007, chacune des conférences annuelles a porté sur une thématique migratoire. À titre d’exemple, le respect des droits de la personne, la construction d’une citoyenneté sud-américaine, l’inclusion et l’intégration des personnes immigrantes et, plus récemment, les défis que la pandémie récente de COVID-19 imposent aux politiques migratoires ont figuré parmi les sujets abordés. À l’issue de chacune des conférences, une déclaration rédigée et adoptée de façon consensuelle fut émise (CSM, 2020*a*).

Les États membres de la CSM ont, dès ses débuts, reconnu l’importance de disposer de données fiables sur les phénomènes migratoires en Amérique du Sud. Ainsi, L’Observatoire sud-américain des migrations (OSUMI) a été progressivement mis en place. Promu et initié par l’OIM, il recueille, traite et diffuse des données migratoires sur la région de façon générale ainsi que sur chacun des pays qui la composent. Il propose également des évaluations et analyses de la coopération régionale en matière migratoire (OSUMI, 2020).

Les États membres sont également invités, lors des conférences annuelles, à partager leurs expériences fructueuses en matière de politiques migratoires. Selon les documents déposés sur le site de la CSM, ce partage semble avoir culminé entre 2010 et 2015 (CSM, 2020*c*). Les politiques partagées concernent différents aspects de la migration, que ce soit la prise en charge d’ex-émigrés de retour au pays (Colombie), les mécanismes de gestion de la migration (Uruguay), la protection des victimes de la traite de personnes (Paraguay) ou le renforcement du respect des droits de la personne des migrants (Pérou), pour ne citer que quelques exemples. Jusqu’à maintenant, huit États membres différents ont partagé dix expériences

¹⁰ Traduction de l’espagnol par l’auteure.

fructueuses, incluant le Venezuela, qui a rapporté la modernisation de ses politiques migratoires vers 2014 (CSM, 2020*c*).

Pendant les conférences annuelles ou en cours d’année, des ateliers et forums portant sur diverses thématiques migratoires sont organisés, que ce soit par un État membre, typiquement celui qui exerce la PPT, ou par le secrétariat technique assumé par l’OIM. Celui-ci a aussi élaboré un programme de formation axé sur la protection des droits des migrants pour les fonctionnaires des États membres appelés à intervenir en matière migratoire (OIM, 2007).

3.2.3 La capacité de construire la confiance mutuelle entre les participants

Cette caractéristique des réseaux est difficile à documenter à partir des documents publics de la CSM. Il serait nécessaire, pour en attester, de recueillir des témoignages des participants à la CSM. Il est cependant possible de supposer, à partir de l’observation de l’inclusion graduelle de participants de la société civile dans les conférences annuelles, qu’une certaine confiance puisse s’être installée entre les fonctionnaires participants et ceux-ci. À cet effet, les organisations de la société civile présentes à la Conférence annuelle de Lima en 2014 ont proposé, dans une déclaration commune, la mise en place d’un mécanisme formel de participation des organisations de la société civile (CSM, 2016*a* : 131). Cette proposition n’a cependant pas été reprise dans la déclaration finale de la même conférence (CSM, 2014). Lors des conférences suivantes, la participation de la société civile a été soulignée favorablement dans les déclarations finales (CSM, 2020*a*). Une augmentation de la reconnaissance de l’apport des organisations de la société civile aux travaux de la CSM peut être observée, ce qui pourrait indiquer que la confiance mutuelle entre les participants officiels (représentants des gouvernements) et les participants issus de la société civile se soit construite progressivement. Il serait cependant nécessaire de vérifier cette hypothèse au moyen d’entrevues.

Également, il est possible de constater que, via la CSM et d’autres espaces de concertation régionaux en matière migratoire, tels que les Forums andin et sud-américain sur les migrations, les États de la région ont construit des consensus et des positions communes sur la migration qui ont ensuite été défendus collectivement dans des instances plus larges. Par exemple, la région a développé une position commune fondée sur l’approche des droits de la personne lors des négociations du *Pacte mondial sur les migrations sûres, ordonnées et régulières* (Brumat, 2020 : 165). Cette position contraste fortement avec les positions défendues et incarnées par l’Europe et les États-Unis, plus proches de l’approche sécuritaire, contribuant pour la région sud-américaine à projeter une rhétorique qui lui est propre concernant les migrations (Brumat et Acosta, 2019 : 55).

3.2.4 *Flexibilité et adaptabilité*

Le caractère plus informel d’un réseau, si on le compare à une organisation établie par un traité, peut permettre un fonctionnement plus flexible, et plus adaptable aux circonstances. Il semble que ce soit le cas pour la CSM, puisque son fonctionnement et ses pratiques ont pu être modifiés au fil de son évolution. À titre d’exemple, l’inclusion de nouveaux participants, que ce soient des observateurs étatiques ou des organisations internationales, ainsi que les organisations de la société civile, comme relaté plus haut, semble assez courante. La CSM a multiplié au fil des années ses liens avec d’autres organisations concernées par les migrations, tels que les Forums migratoires spécialisés de la CAN et du MERCOSUR ainsi que la Conférence régionale sur les migrations¹¹ (CSM, 2016a : 114;120). En ce qui a trait à son fonctionnement, celui-ci n’était au départ pas tellement codifié. Ce n’est que récemment que la CSM a adopté un règlement plus formel (CSM, 2016b : 2).

¹¹ La Conférence régionale sur les migrations (CRM) est un processus de consultation régionale sur les migrations semblable à la CSM, qui se déploie cependant à l’échelle des Amériques.

En parcourant les documents produits à l’occasion de chacune des conférences annuelles, on peut constater que le niveau d’activité (par exemple, le nombre d’ateliers tenus en cours d’année, de chantiers entrepris) de la CSM, sur les plans qualitatif et quantitatif, paraît fluctuer d’année en année (CSM, 2020*a*). Plusieurs facteurs peuvent être en cause, mais nous soulevons ici l’hypothèse que le pays qui assume la présidence *pro tempore* jouit d’une assez grande latitude pour initier (ou non) des activités, des chantiers ou de nouvelles façons de faire. À titre d’exemple, l’Argentine, qui a assumé en 2020-2021 la PPT de la CSM et du Forum spécialisé sur les migrations du MERCOSUR et qui est reconnue comme étant un leader régional en matière de politiques migratoires (Nicolao, 2015 : 31), a restructuré la CSM en sous-réseaux thématiques et a instauré la Plateforme électronique *Suramérica Abierta*, qui diffuse, dans le contexte de la pandémie de COVID-19, des informations à jour sur les modalités d’entrée et les restrictions sanitaires des différents pays de la région (CSM, 2021*b* : 2).

Les quelques illustrations exposées ci-haut démontrent que la CSM est plutôt adaptable et flexible, tant dans son mode de fonctionnement que dans sa réponse à un contexte changeant, le tout dépendant évidemment du leadership exercé par la présidence *pro tempore*, l’influence du Secrétariat technique assumé par l’OIM, et de la volonté des États membres puisque les déclarations sont adoptées par consensus.

3.3 Conclusion partielle

La CSM semble bien, de façon générale, correspondre à plusieurs caractéristiques des réseaux telles qu’énoncées par Sikkink (2009 : 230). Bien que fondée au départ par une initiative intergouvernementale, elle semble être aujourd’hui davantage de nature transgouvernementale puisque les participants sont surtout des fonctionnaires. L’inclusion d’acteurs de la société civile et d’organisations internationales pourrait mener à penser qu’il s’agit d’un réseau transnational, mais comme indiqué dans le règlement, ce sont les fonctionnaires représentant les États membres qui sont « les seuls à être habilités pour intervenir dans l’élaboration des

documents qui contiennent les recommandations ou engagements de la CSM¹² » (CSM, 2016). Considérant ceci, la CSM correspond donc davantage à un réseau transgouvernemental.

Ce réseau facilite la diffusion par l’apprentissage et l’émulation de normes, politiques et pratiques migratoires communes et axées sur les droits de la personne. Le mécanisme d’apprentissage est observable dans les ordres du jour des rencontres : partage des meilleures pratiques et des expériences fructueuses, ateliers de formation et partage de données. En ce qui a trait au mécanisme d’émulation, l’OIM a agi comme entrepreneur de norme et l’Argentine comme État chef de file, dans un contexte idéologique, notons-le, favorable à la cascade de celle-ci, qui s’est produite au sein de la CSM et d’autres réseaux. La troisième étape de l’émulation, soit l’internalisation, doit se produire au sein des différents gouvernements et de leur administration publique. Cette internalisation, toujours incomplète, a été stimulée par l’adoption de l’Accord sur la résidence pour les nationaux des États membres du MERCOSUR dont la ratification exige que les États adoptent certains de ses principes dans leur législation.

4. L’Accord sur la résidence

En 2002 a été adopté l’*Accord sur la résidence pour les nationaux des États membres du MERCOSUR* (ci-après nommé l’*Accord*), entré en vigueur en 2009. Contrairement à ce que son nom semble indiquer, il n’est pas restreint aux États membres du marché commun, puisque le Chili, un État associé du MERCOSUR, a été impliqué dès la genèse du processus de négociation, et puisque le Pérou (2011), l’Équateur (2011) ainsi que la Colombie (2012) ont pu y adhérer plus tard. Le Venezuela, quant à lui, bien que membre du MERCOSUR depuis 2006, n’a jamais signé l’*Accord* (OIM, 2018 : 34).

¹² Traduction de l’espagnol par l’auteure.

L’*Accord* découle d’une approche des questions migratoires mettant au premier plan les droits de la personne (OIM, 2018 : 14; Margheritis, 2013 : 546), ce qui est cohérent avec la tendance sud-américaine des deux dernières décennies. L’*Accord* prévoit la possibilité pour les nationaux des États signataires d’obtenir, sous certaines conditions minimales, un permis de résidence temporaire d’une durée pouvant aller jusqu’à deux ans, qui peut se transformer en résidence permanente si la demande est présentée dans les 90 jours qui précèdent l’expiration du permis initial (MERCOSUR, 2002 : 3). Il est prévu aux articles huit, neuf et dix de l’*Accord* que les détenteurs de la résidence temporaire ou permanente jouissent ensuite des libertés civiles et politiques, en plus des droits économiques et sociaux, garantis aux citoyens du pays d’accueil, incluant les lois du travail. De plus, la réunification familiale est facilitée, puisque les membres de la famille d’un résident, s’ils proviennent aussi d’un État partie à l’*Accord*, peuvent obtenir, sur présentation de certains documents, un permis de résidence équivalent (MERCOSUR, 2002).

4.1 L’internalisation partielle d’une norme migratoire centrée sur les droits de la personne

Le régionalisme sud-américain est souvent qualifié de « rhétorique » ou « déclaratoire » (Jenne, Schenoni et Urdinez, 2017 : 210) et l’une des lacunes observées du MERCOSUR est l’implantation effective des accords et ententes conclus entre ses membres (Malamud, 2008 : 131). Il importe ainsi de vérifier si l’*Accord de résidence* et les consensus construits via la CSM ou d’autres forums régionaux ont amené des changements concrets dans la gestion des migrations des États membres. En d’autres termes, il s’agit d’évaluer dans quelle mesure la diffusion des politiques s’est opérée. La présente section présentera en premier lieu les effets généraux, à l’échelle de la région, de l’*Accord* et du dialogue permanent entre fonctionnaires qui a été instauré au début des années 2000. Par la suite, les deux États à l’étude seront scrutés avec plus d’attention : la conformité des lois migratoires de ces États avec les dispositions de l’*Accord* sera évaluée, de même que le nombre de permis de résidence accordés en vertu de l’*Accord*. Il convient de rappeler que l’objectif de cette évaluation est avant tout d’apprécier le degré

d’internalisation par ces États des normes migratoires régionales développées depuis 2000.

4.2 La mise en œuvre de l’Accord sur la résidence

L’*Accord sur la résidence*, adopté en 2002, n’est entré en vigueur officiellement qu’en 2009 en raison de caractéristiques propres au fonctionnement du MERCOSUR. En effet, en vertu de l’article 40 du *Protocole d’Ouro Preto* conclu en 1994, les normes adoptées par l’organisation, qui n’a pas de caractère supranational, n’ont pas d’effet direct, elles entrent plutôt en vigueur trente jours après que l’ensemble des États membres les aient adoptées dans leur législation nationale (Almeida, 2005 : 45). Cependant, des accords bilatéraux, notamment entre certains des États de la région et l’Argentine, ont eu pour effet de devancer l’application des dispositions de l’*Accord* pour une partie des migrants intrarégionaux (Margheritis, 2013 : 548 ; OIM, 2018 : 41).

Même une fois en vigueur via les lois nationales des États parties, l’application des dispositions de l’*Accord* sur la résidence est inégale d’une juridiction à l’autre. Dans une évaluation exhaustive parue en 2018, et portant sur la période 2009-2016, l’OIM a relevé certaines lacunes dans l’application de l’*Accord*, qui se manifestent surtout par l’existence de barrières à l’exercice effectif de certains droits pourtant garantis. Certaines familles immigrantes, par manque de moyens financiers, choisissent par exemple de ne régulariser la situation que d’un membre de la famille, souvent le père (OIM, 2018 : 50), ce qui peut expliquer que dans la plupart des États, plus de permis de résidence soient accordés à des hommes qu’à des femmes (OIM, 2018 : 74).

L’accès aux services de santé et d’éducation pour les détenteurs d’un permis de résidence temporaire est formellement reconnu dans les législations nationales, mais le manque d’information sur ces dispositions, tant chez les résidents temporaires que chez les fonctionnaires ou les employés des services de santé ou d’éducation, fait en sorte de limiter l’accès concret des immigrants à ces services.

On rapporte également, dans certains cas, l’existence de barrières culturelles et de pratiques discriminatoires envers les personnes immigrantes (OIM, 2018 : 149).

L’*Accord sur la résidence*, en suscitant l’octroi de deux millions de permis de résidence temporaire par les États parties en seulement sept ans, a certainement augmenté la prévalence de l’emploi formel chez les travailleurs migrants (OIM, 2018 : 153). Cependant, ces derniers, particulièrement lorsqu’ils présentent un faible niveau de qualification et d’instruction, présentent un phénotype autochtone et œuvrent dans des secteurs de faible qualification en plus d’être propices au travail informel comme le service domestique, les ateliers clandestins et l’agriculture, demeurent très vulnérables à l’exploitation, voire à la traite de personnes, et peinent à faire valoir leurs droits (OIM, 2018 : 151).

De façon générale, malgré les problèmes exposés, il convient de souligner que l’*Accord sur la résidence* a permis d’augmenter la mobilité intrarégionale, de simplifier les procédures administratives et de régulariser le statut d’une proportion appréciable de personnes immigrantes (OIM, 2018 : 144). Le principal pays d’accueil est l’Argentine, avec plus de deux millions de résidences permanentes et temporaires accordées, suivie de très loin par le Brésil et le Chili, qui en ont émis un nombre similaire, 190 000, durant la période couverte par l’étude (OIM, 2018 : 58). Les trois principaux pays d’origine des détenteurs de résidence temporaire ou permanente sont le Paraguay (800 000), la Bolivie (667 000) et le Pérou (303 000) (OIM, 2018 : 71). Il convient de noter qu’en 2016, seulement 32 000 Vénézuéliens s’étaient prévalus des dispositions de l’*Accord* (OIM, 2018 : 71), en tenant compte cependant que, comme le Venezuela n’a pas adopté celui-ci, seuls l’Argentine et l’Uruguay l’appliquent à ses ressortissants (OIM, 2018 : 68).

4.2.1 La mise en œuvre de l’Accord en Colombie

Avant l’arrivée massive de ressortissants vénézuéliens sur son territoire, la Colombie était plutôt un État source de migration intrarégionale, entre autres vers le Venezuela (Martínez Pizarro et Orrego Riviera, 2016 : 13), et recevait peu d’immigrants. Près de la moitié des personnes nées ailleurs en Amérique du Sud et

résidant en Colombie, soit environ 14 000, étaient alors d'origine équatorienne (OIM, 2018 : 27).

La Colombie est le dernier État à avoir adhéré, en 2012, à l'*Accord sur la résidence*. Selon l'évaluation menée par l'OIM, les dispositions de l'*Accord* ont été intégrées au cadre législatif en matière migratoire dès 2013 (OIM, 2018 : 35). Les premiers permis de résidence temporaire ont été octroyés en 2014, au nombre de 71. En 2016, sur trois années, l'État colombien avait remis plus de 6 000 permis de résidence (OIM, 2018 : 58).

4.2.2 La mise en œuvre de l'Accord au Pérou

Lorsqu'il a intégré l'*Accord* en 2011, la loi encadrant la migration au Pérou datait de 1991, soit de l'ère Fujimori (OIM, 2018 : 35). Des ajustements ont été faits par des directives ministérielles pour respecter les dispositions de l'*Accord*. La *Loi sur les migrations* a été complètement refondue en 2017 pour être davantage centrée sur les droits de la personne (Blouin, 2021 : 146). Elle ne fait pas mention explicitement de l'*Accord*, mais comprend, comme motif pour accorder un permis de résidence, des références aux accords internationaux ratifiés par l'État (OIM, 2018 : 43; Consejo de ministros del Perú, 2017 : art. 29.1a). Dès 2011, le Pérou accordait ses premiers permis de résidence temporaire. Le nombre émis a augmenté chaque année, pour atteindre 10 000 en 2016, ce qui porte à près de 30 000 le nombre de résidences octroyées sur la période couverte (OIM, 2018 : 58).

Avant l'arrivée importante de migrants vénézuéliens sur son territoire, le Pérou comptait à peine plus d'immigrants d'origine sud-américaine sur son territoire que la Colombie. Au nombre de 40 000, près de la moitié d'entre eux étaient nés en Argentine ou au Chili (OIM, 2018 : 27).

Conclusion

Les États sud-américains ont une longue tradition de coopération en matière migratoire. Au cours des deux dernières décennies, de pair avec l’augmentation des flux migratoires intrarégionaux, ils ont mis en place un cadre visant à faciliter la circulation des personnes, au-delà du seul aspect de la main-d’œuvre. Fondé sur certaines valeurs communes, comme le respect des droits de la personne et la réciprocité des droits sociaux et économiques, ce cadre poursuit un double objectif. Premièrement, il institue comme norme la régularisation des migrants et par le fait même leur accès à l’exercice des mêmes droits que les citoyens, ce qui va dans le sens de la construction d’une citoyenneté sud-américaine, qui n’est cependant pas achevée pour l’instant. Ensuite, l’adhésion à cette norme a permis à la région de développer un discours commun au niveau international contre la criminalisation de la migration irrégulière, faisant contrepoids au discours sécuritaire européen et nord-américain. Pour incarner cette norme, la plupart des États sud-américains ont adhéré à l’*Accord sur la résidence pour les nationaux des États membres du MERCOSUR* et ont inclus, bien que de façon parfois imparfaite et inégale, ses dispositions dans leur cadre législatif et réglementaire national. Il convient de noter que cet *Accord* octroie le droit de résider dans un autre pays de la région, mais pas forcément d’y entrer (Acosta, 2018 : 191) et que le Venezuela n’y a pas adhéré.

Tous les États de la région ont également fondé et pris part à un PCR en matière migratoire soutenu par l’OIM, la Conférence sud-américaine sur les migrations. Réseau transgouvernemental présentant des ramifications au sein de la société civile, celle-ci a permis, par la facilitation d’un dialogue permanent entre les fonctionnaires impliqués dans les phénomènes migratoires, la diffusion de politiques publiques migratoires conformes à la norme partagée au niveau régional. Par un mécanisme d’apprentissage et d’émulation, il y a eu partage des meilleures pratiques et transfert d’expertise, notamment de la part de l’Argentine, terre d’immigration de longue date. Cela correspond à l’étape de la cascade de la diffusion d’une norme. La dernière étape du processus, l’internalisation, n’était pas complétée au début de la crise migratoire, tel que le démontre l’analyse de l’implantation de l’*Accord sur la résidence*. Cet *Accord*, les interactions soutenues

entre fonctionnaires permises par la CSM et les politiques qui en ont découlé ont tout de même pu contribuer, de diverses façons, à préparer des États qui n’ont pas historiquement été des pays d’accueil, dont la Colombie et le Pérou, à le devenir. Ce cadre relativement progressiste en ce qui a trait aux valeurs qui le sous-tendent et assez ambitieux par sa portée a cependant été mis à rude épreuve à compter de 2015, lorsque des milliers de Vénézuéliens se sont vus contraints à s’exiler, pour la plupart vers des États voisins. Les prochains chapitres relateront l’évolution de cette crise migratoire inédite pour la région, ainsi que les réponses qui y ont été apportées par différents acteurs.



TROISIÈME CHAPITRE

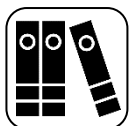
La crise vénézuélienne



1. Crise économique

2. Crise politique

3. Situation humanitaire



4. Migration forcée

La crise humanitaire qui pousse de nombreux Vénézuéliens à fuir leur pays trouve ses sources dans une crise économique et politique. Les racines de ces crises remontent à plusieurs années. La situation à partir de 2015 sera ici décrite, car c'est à partir de cette année que l'exode massif vénézuélien a véritablement commencé.

1. Crise économique

Les difficultés économiques du Venezuela sont dues à des décisions politiques de longue date qui ont fait perdurer une économie rentière reposant sur une ressource unique : le pétrole. L'économie du pays est donc particulièrement vulnérable aux cycles économiques mondiaux. De plus, l'État a failli à réinvestir une partie de la manne pétrolière dans l'entretien de ses installations d'extraction, ce qui fait que les revenus pétroliers ont drastiquement diminué à compter de 2008 en raison de la baisse de production (Posado, 2018 : 81). À compter de 2014, cette diminution a été aggravée par la chute des cours mondiaux du pétrole. Le PIB, fortement dépendant du secteur pétrolier, a suivi cette tendance (López Maya, 2018 : 15). Le gouvernement a réagi à ces soubresauts économiques en adoptant des politiques monétaires inflationnistes (Freitez, 2019 : 38) et en manipulant les taux de change (Posado, 2018 : 82), aggravant ainsi la diminution du pouvoir d'achat de la population. Le tableau présenté en Annexe 4 démontre l'évolution des paramètres macroéconomiques du Venezuela. On y observe bien l'aggravation de la situation à compter de 2014 et une certaine stabilisation après les années catastrophiques de 2018 à 2020.

Il convient de noter qu'il est difficile de disposer de données économiques fiables sur le Venezuela en raison de l'importance de l'économie informelle : exploitation minière, détournement du pétrole, narcotrafic, entre autres. Le gouvernement vénézuélien participe et bénéficie directement de ce secteur économique parallèle par des pratiques de patronage, de clientélisme et de corruption, au point où il est décrit comme un État cleptocrate et mafieux (Álvarez Calderón et Luna Martínez, 2019 : 399).

L'endettement public du Venezuela est hors de contrôle et fait en sorte que les investissements nécessaires pour à la fois rétablir la production pétrolière et diversifier l'économie sont hors de portée pour le gouvernement (Rosales, 2018 : 74).

Des sanctions économiques internationales, liées à la corruption et à la crise politique qui sera décrite plus bas, empirent encore la situation économique du Venezuela. Elles ont été imposées par les États-Unis à partir de 2005, puis renforcées en 2014-2015 sous l'administration Obama, et à de multiples reprises sous l'administration Trump. Depuis 2017, l'UE et le Canada ont également adopté des sanctions économiques ciblées à l'encontre du Venezuela (Bull et Rosales, 2020 : 110).

2. Crise politique

La sphère politique vénézuélienne est caractérisée par une polarisation importante, et ce, depuis des décennies (Freitez, 2018 : 10). La gauche bolivarienne, dirigée par Hugo Chavez jusqu'à son décès en 2013, a remporté de nombreuses victoires électorales consécutives (Sullivan, 2016 : 3). Cependant, à la suite de son décès, la victoire de son dauphin Nicolás Maduro, par une marge de 2 %, fut beaucoup moins convaincante et la validité du scrutin fut contestée. Les contestations, qui se sont poursuivies en 2014 alors que le pays connaissait des difficultés économiques liées à la baisse du prix du pétrole, furent fortement réprimées (Sullivan, 2016 : 4). En 2015, l'opposition obtint les deux tiers des sièges à l'Assemblée nationale à l'occasion des élections législatives. Maduro parvint cependant à retirer ses prérogatives à l'Assemblée nationale et convoqua une Assemblée nationale constituante qui exercerait désormais le pouvoir législatif (Posado, 2018 : 78). D'avril à juillet 2017, des manifestations et des affrontements entre les partisans de l'opposition et du régime, incluant les forces de l'ordre, ont fait cent vingt-quatre victimes selon un rapport de l'ONU. Soixante-treize décès seraient attribuables aux forces de l'ordre ou aux *colectivos*¹³, les autres étant le fait des forces de l'opposition

¹³ Groupes armés pro-gouvernementaux.

ou le fruit d'accidents. S'ajoutent à ce bilan plus de 5 000 détentions arbitraires et des disparitions forcées dénoncées par des ONG présentes sur le terrain (HCDH, 2017 : ii).

Le scrutin ayant permis la réélection de Maduro en 2018, encore plus contesté que celui de 2013, a fait culminer la crise politique. En effet, alors que le Nicolás Maduro allait être investi de son nouveau mandat, Juan Guaidó, président de l'Assemblée nationale, a affirmé qu'en raison de l'illégitimité du scrutin de 2018, le poste présidentiel était vacant et qu'il devait en assurer l'intérim, en s'appuyant sur une interprétation contestée de la Constitution. Guaidó a été reconnu comme étant le président légitime du Venezuela par plusieurs États, mais il n'a jamais pris le contrôle effectif des institutions clés du pouvoir vénézuélien. Maduro contrôle toujours l'armée et l'essentiel de l'appareil d'État (Lowenthal et Smilde, 2019 : 2).

Le gouvernement Maduro s'appuie sur ce contrôle de l'appareil d'État pour réprimer les forces de l'opposition au moyen d'arrestations et de détentions arbitraires, parfois assimilables à des disparitions forcées, de la torture et des exécutions extrajudiciaires (HCDH, 2019 : 14).

À l'insécurité créée par l'État lui-même s'ajoute celle due à la criminalité. Le Venezuela présente un taux de morts violentes très élevé, estimé à 40,9 par 100 000 habitants pour 2021, quoiqu'en diminution constante depuis le sommet de plus de 90 par 100 000 habitants en 2015 et 2016. Parmi les 11 081 homicides rapportés pour 2021, 3 112 ont été commis par des contrevenants et l'État a déclaré 2 332 décès liés à la « résistance à l'autorité », le reste des décès répertoriés sont « en investigation » ou sont des disparitions (OVV, 2021).

3. Situation humanitaire

L'ensemble des éléments rapportés ci-haut concourent à créer, depuis 2015, un contexte d'urgence humanitaire au Venezuela, soit « *any situation where there is an exceptional and widespread threat to life, health or basic subsistence which is beyond the coping capacity of individuals and the community* » (OXFAM UK, 2013 : 71). La diminution drastique du pouvoir d'achat des Vénézuéliens a augmenté la prévalence de la

pauvreté au pays. Le taux de pauvreté extrême est passé de 7,3 % en 2013 à 76,6 % de la population en 2021. À peine 6 % de la population déclare ne connaître aucune insécurité alimentaire, et près du quart est dans une situation sévère à cet égard (ENCOVI, 2021 : 48 ; 66). Pour les années 2016 et 2017, l'*Enquête nationale sur les conditions de vie* effectuée par l'Université catholique Andrés Bello a interrogé les répondants sur leur masse corporelle. En 2016, 72,7 % des répondants avaient perdu en moyenne 8,7 kg au cours de l'année, alors qu'en 2017, 64,3 % des répondants avaient perdu en moyenne 11,4 kg. Le niveau d'insécurité alimentaire a continué d'augmenter depuis (ENCOVI, 2021). L'État vénézuélien gère certains programmes d'aide alimentaire, mais ceux-ci sont insuffisants et servent surtout d'outils politiques de contrôle social et de surveillance (Bull *et al.*, 2020 : 114).

La santé des Vénézuéliens est affectée à la fois par la détérioration de leurs conditions de vie et par les déficiences du système de santé causées par l'émigration du personnel qualifié ainsi que par la pénurie d'équipements et de médicaments (Freitez, 2019 : 41). L'espérance de vie a diminué, la mortalité infantile et maternelle est en hausse, et, en raison du ralentissement considérable des programmes de vaccination, des maladies infectieuses comme la tuberculose et la rougeole voient leur prévalence augmenter (González R., Rincón Osorio et Castro, 2018 : 201). Le Venezuela est également le seul pays au monde où un grand nombre de personnes atteintes du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) a dû interrompre son traitement en raison des pénuries de médicaments antirétroviraux (Ochoa, 2020a : 482).

4. Migration forcée

En lien avec la détérioration des conditions de vie au Venezuela, une vague d'émigration a commencé vers 2015 et s'est intensifiée en 2018, pour ralentir sous l'effet de la pandémie mondiale de COVID-19 en 2020. Le graphique en Annexe 5 présente l'évolution du phénomène : 90 % des émigrants ont entre 15 et 49 ans, et en 2021, on comptait 132 émigrants récents pour 100 émigrantes récentes. Les deux principales raisons invoquées pour migrer sont la nécessité de trouver un travail (86 %) et le regroupement familial (6 %) (ENCOVI, 2021 : 34).

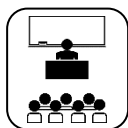
La situation de crise humanitaire décrite plus haut crée une situation de migration forcée. La migration forcée se produit quand l'État, pour différentes raisons, ne parvient plus à permettre à des citoyens de jouir du droit de continuer à vivre où ils habitent parce qu'ils ne peuvent plus y exercer leurs libertés civiles et politiques et/ou leur droit au bien-être économique et social (Freitez, 2019 : 42). La Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) a d'ailleurs reconnu l'émigration vénézuélienne comme appartenant à la catégorie des migrations forcées en la qualifiant de « stratégie de survie qui [permet aux personnes migrantes] ainsi qu'à leur famille de continuer à jouir de droits tels que le droit à la vie, à l'intégrité personnelle, à la liberté individuelle, à la santé et à l'alimentation, entre autres¹⁴ » (CIDH, 2018 : 1).

Les Vénézuéliens qui quittent leur pays le font en se trouvant dans une situation de vulnérabilité croissante à mesure que la crise s'aggrave. Ceux qui ont quitté le pays au début de la crise l'ont généralement fait de façon planifiée, par transport terrestre ou aérien. À mesure que la situation interne empire, les migrants disposent de moins de ressources pour payer le transport. C'est ainsi que de plus en plus d'exilés sont des *caminantes*¹⁵. Ils peuvent être affaiblis par des années de privations alimentaires et peuvent également présenter des conditions médicales requérant des soins immédiats dès leur arrivée sur le territoire d'un autre État. À cet égard, la situation des femmes enceintes ou allaitantes et des enfants, des personnes issues de communautés autochtones, des personnes apatrides et des victimes de la traite des personnes demande une attention particulière en raison du très haut degré de vulnérabilité de ces groupes (Cabrera Serrano, Cano Salazar et Castro Franco, 2019 : 88). Cela fait en sorte qu'ils ont besoin d'assistance humanitaire dès leur entrée dans un pays d'accueil. De plus, la difficulté pour les Vénézuéliens de faire renouveler leurs documents d'identité, notamment le passeport, en raison de la corruption et de la pénurie d'intrants pour les fabriquer fait en sorte que plusieurs n'ont pas en leur possession les pièces d'identité valides qui sont exigées pour entrer dans la plupart des pays, ou ne sont pas en mesure de les faire renouveler

¹⁴ Traduit de l'espagnol par l'auteure.

¹⁵ Marcheurs.

lorsqu'elles expirent durant leur séjour (Cabrera Serrano *et al.*, 2019 : 76). Ceci peut les confiner à un statut migratoire irrégulier qui augmente encore leur degré de vulnérabilité.

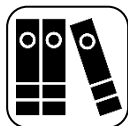


QUATRIÈME CHAPITRE

Une réaction initiale plutôt généreuse



1. La Colombie : vague de retour et accord de paix
2. Le Pérou : précurseur des statuts *ad hoc*
3. Une réponse régionale timide



Alors que de plus en plus de Vénézuéliens quittaient leur pays pour gagner les États voisins, la tendance observée face à cette vague migratoire a semblé d'abord motivée par des impératifs de politique étrangère. En effet, les États aux gouvernements plus conservateurs ont vu dans ce début d'exode une preuve de l'échec du modèle bolivarien et ont annoncé avoir l'intention d'accueillir les immigrants vénézuéliens. À l'opposé, les États alliés au Venezuela ont, dans un premier temps, minimisé l'impact des mouvements migratoires, à l'instar du gouvernement vénézuélien (Acosta, Blouin et Freier, 2019 : 20; Ochoa, 2020a : 484). La Colombie et le Pérou, dirigés à l'époque par des présidents de la droite du spectre politique, ont suivi cette tendance, avec quelques nuances relevant du contexte politique de chacun des pays. Les prochaines sections démontreront qu'au début du mouvement migratoire, les deux gouvernements se sont efforcés d'accueillir les exilés vénézuéliens en créant des opportunités de résidence légale mais temporaire sur leur territoire, ce qui tend à démontrer que ces États avaient au moins partiellement internalisé la norme de non-criminalisation de la migration et ont généralement agi de façon à offrir aux arrivants des opportunités de régularisation et à leur donner le droit au travail, en plus de l'accès aux services de santé et d'éducation dans le cas de la Colombie.

La volonté d'offrir des options de régularisation a cependant été entravée par certains obstacles systémiques. En premier lieu, le peu d'expérience de ces deux États comme pays d'accueil d'immigrants, de surcroît dans un contexte de migration forcée, explique que leurs législations aient été peu adaptées à ce nouveau contexte et que les administrations aient disposé de peu d'expertise en la matière. Ensuite, les capacités limitées des administrations publiques nationales, régionales et locales qui ont dû se coordonner pour gérer l'accueil, l'aide humanitaire lorsque nécessaire et l'intégration socio-économique des immigrants ont restreint l'efficacité de la réponse. Il convient de souligner que, dans les premières années de la crise, avant que des ONG arrivent ou soient créées en réponse aux besoins humanitaires des migrants, ceux-ci étaient surtout comblés par les gouvernements des pays d'accueil (OAS Working Group, 2019 : 4). Les prochaines sections feront état des politiques établies par la Colombie et le Pérou au début de la vague

d'immigration qui les a touchés de façon différée, la Colombie ayant eu à accueillir des exilés plus tôt en raison de sa proximité géographique avec le Venezuela.

1. La Colombie: vague de retours et accords de paix

L'émigration vers la Colombie en provenance du Venezuela a commencé par le retour d'exilés colombiens qui s'étaient installés au Venezuela à partir des années 1970 (Rodríguez et Ramos Pismataro, 2019 : 565). Le contexte économique qui se détériorait au Venezuela et l'amélioration relative de la sécurité en Colombie ont suscité ce mouvement migratoire. De 2015 à 2018, 300 000 Colombiens ont quitté le Venezuela pour se réinstaller dans leur pays d'origine (Freier *et al.*, 2020 : 4). Le mouvement a débuté en août 2015, quand le gouvernement vénézuélien a déporté vers la Colombie 2000 expatriés colombiens et fermé sa frontière, ce qui en a rapidement incité 20 000 autres à quitter le pays par eux-mêmes (Palma-Gutiérrez, 2021 : 34). C'est à ce moment que le gouvernement Santos a dû mettre en place des politiques d'accueil et de (ré)intégration de ces citoyens. Dans un tel contexte, l'octroi d'un statut légal aux nouveaux arrivants allait de soi puisqu'il s'agissait de personnes nées en sol colombien ou de leur famille (Palma-Gutiérrez, 2021 : 35). Une loi adoptée en 2012 (loi 1565) concernant le retour de Colombiens exilés a pu encadrer ce processus (Barbieri, Ramírez Gallego, Ospina Grajales, Pincowsca Cardoso Campo et Polo Avis, 2020 : 221).

Il convient de spécifier que le contexte politique particulier prévalant en Colombie autour de 2015 a fortement influencé la réaction de l'administration Santos au début du mouvement migratoire. En effet, la priorité du gouvernement était de mener à terme le processus de paix avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC). Comme le Venezuela était impliqué dans les négociations, le gouvernement colombien a initialement ménagé son voisin en s'abstenant de le critiquer et même d'aborder le sujet de l'augmentation de l'immigration vénézuélienne (Palma-Gutiérrez, 2021 : 36; Barbieri *et al.*, 2020 : 221). Cette contrainte importante pour le gouvernement colombien est tombée après la

signature de l'Accord de paix en novembre 2016 (Restrepo, 2019 : 503; Barbieri *et al.*, 2020 : 223).

Entre-temps, la présidence s'est tenue éloignée de la question migratoire, qui a été gérée par le ministère colombien des Migrations. De l'été 2016 à l'été 2017, les politiques migratoires colombiennes dirigées vers les ressortissants vénézuéliens ont été plutôt restrictives (Palma-Gutiérrez, 2021 : 36). Durant cette période, la migration vénézuélienne fut cadrée par l'État colombien comme étant surtout de nature pendulaire, c'est-à-dire faite de courts séjours successifs en vue de s'approvisionner en biens de première nécessité ou pour avoir accès à des services de santé ou d'éducation. La seule option de régularisation migratoire orientée vers les migrants vénézuéliens correspondait donc à ce cadre. La Tarjeta de Movilidad Fronteriza¹⁶ (TMF) a été créée durant cette période. Accessible aux Vénézuéliens vivant dans les zones frontalières, elle ne leur permettait le séjour en Colombie que pour une durée limitée et dans certaines localités frontalières (Palma-Gutiérrez, 2021 : 37). En février 2018, 1 624 915 Vénézuéliens étaient titulaires de la TMF (Cubillos et Ardón, 2018 : 102).

Malgré le silence présidentiel, l'immigration en provenance du Venezuela augmentait alors considérablement. Il convient de préciser le caractère multiforme de celle-ci. En plus des retournés d'origine colombienne et de la migration pendulaire déjà abordés plus haut, une proportion variable selon les périodes des Vénézuéliens qui entrent en Colombie ont un autre État comme destination finale, ils appartiennent donc à la catégorie de la migration de transit. Ils peuvent cependant avoir besoin de services, comme des soins de santé d'urgence, durant leur séjour en sol colombien. À la fin de l'année 2017, 550 000 citoyens vénézuéliens, en plus des retournés colombiens, se trouvaient en Colombie (Banque mondiale, 2018 : 49).

¹⁶ En français, on pourrait parler d'une carte de mobilité frontalière.

1.1 Le Permiso especial de permanencia

À partir de juillet 2017, par voie de résolution du pouvoir exécutif, la Colombie a créé un permis spécial de séjour, le Permiso especial de permanencia (PEP), qui visait avant tout à octroyer un statut migratoire régulier aux Vénézuéliens entrés de façon légale mais installés de façon irrégulière sur le territoire colombien (Selee et Bolter, 2022 : 118). 68 875 personnes ont alors obtenu ce statut, valide pour un maximum de deux ans (Rodríguez *et al.*, 2019 : 569). Par la suite, d'autres façons d'obtenir le permis ont été mises en place. En décembre 2018, 436 934 Vénézuéliens avaient obtenu le PEP lors de l'une des trois rondes d'émission (Rodríguez *et al.*, 2019 : 569). Le PEP donnait accès, pour sa période de validité, à l'emploi formel ainsi qu'aux services de santé et d'éducation (Palma-Gutiérrez, 2021 : 41). Il ne donnait cependant pas accès à la résidence permanente. Il est en effet requis d'obtenir un autre type de visa de séjour pour que les cinq années nécessaires à l'obtention de la résidence permanente soient comptabilisées (Selee *et al.*, 2020 : 16). Les prochaines lignes permettront d'évaluer les effets du PEP en matière d'emploi, d'accès au système d'éducation et d'accès aux soins de santé chez les immigrants vénézuéliens qui l'ont obtenu.

1.1.1 Accès à l'emploi

Que leur situation migratoire soit régulière ou non, la grande majorité, soit 80 %, des Vénézuéliens vivant en Colombie et en âge de travailler occupaient un emploi en 2019 (Selee *et al.*, 2020 : 42). Près de 80 % d'entre eux travaillaient dans le secteur informel, contre 50 % des Colombiens (Selee *et al.*, 2020 : 43). Les Vénézuéliens en situation d'irrégularité migratoire étaient confinés au travail informel, mais le secteur formel était tout de même difficilement accessible aux détenteurs du PEP. Par exemple, en mars 2019, seulement 4 % d'entre eux occupaient un emploi formel (Selee *et al.*, 2020 : 45). Les barrières à l'accès à l'emploi formel étaient nombreuses. En premier lieu, le PEP étant un permis nouvellement créé, les employeurs pouvaient ne pas le reconnaître comme donnant accès au droit de travailler légalement (Cabrera Serrano *et al.*, 2019 : 74). Ensuite, pour près de 30 %

des Vénézuéliens installés en Colombie en 2018, détenteurs d'un diplôme technique avancé ou universitaire, l'accès à la reconnaissance des diplômes et des qualifications constituait un obstacle supplémentaire. Le coût de la procédure était prohibitif pour plusieurs d'entre eux, surpassant le salaire mensuel moyen, et les délais pouvaient être importants vu l'augmentation du nombre de demandes depuis le début de la vague migratoire. Dans certains cas, l'obtention de la reconnaissance des qualifications n'équivalait pas à un droit de pratiquer la profession et d'autres démarches étaient nécessaires (Selee *et al.*, 2020 : 49). En résumé, le PEP permettait l'accès à un emploi formel et arrimé aux qualifications des immigrants, sans toutefois le garantir.

1.1.2 Accès à l'éducation

Au milieu de l'année 2019, la Colombie comptait 200 000 enfants d'origine vénézuélienne dans ses écoles (Selee *et al.*, 2020 : 30). Les exigences concernant les documents à présenter pour l'inscription ont été assouplies, et le gouvernement colombien a créé un système d'identification des enfants de migrants au statut irrégulier pour qu'ils puissent s'inscrire à l'école. Cependant, le manque de place dans certaines écoles et le manque d'information dont disposaient les immigrants vénézuéliens sur le processus d'inscription constituaient des obstacles à la fréquentation scolaire (Selee *et al.*, 2020 : 34).

1.1.3 Accès aux soins de santé

Tous les migrants, sans égard à leur statut migratoire, avaient accès gratuitement à des services de santé de base, qui incluent les soins d'urgence, la vaccination et les soins prénataux. Les détenteurs d'un statut régulier pouvaient s'affilier à leurs frais à l'assurance publique, cependant seulement 6 % des Vénézuéliens l'étaient en 2018 (Cubillos *et al.*, 2018 : 105). L'accès aux soins de santé gratuits pour les plus démunis était théoriquement accessible aux détenteurs du PEP, mais ce système étant géré localement, certains maires ont fait en sorte de ne pas l'ouvrir aux immigrants de

peur de surcharger leur système. Des organisations internationales et ONG ont comblé ces lacunes en offrant des services de santé aux personnes en situation d'irrégularité en association avec des hôpitaux publics (Selee *et al.*, 2020 : 40).

1.1.4 Analyse du PEP

Le PEP a été largement adopté par les immigrants vénézuéliens, en ce sens qu'il constituait le permis de séjour le plus fréquemment détenu par les immigrants au statut régulier installés en Colombie. En septembre 2018, 415 298 Vénézuéliens étaient détenteurs du PEP et 240 416 en avaient fait la demande et attendaient de le recevoir. 158 204 citoyens vénézuéliens se trouvaient en Colombie avec un autre titre de séjour, et 218 098 n'avaient pas ou plus de permis et se trouvaient donc en situation irrégulière (Acosta *et al.*, 2019 : 10). Le PEP a permis la régularisation de plusieurs immigrants vénézuéliens. Cependant, sa durée maximale de validité de deux ans, sachant que ce permis ne constituait pas une voie vers l'obtention facilitée d'un autre titre de séjour ou d'une résidence permanente, était insuffisante. De plus, il convient de distinguer l'accès formel au marché de l'emploi et aux services de santé et d'éducation permis par ce titre de séjour de l'accès réel à ceux-ci. Le manque d'information et de coordination entre le gouvernement central et les gouvernements locaux ainsi que le manque de moyens de ces derniers pour répondre aux besoins croissants à mesure que l'arrivée de Vénézuéliens s'accélérait ont fait en sorte que plusieurs immigrants n'ont pu jouir de ces droits.

1.2 Demande d'asile

Le contexte qui pousse les Vénézuéliens vers une migration qualifiée de forcée pourrait faire en sorte que le statut de réfugié soit reconnu à ceux qui en font la demande (Ochoa, 2020a : 473). Cette voie de régularisation a été très peu utilisée par les exilés vénézuéliens en Colombie. De 2015 à 2018, seulement 1 578 demandes d'asiles ont été faites, dont 37 ont été retenues (Gandini, Prieto et Lozano-Ascencio, 2019 : 25). Le faible nombre de demandes s'explique par le fait

qu'il n'était pas clair que les demandeurs d'asile avaient le droit de travailler en Colombie (Selee *et al.*, 2020 : 26). En ce sens, le PEP répondait mieux aux besoins immédiats des nouveaux arrivants. La faible proportion de demandes d'asile reconnues s'explique quant à elle par le fait que la Colombie ait utilisé les critères plus stricts de la *Convention de Genève* pour évaluer les demandes plutôt que la définition élargie de réfugié contenue dans la *Déclaration de Carthagène* dont elle est pourtant signataire, et dont l'application aurait permis d'accorder le statut de réfugié aux Vénézuéliens (Ochoa, 2020a : 484). À l'exception du Brésil et du Mexique, tous les États latino-américains ont d'ailleurs choisi d'appliquer les critères de Genève (Selee *et al.*, 2020 : 24).

2. Le Pérou : précurseur des statuts *ad hoc*

La migration en provenance du Venezuela a été un phénomène plus tardif au Pérou qu'en Colombie, notamment en raison de facteurs géographiques, et parce qu'il n'y a pas eu de retour massif de ressortissants péruviens. C'est en 2017 que le phénomène migratoire a pris une ampleur notable alors que le nombre de Vénézuéliens en territoire péruvien est passé de 12 000 à près de 110 000 entre le début et la fin de l'année (Said et Castillo Jara, 2020 : 68). L'État péruvien a cependant été le premier en Amérique du Sud à créer un permis de résidence temporaire sur mesure pour les Vénézuéliens en février 2017. Cet empressement à accueillir les exilés vénézuéliens est lié à la posture du président Pedro Pablo Kuczynski face au régime de Maduro. En effet, Kuczynski a mis en œuvre la création du Groupe de Lima et a voulu positionner le Pérou en leader régional de la réaction à la situation vénézuélienne (Said *et al.*, 2020 : 63). Comme le PEP colombien, le Permiso temporal de permanencia (PTP) était destiné à régulariser le statut migratoire de Vénézuéliens établis en territoire péruvien. Le gouvernement péruvien a prolongé à quelques reprises, en 2017 et 2018, les délais pour faire la demande du PTP, ce qui a pu contribuer à l'arrivée d'un plus grand nombre de Vénézuéliens au pays, particulièrement lors de la dernière ronde, qui rendait admissibles au PTP les Vénézuéliens n'ayant pas encore franchi les frontières

péruviennes, à la condition qu'ils y entrent et fassent la demande du permis dans les délais prescrits (Selee *et al.*, 2020 : 17).

Le PTP permettait de travailler et résider sur le territoire péruvien. Sa durée de validité était d'une année (Said *et al.*, 2020 : 63), au terme de laquelle il était possible de faire la demande du statut *Calidad Migratoria Especial Residente*¹⁷, renouvelable indéfiniment (Selee *et al.*, 2020 : 18). En 2017 et 2018, 192 467 PTP ont été émis (Migraciones Peru, 2019 : 130).

2.1 Accès à l'emploi

En 2018 au Pérou, 92 % des immigrants vénézuéliens en âge de travailler occupaient un emploi, à 85 % dans l'économie informelle (Selee *et al.*, 2020 : 42). Le taux d'informalité laborale est également très élevé chez les citoyens péruviens, à près de 65 % (Selee *et al.*, 2020 : 63). Comme on a pu l'observer dans le cas colombien, l'obtention du permis de résidence était loin de garantir un emploi dans le secteur formel. Les employeurs connaissaient mal les caractéristiques du PTP malgré une campagne d'information faite par l'État (Selee *et al.*, 2020 : 45). Également, les obstacles à la reconnaissance des diplômes et qualifications obtenus à l'étranger furent similaires à ce qui a été observé en Colombie (Selee *et al.*, 2020 : 49). Ce problème a cependant touché proportionnellement plus de Vénézuéliens au Pérou puisqu'ils tendaient à être plus diplômés que ceux se trouvant en Colombie (Selee *et al.*, 2020 : 48).

2.2 Accès à l'éducation

Le PTP ne donnait pas explicitement accès aux services éducatifs, cependant, tous les États de la région latino-américaine sauf Trinidad et Tobago ont permis l'accès à la fréquentation primaire et secondaire sans égard au statut migratoire. Dans le cas du Pérou, l'accès réel a été limité par certains documents exigés de façon

¹⁷ En français, on parle d'un statut migratoire de résidence spéciale.

discrétionnaire par les directions d'écoles et le manque de places. La majorité des Vénézuéliens étant concentrés dans la région de Lima, les écoles se sont rapidement trouvées surchargées. Des classes d'après-midi ont été ajoutées dans 112 écoles pour répondre aux besoins. Ces efforts ont contribué à faire diminuer le taux de non-fréquentation scolaire des enfants d'origine vénézuélienne de 69 à 51 % durant l'année 2019 (Selee *et al.*, 2020 : 32). Il restait tout de même plus de la moitié des enfants sans place à l'école.

2.3 Accès aux soins de santé

Comme en Colombie, les immigrants, sans égard à leur statut, pouvaient obtenir des soins d'urgence (Selee *et al.*, 2020 : 38). Pour d'autres types de soin, l'accès effectif aux assurances-santé publiques était limité aux immigrants détenteurs du Carnet de Extranjería, qui n'était pas émis aux détenteurs du PTP (Selee *et al.*, 2020 : 41). Ceux-ci pouvaient cependant avoir accès à l'une des deux assurances publiques existantes s'ils occupaient un emploi formel (Escobar, 2020 : 3), ce qui était, comme mentionné plus haut, plutôt rare. En 2018, 92 % des Vénézuéliens au Pérou n'avaient donc pas d'assurance-santé (Selee *et al.*, 2020 : 41). Le système de santé public était d'ailleurs déjà incapable de répondre à la demande des assurés péruviens avant la vague d'immigration (Selee *et al.*, 2020 : 41). Les femmes enceintes et les enfants de moins de 5 ans avaient cependant accès au système de santé public. De plus, les personnes atteintes de maladies chroniques ou victimes de trafic humain pouvaient être évaluées par une division spéciale du ministère de l'Immigration et obtenir le Carnet de extranjería (Selee *et al.*, 2020 : 41). En somme, l'accès aux soins de santé était très limité, mais des exceptions ont été mises en place pour garantir l'accès des personnes les plus vulnérables.

2.4 Analyse du PTP

Bien qu'il ait été vanté comme étant un exemple pour les autres pays de la région par la *Commission interaméricaine des droits de l'homme* (CIDH, 2017), le PTP a

également été critiqué, car il n’offrait pas des protections équivalentes au statut de réfugié et ne correspondrait donc pas à une approche migratoire fondée sur les droits mais plutôt à une « pratique fondée sur la générosité et le bon vouloir » (Parent, 2017 : 41). D’ailleurs, contrairement à ce qui a été le cas en Colombie, plusieurs Vénézuéliens ont choisi la demande de statut de réfugié comme voie de régularisation.

2.5 Demande d’asile

Une autre voie de régularisation temporaire au Pérou au début du phénomène migratoire vénézuélien a été la demande d’asile. Les Vénézuéliens qui entraient sur le territoire sans avoir les documents nécessaires à l’obtention d’autres types de visas ou permis de résidence ont été invités à demander l’asile jusqu’en juin 2019 (Selee *et al.*, 2020 : 25). Des témoignages mentionnent cependant qu’au contraire, des immigrants souhaitant faire une demande d’asile auraient été fortement incités à plutôt demander le PTP (Parent, 2017 : 1). Quoi qu’il en soit, le nombre de demandes d’asile a augmenté de façon exponentielle à partir de 2016, comme démontré en Annexe 6. La capacité limitée du système d’asile péruvien à rendre des décisions a fait en sorte que malgré une faible proportion de décisions favorables, le système d’asile a permis à plusieurs Vénézuéliens un séjour prolongé au Pérou en détenant un statut régulier ainsi que le droit de travailler (Selee *et al.*, 2020 : 25) dans l’attente de la décision.

3. Une réponse régionale timide

Durant les premières années du mouvement migratoire en provenance du Venezuela, les gouvernements des États d’accueil n’ont pas semblé avoir le réflexe de se concerter au niveau régional à ce sujet. En effet, le sujet de l’émigration vénézuélienne n’a été officiellement abordé au Forum migratoire spécialisé du MERCOSUR qu’en 2018 (FEM, 2021 : 214). Le premier rapport de l’Organisation des États américains (OÉA) sur la question a été publié en 2019 (OAS Working

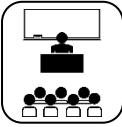
Group, 2019) et le sujet ne figure dans aucune des déclarations finales des réunions annuelles de la CSM, ce qui peut s'expliquer par le fait que le Venezuela ait maintenu sa participation à celles-ci et que le contenu des déclarations finales soit adopté par consensus. Le Groupe de Lima, initié par le Pérou lors de la présidence de Pedro Pablo Kuczynsky en 2017 (Said *et al.*, 2020 : 63), ne s'est préoccupé de l'aspect migratoire de la crise vénézuélienne que tardivement, à la fin de l'année 2018 (Acosta *et al.*, 2019 : 22).

On peut cependant observer que tant le Pérou que la Colombie ont réagi durant cette période de façon cohérente avec les normes établies en matière de politique migratoire au cours des quinze années précédentes, avec la création de statuts migratoires présentant certaines similitudes avec les garanties issues de l'*Accord sur la résidence*. Dans le cas du Pérou, bien que le permis créé ne donnât pas automatiquement accès aux services, d'autres mesures *ad hoc* ont été adoptées pour répondre aux besoins des immigrants les plus vulnérables. La mise en place rapide du PTP, au Pérou, a influencé la décision de la Colombie de créer le PEP (Freier *et al.*, 2020 : 10), ce qui constitue une forme de diffusion de politique par l'apprentissage. En ce sens, la Colombie a surpassé son modèle, puisque son permis était plus généreux en temps et en ce qui a trait aux protections sociales qu'il permettait à ses détenteurs. Cependant, il ne conduisait pas facilement à un statut de résidence plus permanent: « *While Peru has offered a permanent solution for a fixed population of early arrivals, Colombia has not created pathways to permanence but continues to develop ways to regularize arriving migrants.* » (Selee *et al.*, 2020 : 18)

Les deux États, sans grande expertise en matière d'accueil migratoire, sont parvenus à créer un cadre permettant la régularisation et l'accès minimal à des services de santé et d'éducation pour 1,2 million de personnes entre 2015 et 2018¹⁸. Comme l'analyse des permis de séjour créés l'a démontré, l'application de ce cadre de régularisation a été entravée par divers obstacles, qui ne sont pas très différents

¹⁸ Pour le Pérou : 192 467 PTP émis (Migraciones Peru, 2019, p. 130) et 227 401 demandes d'asile (HCR, 2022a) à la fin de 2018. Pour la Colombie : 218 000 immigrants en situation irrégulière pour une population vénézuélienne d'un million sur le territoire en septembre 2018 (Acosta *et al.*, 2019 : 10), ce qui équivaut à 782 000 personnes au statut régulier.

de ce qui a été observé dans le cas de la mise en œuvre de l'*Accord sur la résidence* auparavant : manque de connaissance des employeurs et de certains employés des services publics au sujet des permis de séjour et des droits qu'ils garantissent, manque de coordination entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, difficultés préexistantes des systèmes de santé et d'éducation à répondre aux besoins de la population, et enfin, forte prévalence de l'emploi informel. L'écart important entre le texte des lois et des décrets et leur mise en œuvre (*implementation gap*) est un phénomène courant en Amérique latine (Ceriani Ceriadas et Jaramillo Fonnegra, 2020 : 192). Les lois et politiques migratoires n'échappent pas à ce phénomène (Freier et Gauci, 2020 : 324). Comme plusieurs observateurs l'ont remarqué, à partir du moment où la migration en provenance du Venezuela a pu être qualifiée de forcée, la voie de la reconnaissance du statut de réfugié des personnes fuyant le Venezuela, déjà codifiée par la *Déclaration de Carthagène* ratifiée tant par le Pérou que la Colombie et prévue dans leur législation aurait pu être privilégiée (Parent, 2017 : 2 ; Ochoa, 2020*b*). Cette façon d'accueillir les immigrants vénézuéliens aurait également été plus compatible avec une approche véritablement centrée sur les droits de la personne. Il semble cependant que les systèmes de gestion des migrations, habitués à gérer des permis de séjour, aient été plus réactifs que les systèmes d'asile, rapidement débordés. La prochaine section démontrera que les capacités des États ont été mises à rude épreuve avec l'aggravation de la crise, qui les a fait dévier de l'approche qu'ils avaient auparavant adoptée.

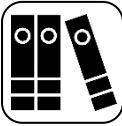


CINQUIÈME CHAPITRE

Le resserrement des politiques d'accueil



1. Évolution des caractéristiques et du nombre de migrants
2. Politique interne et opinion publique
3. Problème d'action collective et diffusion de politiques restrictives



Conclusion

Après une période de relative ouverture à la migration vénézuélienne, sans toutefois que la façon d'y répondre ait fait l'objet d'un consensus formel au niveau régional, un durcissement de la position des États face à la migration vénézuélienne a été observé, le Pérou réagissant plus fortement que la Colombie. Plusieurs facteurs sont en cause : l'augmentation du nombre d'immigrants et l'évolution de leurs caractéristiques socio-économiques, l'évolution des opinions publiques des pays d'accueil et finalement, des éléments qui relèvent de la politique interne de chacun des États. Le resserrement des conditions d'entrée et de séjour dans les États met en évidence un problème d'action collective : les programmes de régularisation massive, comme le PTP péruvien, ont pu être un facteur d'attraction pour les migrants vénézuéliens (Selee *et al.*, 2020 : 22 ; Ochoa, 2020a :494). À l'inverse, les restrictions, notamment celles qui suivront l'abandon du PTP par le Pérou, ont pu faire en sorte que les Vénézuéliens soient plus ou moins contraints d'interrompre leur trajectoire migratoire dans les États frontaliers du Venezuela, particulièrement la Colombie (Camilleri et Osler Hampson, 2019 : 14). Les politiques plus restrictives d'un État ont ainsi eu des conséquences sur l'afflux de Vénézuéliens dans d'autres États, provoquant une réaction en chaîne où chaque gouvernement avait intérêt à restreindre les entrées sur son territoire.

1. Évolution des caractéristiques et du nombre de migrants

Les caractéristiques des immigrants, que ce soient leurs qualifications, leurs ressources financières et leur état de santé, vont de pair avec le type de migration qu'ils vivent. À mesure que l'émigration vénézuélienne est passée d'une migration économique à un mouvement de migration forcée ou désespérée (Paez et Vivas Peñalver, 2017 : 3), le profil des migrants a évolué : les premiers avaient les moyens de quitter, étaient davantage diplômés et avaient eu l'occasion de planifier leur exil. À mesure que la crise a progressé, on a pu observer que les nouveaux arrivants détenaient moins de qualifications, en plus de manquer de ressources financières pour se transporter et pour se nourrir durant leur transport, dont la durée était d'autant plus importante faute de moyens (Camilleri *et al.*, 2019 : 8). De plus, ils présentaient des conditions de santé nécessitant une attention médicale, que ce

soient des maladies chroniques non traitées ou des maladies infectieuses susceptibles d'être transmises à la population locale (Camilleri *et al.*, 2019 : 8).

Au-delà du profil des migrants, qui demandait plus de ressources de la part des pays d'accueil, c'est l'augmentation très rapide de leur nombre qui a déstabilisé les capacités d'accueil des États et a pu causer la mise en place de politiques plus restrictives. Le graphique en Annexe 5 illustre l'évolution du nombre de Vénézuéliens ayant quitté leur pays. On y note que l'augmentation constatée à compter de 2015 est sans commune mesure avec ce qui avait pu être observé par le passé.

2. Politique interne et opinion publique

Des facteurs relevant de la politique interne des États concernés ont fait évoluer les politiques d'accueil de la Colombie et du Pérou. Parmi ceux-ci, l'évolution de l'opinion publique, de plus en plus réfractaire à l'arrivée de Vénézuéliens à mesure que leur arrivée s'accélérait, a pu jouer un rôle important (Freier *et al.*, 2019 : 59). De plus, les changements à la présidence qu'ont connus ces deux pays durant cette période ont exercé une influence de façon plus marquée au Pérou qu'en Colombie.

2.1 Colombie

La Colombie, par sa situation géographique et ses faibles capacités de contrôle frontalier, peut difficilement limiter l'entrée des Vénézuéliens qui fuient leur pays. Même si ses politiques officielles d'accès au territoire sont rendues plus strictes, leur application effective le long d'une frontière commune de 2200 kilomètres est impensable, faute de moyens suffisants (Baddour, 2018 ; Freier *et al.*, 2020 : 4). Dans ce contexte, le gouvernement a généralement été pragmatique et a préféré favoriser une migration régulière sur laquelle il pouvait avoir un certain contrôle et des données. Tout de même, en février 2018, l'administration Santos a cessé d'émettre de nouvelles TMF et a mis fin au PTP (Brumat *et al.*, 2018 : 209), tout en

exigeant un passeport, difficile à obtenir au Venezuela, pour entrer sur le territoire sans détenir la TMF (Ramsey et Sánchez-Garzoli, 2018 : 9). Au même moment, le gouvernement colombien a instauré le Registro administrativo de migrantes venezolanos¹⁹ (RAMV), qui visait à enregistrer les citoyens vénézuéliens en situation irrégulière sur le territoire. Au moment de sa mise en place, le gouvernement avait simplement annoncé qu'il servirait de base de données pour la planification d'une politique intégrale d'attention humanitaire destinée aux Vénézuéliens (Barbieri *et al.*, 2020 : 223). Des immigrants en situation d'irrégularité peuvent cependant avoir été réticents à s'y inscrire, craignant d'éventuelles conséquences négatives pour eux (Selee *et al.*, 2022 : 119). Malgré cela, 442 000 s'y sont inscrits (Selee *et al.*, 2020 : 16). À la fin de juillet 2018, juste avant de quitter le pouvoir, le président Santos a annoncé que les personnes inscrites au RAMV pourraient obtenir le PTP : 280 000 Vénézuéliens ont ainsi pu régulariser leur situation. Pour ceux entrés après la date d'échéance du RAMV, il faudra cependant attendre janvier 2020 avant que l'administration d'Ivan Duque offre de nouvelles opportunités de régularisation (Selee *et al.*, 2020 : 16).

En 2018, des opérations de déportation massive de Vénézuéliens en situation d'irrégularité menées par la police et par une unité spéciale créée à cet effet ont été rapportées. Ces opérations sont non conformes aux normes de protection internationales et américaines (CODHES, 2018, p. 26).

En somme, la Colombie a effectivement suivi la tendance régionale et a durci ses politiques d'accueil après la relative ouverture connue au début de la vague migratoire. Cependant, elle l'a fait à un degré moindre que d'autres États, comme l'Équateur (Barbieri *et al.*, 2020 : 227) ou le Pérou, tel qu'il sera relaté ci-après.

2.2 Pérou

La posture du Pérou face à l'exode vénézuélien a fortement dépendu du président en poste (Said *et al.*, 2020 : 71). L'arrivée au pouvoir de Martín Vizcarra, qui a

¹⁹ Registre administratif des migrants vénézuéliens.

remplacé Pablo Pedro Kuczynsky après sa démission, a coïncidé avec un durcissement des politiques migratoires envers les Vénézuéliens. Il faut cependant mentionner que cela a aussi coïncidé avec une forte accélération des arrivées vénézuéliennes, probablement en partie stimulées par la politique d'ouverture du gouvernement précédent (Selee *et al.*, 2020 : 17). À l'entrée en fonction du président Vizcarra, une troisième ronde du PTP avait déjà été amorcée, et c'était la première à permettre l'entrée postérieurement à l'annonce : annoncé en janvier 2018, le décret permettait à tout Vénézuélien entré sur le territoire avant le 31 décembre de la même année de demander le PTP, et ce, jusqu'au 30 juin 2019 (Acosta *et al.*, 2019 : 10). Après son arrivée au pouvoir en mars 2018, le président Vizcarra a resserré les conditions d'obtention du PTP en limitant les délais : il fallait désormais être entré sur le territoire avant le 1^{er} novembre et faire la demande au plus tard le 31 décembre (Acosta *et al.*, 2019 : 10). Il a également ajouté au même moment l'exigence de présenter un passeport, valide ou expiré, pour entrer sur le territoire péruvien (Brumat *et al.*, 2018 : 209).

Devant l'impossibilité de régulariser leur statut par le PTP, les immigrants ont davantage fait de demandes d'asile à leur arrivée au pays, ce qui a causé un embourbement du système d'asile. En juin 2019, dans le but de restreindre également cette voie d'entrée sur le territoire, le gouvernement a imposé l'obtention d'un visa humanitaire préalable à l'entrée au pays (Said *et al.*, 2020 : 65). L'obtention de ce visa nécessitait un passeport valide ou non et un certificat apostillé d'absence d'antécédents criminels (Selee *et al.*, 2020 : 10). Pour les Vénézuéliens souhaitant entrer comme demandeurs d'asile, une entrevue préalable à l'entrée sur le territoire a été instaurée. De cette façon, si le fonctionnaire estimait que le demandeur ne se qualifierait pas comme réfugié selon les critères de la *Convention de Genève* de 1951, celui-ci était refoulé en Équateur (Selee *et al.*, 2020 : 25). On peut voir l'effet de ces politiques sur le nombre de demandes d'asile en Annexe 6 : après une augmentation importante en 2018 et 2019, elles ont fortement diminué à compter de 2020.

Des exemptions ont cependant été prévues à l'exigence de passeport pour certaines catégories d'immigrants: les personnes en processus de réunification familiale dont un membre de la famille vivait au Pérou, celles en situation d'extrême vulnérabilité

incluant les femmes enceintes, de même que les personnes âgées de 60 ans et plus (República de Perú, 2019 : art. 2). En septembre 2019, 60 000 exemptions avaient déjà été accordées depuis la résolution entrée en vigueur le 15 juin de la même année (Selee *et al.*, 2020 : 18). Il semble en effet que le mot d'ordre ait été d'imposer officiellement des règles d'entrée plus sévères mais d'avoir un régime d'exceptions plutôt généreux (Testa, 2019 : 32).

Ces restrictions à l'entrée légale sur le territoire ont fait diminuer le nombre d'entrées officielles de 88 000 en juin 2019 à 19 000 en juillet de la même année. Cependant, les entrées irrégulières ont augmenté considérablement (Selee *et al.*, 2022 : 12), de même que les expulsions par les autorités (El Comercio, 2019).

3. Problème d'action collective et diffusion de politiques restrictives

En l'absence de concertation régionale, les États ont réagi aux circonstances, générant des externalités sur leur territoire et à l'extérieur de celui-ci. La visualisation des trajectoires migratoires les plus fréquentes, à l'aide de la carte placée en Annexe 7, et la séquence chronologique de la mise en place des restrictions à l'entrée de différents États présentée, en Annexe 8, permettent d'illustrer le problème d'action collective généré par l'immense vague migratoire en provenance du Venezuela.

En avril 2018, le Chili imposait l'obtention d'un visa de responsabilité démocratique qui devait être demandé dans les consulats chiliens au Venezuela, ce qui limitait les possibilités des Vénézuéliens ayant amorcé leur émigration vers le Chili d'y entrer (Castro Trujillo, 2020 : 60). Après la fin d'octobre 2018, comme mentionné plus haut, il devenait impossible pour les Vénézuéliens d'obtenir le PTP au Pérou. En janvier 2019, l'Équateur exigeait une preuve d'absence d'antécédents judiciaires pour permettre l'entrée des ressortissants vénézuéliens (Castro Trujillo, 2020 : 60). Ces politiques de restriction à l'entrée n'ont pas entravé le mouvement de sortie des Vénézuéliens de leur pays, elles ont plutôt fait en sorte qu'une plus grande proportion d'entre eux reste dans le dernier État à les avoir laissés entrer, et à mesure que des restrictions furent imposées, la Colombie s'est imposée comme

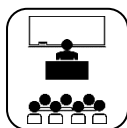
la seule option pour les migrants se déplaçant par voie terrestre. Le graphique en Annexe 8 démontre bien les effets des restrictions imposées par les gouvernements péruvien et chilien sur le nombre d'entrées et de sorties du territoire péruvien. À la fin de l'année 2019, onze pays d'Amérique latine avaient imposé des barrières à l'entrée aux immigrants vénézuéliens (Castro Trujillo, 2020 : 61). Il est possible d'analyser la multiplication des mesures restrictives adoptées par différents États comme étant un phénomène de diffusion. Les mécanismes en cause seraient l'apprentissage et la compétition. En effet, les dirigeants des différents États ont pu observer les conséquences des politiques d'ouverture ou de restriction de leurs voisins et s'ajuster en fonction de leurs observations et du nombre de migrants vénézuéliens qu'ils s'estimaient en mesure d'accueillir. Par la suite, la réaction en chaîne de politiques restrictives pourrait être liée à un mécanisme de compétition, qui, plutôt que d'avoir pour objectif l'obtention de ressources matérielles, aurait pour but de limiter le nombre de migrants accueillis pour notamment minimiser la pression sur les dépenses publiques.

Conclusion

Après avoir réagi à l'afflux de Vénézuéliens sur leur territoire conformément au discours régional sur l'immigration construit durant les quinze premières années du 21^e siècle, les États sud-américains, sous la pression de leurs opinions publiques et parfois en réaction aux restrictions adoptées par leurs voisins, ont resserré les conditions d'entrée pour les Vénézuéliens alors que les facteurs à la base de leur exode n'avaient pas connu de changement notable. En continuité avec ces politiques qui ont commencé vers 2018, les restrictions aux frontières en lien avec la pandémie de COVID-19 ont fait perdurer le phénomène (Freier *et al.*, 2021 : 11). Le résultat a été une augmentation des entrées irrégulières, allant de pair avec une vulnérabilité croissante des migrants au phénomène de trafic humain (Ochoa, 2020a : 483). La Colombie, ne pouvant réellement empêcher les entrées sur son territoire, a vu sa population d'origine vénézuélienne augmenter durant cette période et, devant l'impossibilité de répondre seule aux besoins de ces immigrants, a commencé à plaider pour une aide internationale accrue (Freier *et al.*, 2021 : 2753).

Ce changement d'attitude des États sud-américains face à la migration démontre l'incapacité de la CSM à faire perdurer la norme et les politiques diffusées dans un contexte changeant. Cela peut être dû au fait que la norme suivant l'approche des droits de la personne n'ait pas été internalisée par les États. De plus, la présence de représentants du Venezuela au sein de la CSM peut avoir été un obstacle à la capacité de ce réseau à traiter de la crise migratoire de manière satisfaisante. D'ailleurs, surprenamment, la CSM n'a pas tenu de conférence annuelle en 2019, alors que la crise migratoire s'aggravait pourtant²⁰. Il était prévu, selon le compte-rendu de la conférence de 2018, que le Pérou exerce la PPT en 2019. Le Venezuela s'était alors proposé pour jouer ce rôle en 2020 (CSM, 2018 : 6). Finalement, la conférence de 2020 n'a pas non plus eu lieu. Quels qu'en soient les motifs, la CSM n'a pas vraiment contribué à la formulation d'une réponse régionale à la crise migratoire vénézuélienne. C'est ainsi qu'un second réseau, plus adapté aux circonstances, a été mis sur pied alors que la crise s'aggravait.

²⁰ Il est également possible que, débordés par la crise migratoire, les autorités migratoires aient jugé bon de concentrer leurs efforts à collaborer avec la Plateforme R4V qui se créait à ce moment. C'est ici que des entrevues seraient utiles pour explorer ces hypothèses.

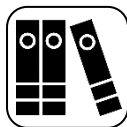


SIXIÈME CHAPITRE

Régionalisation par le haut



1. Initiative *ad hoc*
2. L'orchestration de la réponse régionale
3. Diffusion des politiques de régularisation



Les gouvernements colombien et péruvien ont d'abord répondu par des mesures *ad hoc* au phénomène inédit de migration massive en provenance du Venezuela. Après une période initiale de relative ouverture, ils ont tendu à resserrer les exigences d'entrée et de séjour, ce qui n'a pas empêché les Vénézuéliens de continuer à sortir de leur pays. Les effets de ces mesures restrictives, prises isolément par différents États sud-américains, ont mis en lumière un problème d'action collective qu'il convenait d'affronter par des mécanismes régionaux. Signe de la faiblesse des organisations régionales existantes au moment de la crise migratoire, le réflexe des dirigeants sud-américains n'a pas été d'utiliser ces forums pour coordonner la réponse à la crise migratoire. Plutôt, deux initiatives régionales *ad hoc* en lien avec la situation vénézuélienne coexistent, le Groupe de Lima et le Processus de Quito (Freier *et al.*, 2020 : 10). Cependant, l'acteur principal d'une certaine régionalisation de la réponse, tant humanitaire qu'en matière de politiques publiques, est actuellement la Plateforme de coordination inter-agences (R4V), coordonnée par l'OIM et le HCR.

Après avoir brièvement résumé les initiatives régionales *ad hoc*, l'orchestration de la réponse humanitaire par des organisations internationales puis la (re)diffusion aux gouvernements des États d'accueil de politiques de régularisation par ces mêmes organisations internationales seront détaillées.

1. Initiatives *ad hoc*

La prochaine section présentera les deux tentatives de donner une réponse multilatérale à la crise vénézuélienne et à l'immigration dans les pays voisins qui en est la conséquence.

1.1 Le Groupe de Lima

Le Groupe de Lima a été formé à l'initiative du Président péruvien Pedro Pablo Kuczynsky en août 2017. Douze États²¹ sont signataires de la *Déclaration de Lima* qui « condamne la rupture de l'ordre démocratique au Venezuela²² » (Gouvernement du Pérou, 2017), ne reconnaît pas l'Assemblée constituante et soutient le pouvoir législatif vénézuélien. La déclaration prend acte de la crise humanitaire et condamne les violations des droits de la personne et la répression (Acosta *et al.*, 2019 : 22). La première référence aux conséquences migratoires de la crise vénézuélienne n'est apparue qu'en février 2019 dans une déclaration (Freier *et al.*, 2020 : 9), soit après la formation du Processus de Quito.

1.2 Le Processus de Quito

En septembre 2018, à l'initiative de l'Équateur et soutenu par le HCR (Ochoa, 2020a : 488), le Processus de Quito a été mis sur pied. Contrairement au Groupe de Lima, positionné contre le gouvernement Maduro, (Freier *et al.*, 2020 : 9), il se veut plus neutre politiquement et dédié à « créer un espace pour échanger l'information et les bonnes pratiques, avec la visée d'articuler et de coordonner une réponse régionale à cette crise migratoire et humanitaire²³ » (Pradel, 2020 : 11). Il a permis l'adoption de sept déclarations²⁴ dont la seconde inclut un Plan d'action (Acosta *et al.*, 2019 : 23). Ce Plan d'action, qui comportait des engagements ainsi que des délais pour les remplir, n'a pas réellement fait l'objet d'un suivi. En effet, le Processus de Quito est de nature plutôt déclaratoire et est non contraignant (Acosta *et al.*, 2019 : 23), au point où l'adoption de politiques d'entrée plus

²¹ Argentine, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay et Pérou.

²² Traduction de l'espagnol par l'auteure.

²³ Traduction par l'auteure.

²⁴ Certains États n'ont pas signé toutes les déclarations. Voici la liste des États ayant signé au moins une déclaration : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Guyane, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, République Dominicaine, Uruguay et Venezuela (signée par le Président autoproclamé Juan Guaidó).

restrictives en Équateur, bien que contraires à son esprit, aient eu lieu à la même période que la première *Déclaration de Quito* (Castro Trujillo, 2020 : 60). Selon certains auteurs, le Processus de Quito est surtout destiné à mobiliser les donateurs et bailleurs de fonds internationaux dans le contexte des efforts diplomatiques pour faire reconnaître la crise migratoire au niveau international (Freier *et al.*, 2020 : 10).

Il est d'ailleurs notable que le Processus de Quito ait été créé après la Plateforme R4V co-dirigée par l'OIM et le HCR. Des liens très forts existent cependant entre ces deux entités. En effet, plusieurs activités de type webinaire, conférences et échanges des meilleures pratiques sont coorganisées par le Processus de Quito, R4V et d'autres partenaires. De plus, le secrétariat technique du Processus de Quito est assuré conjointement par l'OIM et le HCR (Proceso de Quito, 2022).

2. L'orchestration de la réponse régionale

Le Secrétaire général de l'ONU a mandaté l'OIM et le HCR en avril 2018 pour qu'ils coordonnent la réponse à la crise (R4V, 2019a : 12). Les deux organisations ont mis sur pied la Plateforme de coordination inter-agences pour les réfugiés et migrants du Venezuela, (R4V), qui doit développer une « approche régionale pour assurer une réponse opérationnelle cohérente et coordonnée²⁵ » (BCAH, 2019 : 62). Bien qu'il soit possible d'interpréter la nécessité de la création de cette plateforme comme un constat d'échec de la capacité de la région à gérer cette crise de façon autonome, il convient tout de même de souligner que d'autres crises migratoires ont nécessité ce genre d'intervention (BCAH, 2018 : 41). Les prochaines lignes décriront en détail la pratique de l'orchestration de la réponse à la crise.

²⁵ Traduction de l'anglais par l'auteure.

2.1 Fonctionnement de la Plateforme R4V

R4V constitue un cas d'orchestration tel que défini plus haut, où l'OIM et le HCR agissent conjointement comme orchestrateurs qui facilitent et surtout coordonnent le travail d'organisations partenaires (agences de l'ONU, ONG, organisations religieuses et académiques), qui sont les intermédiaires. La cible de gouvernance est la crise migratoire complexe causée par l'émigration massive de la population vénézuélienne. En effet, selon (Abbott *et al.*, 2010 : 30), dans certains cas, la cible de l'orchestration peut ne pas être un acteur précis mais un problème à résoudre. Le modèle d'orchestration ici observé correspond davantage à la coordination puisque par le soutien matériel important qu'elle fournit aux intermédiaires, ainsi que par le cadre idéationnel diffusé par les Plans régionaux et les formations offertes aux partenaires, la Plateforme oriente leurs objectifs et façons de faire. Malgré cette forte influence, les partenaires sont libres de joindre la Plateforme. Il demeure possible pour une organisation de financer autrement ses projets d'assistance aux migrants et réfugiés vénézuéliens. Cependant, la Plateforme a entre autres été créée pour faciliter la collecte de fonds au niveau international (Freier *et al.*, 2021 : 2755). Bien que les sommes recueillies n'aient jamais atteint les objectifs fixés par les plans successifs, c'est tout de même grâce à R4V que la crise fait l'objet d'une certaine attention et d'un financement minimal à l'international. Au chapitre du soutien idéationnel, la Plateforme fournit aussi des données importantes à ses partenaires et au grand public concernant le recensement des Vénézuéliens dans les différents pays, les prévisions de mouvements de population et l'évolution des besoins des populations ciblées. Ce type de soutien correspond davantage à la facilitation qu'à l'orchestration et peut être utile à des acteurs extérieurs à la Plateforme puisque ces données sont accessibles sur son site Internet.

Afin de mieux saisir comment la Plateforme coordonne la réponse régionale, les prochaines pages présenteront les parties prenantes à celle-ci, pour ensuite analyser le contenu des plans régionaux annuels ainsi que des plans nationaux colombien et péruvien et terminer par les mécanismes de suivi et de transparence mis en place par la Plateforme.

2.1.1 *Parties prenantes*

Les différentes parties prenantes de R4V seront ici présentées. Il s'agit des donateurs, des organisations partenaires, des populations ciblées, des gouvernements des États concernés ainsi que de différentes organisations internationales.

2.1.1.1 Les donateurs

Les donateurs de R4V sont des gouvernements, des agences de l'ONU, des entreprises et des fondations. Pour 2021, les besoins du Plan régional avaient été évalués à 1,4 milliard de dollars, mais seulement 588 millions ont été financés. Le gouvernement des États-Unis a contribué à hauteur de 468 millions de dollars. Soixante-huit autres donateurs ont fourni les 120 millions de dollars restants (R4V, 2022*c*).

2.1.1.2 Les organisations partenaires

Les organisations partenaires, les intermédiaires, selon le modèle de l'orchestration, qui mettent en œuvre les différents projets sur le terrain, sont de différentes natures : agences de l'ONU, ONG internationales, nationales et locales, institutions académiques et associations religieuses. Le premier Plan régional comportait 95 organisations partenaires (R4V, 2019*a* : 6), et le dernier publié en compte 192 (R4V, 2022*b* : 10). Le Plan régional de 2022 porte une attention particulière à la localisation de l'aide internationale en incluant 23 organisations dirigées par des réfugiés ou des immigrants vénézuéliens, représentant 12 % des organisations (R4V, 2022*b* : 7).

2.1.1.3 Les populations ciblées

Le Plan régional annuel a comme populations cibles les migrants et réfugiés vénézuéliens, qu'ils soient installés sur le territoire d'un État visé par le Plan, en transit vers un autre pays ou dans une dynamique de migration pendulaire. De plus, le Plan cible également les populations locales vulnérables ou rendues vulnérables en raison de l'importance du mouvement migratoire. Par exemple, si les services de santé sont débordés, cela n'affecte pas seulement les immigrants, mais également les populations des villes et régions où ils transitent et s'établissent. Le Plan de 2022 identifie ainsi 8,4 millions de personnes dans le besoin, dont 2 millions proviennent des communautés d'accueil. Il a comme cible de rejoindre 3,82 millions de personnes, desquelles 824 000 font partie des populations locales (R4V, 2022*b* : 10).

2.1.1.4 Les gouvernements des États d'accueil des migrants et réfugiés

Le Plan régional est la somme des plans des huit Plateformes nationales ou sous-régionales : Brésil, Caraïbes, Amérique centrale et Mexique, Chili, Colombie, Équateur, Pérou et Côte Sud. Les gouvernements des États concernés font partie de la Plateforme qui leur correspond et sont impliqués à toutes les étapes de chacun des plans annuels (R4V, 2022*b* : 14).

2.1.1.5 Les organisations internationales

Pour terminer, la Plateforme R4V maintient une étroite collaboration avec le Processus de Quito et les trois Conférences des donateurs (R4V, 2022*b* : 7) qui ont jusqu'à maintenant été organisées : en 2019 par l'UE, en 2020 par l'Espagne en collaboration avec l'UE, et finalement, en 2021 par le Canada (EEAS, 2021). Elle est également en relation avec les institutions financières internationales, le secteur privé ainsi que les acteurs du développement international (R4V, 2022*b* : 7).

2.1.2 Le Plan régional annuel

Depuis 2019, la Plateforme publie annuellement un plan régional qui a pour fonction d'énoncer les besoins dans différents secteurs ainsi que les activités qui pourront y répondre. Les secteurs d'intervention sont l'éducation, la sécurité alimentaire, la santé, le transport humanitaire, l'intégration, la nutrition, la protection, la protection de l'enfance, la violence basée sur le genre, le trafic humain et la contrebande, le logement, l'accès à l'eau potable et à l'hygiène, l'assistance en espèces ainsi que les services communs de la Plateforme (R4V, 2022*b* : 12). Chacun de ces secteurs est sous la responsabilité d'une organisation, plus souvent une agence de l'ONU, suivant le modèle des *clusters* décrit dans la section 1.3.1 du chapitre 1. Une grande partie des secteurs d'intervention sont dérivés des clusters existants, à l'exception de l'intégration et du transport humanitaire, qui ont été ajoutés pour répondre à la nature migratoire de la situation. Les standards humanitaires Sphère sont utilisés dans les quatre secteurs d'intervention concernés (R4V, 2022*b* : 28).

La rédaction du Plan nécessite une analyse conjointe des besoins, effectuée par chacune des Plateformes nationales et sous-régionales. Le Plan régional est la somme des plans des huit Plateformes en plus des besoins identifiés globalement à l'échelle régionale. Au fil des années, le plan a été de plus en plus détaillé. En plus des secteurs d'intervention présents depuis le début, des axes transversaux ont été progressivement ajoutés : environnement, centralité de la protection, protection contre l'exploitation et les abus sexuels, redevabilité aux populations affectées, communication avec les communautés/communication pour le développement, et finalement, aide en espèces. De plus, le Plan régional de 2022 présente dans son annexe une matrice complète des résultats attendus dans tous les secteurs d'intervention, comportant 112 indicateurs (R4V, 2022*b* : 249).

Les moyens déployés par la Plateforme permettent en premier lieu de recueillir des informations sur les migrants et réfugiés vénézuéliens et d'estimer les flux de population anticipés ainsi que leurs besoins les plus immédiats. À partir de ces données, chacune des Plateformes nationales et sous-régionales estime le nombre de personnes qui auront besoin d'assistance, et cible le nombre d'individus qui

pourront recevoir de l'aide ainsi que le budget nécessaire pour y parvenir. Ces données sont ensuite intégrées dans leurs plans respectifs, puis dans le plan régional annuel. Le tableau 2, à la page suivante, illustre les projections annuelles faites depuis 2019.

Il est possible de constater, à la lecture du tableau 2, que les plans annuels, sauf pour le premier et le plan révisé de 2020, ciblent moins de 50 % de la population ayant besoin d'assistance. On remarque aussi que les plans n'atteignent pas leurs cibles, mais parviennent tout de même à atteindre une grande proportion des populations ciblées si l'on considère le faible niveau de financement atteint. À cet égard, notons que le plan révisé de 2020 à la suite du déclenchement de la pandémie mondiale de COVID-19 a permis d'atteindre, avec à peine 64 % du budget initialement prévu, plus d'individus (3,18 millions) que le nombre d'individus ciblé par la première version du plan de 2020 (2,47 millions). Le financement par personne atteinte tend à diminuer avec le temps : il était de 254 \$ en 2019, 207 \$ en 2020 et finalement 190 \$ en 2021.

Les données agrégées présentées ci-haut masquent de fortes disparités entre les Plateformes nationales et sous-régionales. À titre d'exemple, les plans nationaux colombien et péruvien seront examinés.

2.1.2.1 Plans nationaux pour la Colombie

La Plateforme nationale colombienne, nommée GIFMM (Grupo interagencial sobre flujos migratorios mixtos) a été créée antérieurement à la Plateforme régionale R4V. En effet, dès 2016, devant l'augmentation de l'immigration en provenance du Venezuela vers la Colombie, l'OIM et le HCR ont mis sur pied un groupe visant à coordonner l'action des différents acteurs dans la zone frontalière (R4V, 2019a : 49). De plus, en raison du conflit armé, la Colombie est le seul État sud-américain où l'architecture humanitaire et le système des *clusters* étaient implantés préalablement (R4V, 2019a : 50). Cela a pu contribuer à l'efficacité de la Plateforme nationale telle qu'illustrée dans le tableau 3 à la page 90.

TABLEAU 2
Nombre de personnes ciblées et besoins budgétaires du RMRP

Année	Nb d'individus ayant besoin d'assistance	Nb d'individus ciblés par le plan (millions)	Ratio	Nb d'individus atteints (millions)	Ratio	Financement nécessaire (millions \$US)	Financement obtenu (millions \$US)	Ratio	Financement obtenu par individu atteint (\$US)
2019	3 600 000	2,2	61%	1,6	73%	738	406	55%	254
2020	6 160 000	2,47	40%	-	-	1 035	-	-	-
2020 révisé COVID-19	6 170 000	4,11	67%	3,18	77%	1 410	659	47%	207
2021	7 200 000	3,3	46%	3,09	94%	1 440	589	41%	191
2022	8 400 000	3,82	45%	2,44	64%	1 790	667	37%	273

Source : Élaboration par l'auteure, données tirées de R4V, 2019*b*; R4V, 2020*a*; R4V, 2021*b*; R4V, 2022*b*.

TABLEAU 3
Nombre de personnes ciblées et besoins budgétaires GIFMM Colombie

Année	Migrants et réfugiés ciblés	Populations locales	Total	Nb de personnes assistées	Ratio	Financement prévu (millions \$US)	Financement reçu (millions \$US)	Ratio	Financement reçu par individu assisté (\$US)
2019	640 000	300 000	940 000	705 285	75%	315	193,4	61%	274
2020	1 970 000	310 000	2 280 000	-	-	739,2	-	-	-
2020 COVID-19	1 924 000	336 000	2 260 000	2 200 000	97%	782,26	330	42%	150
2021	1 404 000	396 000	1 800 000	1 820 000	101%	640	321	50%	176
2022	1 776 000	364 000	2 140 000	1 640 000	77%	803	366,2	46%	-223

Source : Élaboration par l’auteure, données tirées de R4V, 2019*b*; R4V, 2020*a*; R4V, 2021*b*; R4V, 2022*b*.

On y remarque que, bien que sous-financé, le plan national a généralement atteint ses objectifs en matière de nombre de personnes assistées. Cela se compare avantageusement à ce qui est observé à l'échelle régionale ou encore avec la Plateforme péruvienne. Le financement par personne atteinte est inférieur à la moyenne régionale, mais a tendu à augmenter, contrairement à la tendance régionale. Il était de 150 \$ par personne en 2020 et de 176 \$ en 2021.

En ce qui a trait au contenu des plans annuels de la Plateforme colombienne, les secteurs prioritaires, autant en ce qui a trait à l'importance du budget alloué qu'au nombre de personnes ciblées, sont la santé, la sécurité alimentaire et la nutrition, l'intégration, et finalement, la protection. Depuis 2021, l'aide en espèces, fortement encouragée au niveau régional depuis la pandémie, a gagné en importance. Dans les différents plans, le gouvernement colombien est félicité pour ses politiques qui favorisent la régularisation des personnes migrantes et réfugiés. Le plan national est présenté comme complémentaire aux actions et initiatives gouvernementales.

2.1.2.2 Plans nationaux pour le Pérou

Alors que le nombre de personnes des populations locales visées par le plan est assez stable en Colombie, entre 300 000 et 400 000 personnes, on observe du côté péruvien que ce nombre est très fluctuant et qu'il est même, dans le plan révisé de 2020, presque aussi élevé que le nombre de migrants et réfugiés ciblés. Cela peut s'expliquer par le fait que 75 % des Vénézuéliens présents au Pérou sont installés à Lima, alors qu'en Colombie, les immigrants sont davantage répartis sur le territoire (Selee *et al.*, 2020 : 29). La forte concentration de nouveaux arrivants est plus susceptible de mettre sous pression les différents services ainsi que l'accès au logement, affectant donc également les populations locales. Sauf pour 2020, le plan péruvien est moins bien financé que le plan colombien. Il tend également à moins atteindre ses objectifs en matière de nombre de personnes assistées, particulièrement en 2020. Les résultats décevants de 2020 (42 % des personnes visées atteintes malgré un budget reçu à 56 % du budget prévu) peuvent sans doute s'expliquer par la sévérité des mesures sanitaires mises en place par le

gouvernement péruvien durant la pandémie. Elles ont rendu l'action des ONG sur le terrain très difficile. Pour pallier ces difficultés, l'aide en espèces a été favorisée et elle demeure depuis parmi les secteurs les plus importants en matière de dépenses (R4V, 2020*b* : 37; R4V, 2021*b* : 39). Le plan de 2020 mentionne également le faible nombre d'organisations sur le terrain dans le secteur de la sécurité alimentaire et de l'accès à l'eau potable et à l'hygiène (WASH), ce qui limite l'aide aux populations ayant des besoins en ces matières (R4V, 2020*c* : 119). En 2021, on mentionne une autre fois que le secteur WASH compte peu d'organisations (R4V, 2021 : 170*c*).

Le tableau 4, à la page suivante, démontre bien que le financement par personne atteinte a considérablement fluctué : pour 2019, il est de 121 \$ par personne. Il a ensuite augmenté à 359 \$ pour 2020, ce qui s'explique sans doute par la forte diminution du nombre de personnes atteintes, pour se rapprocher de la moyenne régionale, à 183 \$ par personne, pour l'année 2021.

Les plans de la Plateforme péruvienne, dont le premier coïncide avec le début des restrictions à l'immigration vénézuélienne imposées par le gouvernement péruvien, présentent les inquiétudes des acteurs impliqués quant au manque d'options de régularisation pour les immigrants. Ils insistent davantage que les plans colombiens sur le renforcement des capacités des agents de l'État en matière de droits de la personne, de droit international des réfugiés et de gestion des migrations (R4V, 2019*a* : 73).

2.1.3 Mécanismes de suivi et reddition de compte

Les Plateformes nationales et sous-régionales publient des rapports annuels, à partir desquels le rapport régional est rédigé. Des rapports intermédiaires sont parfois publiés en cours d'année. Depuis les débuts de R4V, le niveau de transparence et d'accès aux données concernant le financement et les activités des Plateformes a augmenté. Des infographies interactives disponibles sur le site internet de la Plateforme régionale permettent d'accéder à des informations détaillées concernant les Plans régionaux de 2021 et 2022.

TABLEAU 4
Nombre de personnes ciblées et besoins budgétaires GTRM Pérou

Année	Migrants et réfugiés ciblés	Populations locales	Total	Nb de personnes assistées	Ratio	Budget prévu (millions \$US)	Budget reçu (millions \$US)	Ratio	Financement reçu par individu assisté (\$US)
2019	394 305	89 460	483 765	342 000	71%	106	41,6	39%	121
2020	235 000	125 000	360 000	-	-	136,5	-	-	-
2020 COVID-19	277 000	275 000	552 000	232 000	42%	148,64	83,2	56%	359
2021	579 800	99 900	679 700	506 000	74%	274	92,8	34%	183
2022	522 000	339 000	861 000	480 300	56%	304	100,3	33%	209

Source : Élaboration par l’auteure, données tirées de R4V, 2019b; R4V, 2020a; R4V, 2021b; R4V, 2022b.

De plus, il est maintenant possible de consulter les informations sur l'ensemble des activités prévues par les organisations partenaires (plus de 11 000 activités pour 2022) sur le site *Humanitarian Data Exchange*. Les données peuvent être visualisées à plusieurs échelles (région, pays, province), par secteur d'activité, par type de population touchée, par genre et par âge.

Le suivi en temps réel des Plans de 2021 et 2022 est possible grâce à une infographie interactive qui permet de connaître l'état du financement reçu ainsi que le nombre de personnes atteintes dans chacun des secteurs d'intervention. À titre d'exemple, le suivi du plan actuel a été mis à jour le 30 avril 2022 et indique que 905 000 personnes, sur une cible annuelle de 3,82 millions, ont été touchées par les activités effectuées jusqu'à maintenant, et que seulement 11,47 millions de dollars, sur un budget prévu de 1,79 milliard, ont été reçus pour financer la mise en œuvre du Plan. La plus grande partie de cette somme, soit 9,51 millions de dollars, a été attribuée à la Plateforme colombienne. En plus de cette dernière, seules les Plateformes péruvienne et équatorienne ont reçu des sommes jusqu'à maintenant, ce qui tend à démontrer que la distribution des fonds est orchestrée suivant la priorité des besoins exprimés dans le Plan puisqu'il s'agit des trois pays recevant le plus d'immigrants et ayant les besoins budgétaires les plus importants selon le Plan régional (R4V, 2022*b* : 13).

Les rapports annuels ainsi que la présentation interactive de diverses données permettent une reddition de comptes et la circulation d'information parmi les différentes parties prenantes de la Plateforme régionale : les donateurs, les gouvernements des pays hôtes, les différentes agences de l'ONU ainsi que les ONG. Ces outils sont cependant peu adaptés pour assurer la redevabilité envers les populations ciblées par les plans régionaux. Des efforts ont été faits depuis la mise en place de la Plateforme régionale pour tenir compte de cet aspect. Depuis 2021, la redevabilité envers les populations affectées fait partie des axes transversaux du Plan. Le Plan prévoit la mise en place d'une communauté de pratique servant à promouvoir des initiatives inter-agences ainsi que des mécanismes de plainte communautaire (R4V, 2021*c* : 26). Également, le Plan de 2022 prévoit évaluer au moyen d'une enquête les perceptions des populations ayant

reçu de l'assistance dans le but de déterminer si celle-ci était pertinente et a été fournie de façon sécuritaire et au bon moment (R4V, 2022*b* : 32). Il est prévu de considérer la redevabilité aux populations recevant de l'assistance à toutes les étapes du Plan : la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation ainsi que dans la présentation des résultats atteints et dans les activités de formation des organisations partenaires (R4V, 2021*c* : 26).

2.2 Un réseau de réseaux

La Plateforme correspond aux caractéristiques d'un réseau telles qu'énoncées par Sikkink (2009 : 230) : les partenaires y adhèrent de façon volontaire, attirés par les incitatifs matériels et idéationnels fournis par la Plateforme. Ensuite, l'information et l'apprentissage sont au cœur des activités de la Plateforme, que ce soit par les données recueillies et partagées auprès des partenaires sur les populations cibles ou les activités de formation organisées. La confiance mutuelle entre les parties prenantes est favorisée par le cadre de transparence et de suivi des résultats qui a été peaufiné au fil des années, ce qui est aussi une démonstration de l'adaptabilité et la flexibilité de la Plateforme. On peut également constater cette dernière caractéristique en considérant la reformulation des plans nationaux et du Plan régional de 2020 au début de la pandémie ainsi que le virage vers l'aide en espèces (R4V, 2020*b* : 9), et l'ajout des axes transversaux en 2021 (R4V, 2021*c* : 20).

La Plateforme est un réseau de réseaux. En effet, chacun des secteurs d'intervention est en soi un réseau, orchestré par l'agence onusienne ou l'ONG internationale qui lui correspond tel qu'illustré par le schéma en Annexe 9. Chacune des Plateformes nationales et sous-régionales constitue également des réseaux, et on peut considérer que la Plateforme est en réseau avec ses donateurs, les États latino-américains, ainsi que le Processus de Quito et le Groupe de Lima.

3. Diffusion des politiques de régularisation

En plus d'orchestrer la réponse à l'exode vénézuélien, la Plateforme R4V contribue à la diffusion de politiques de régularisation des migrants et réfugiés auprès des États, par les mécanismes de compétition, d'apprentissage et d'émulation. Avant de discuter des mécanismes de diffusion concernés, les principales politiques d'accueil des immigrants vénézuéliens adoptées par la Colombie et le Pérou depuis 2019 seront brièvement présentées.

3.1 Colombie

Les efforts récents de la Colombie en vue de régulariser le statut des Vénézuéliens présents sur son territoire ont été importants. Après un certain ralentissement, alors que l'émission de PEP avait cessé à compter de 2018 et l'absence de nouveaux programmes de régularisation durant la pandémie, le gouvernement colombien a annoncé en février 2021 la mise en place d'un nouveau permis de séjour d'une durée de 10 ans, l'Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos (ETPV) (APC Colombia, 2021). L'objectif de la mesure est d'avoir émis 1,5 million de permis de résidence en août 2022. À la fin du mois d'avril 2022, 1,6 million de ressortissants vénézuéliens avaient passé la dernière étape avant l'émission du permis et un million de permis avaient déjà été autorisés (Migración Colombia, 2022 : 8). En plus de permettre aux immigrants d'avoir accès à l'emploi formel et aux services de l'État, l'ETPV, en raison du processus d'obtention mis en place, permet au gouvernement colombien de recueillir des données sur la population immigrante ainsi que ses besoins, dans le but d'ajuster les politiques destinées à ce segment de la population (APC Colombia, 2021). Le tour de force administratif que constitue l'octroi de plus d'un million de permis de résidence en moins de deux ans a fait l'objet de félicitations internationales et de l'approbation du protecteur du citoyen colombien²⁶ (Defensoría del pueblo, 2021 : 3). Lors de l'annonce de

²⁶ Defensoría del pueblo.

l'initiative, le président Duque était d'ailleurs accompagné de représentants du HCR, de l'ONU, des États-Unis et de l'UE (Freier *et al.*, 2021 : 2753).

3.2 Pérou

Le Pérou a amorcé une nouvelle politique de régularisation avant l'annonce de l'ETPV colombien. Elle est cependant moins ambitieuse et a obtenu moins de succès. Le Carnet de permiso temporal de permanencia (CPP) n'est valide que pour un an, et n'est accessible qu'aux personnes entrées sur le territoire péruvien avant octobre 2020, qu'elles l'aient fait de façon régulière ou non. Le CPP n'est pas destiné exclusivement aux ressortissants vénézuéliens, mais 96 % des demandeurs sont de cette origine. Bien que le ministère des Migrations ait reçu 524 508 demandes de CPP, près de la moitié des demandeurs n'ont pas accompli les étapes subséquentes nécessaires à son obtention, ce qui fait qu'en avril 2022, 131 896 demandes avaient été approuvées et 130 607 étaient à l'étude. Avant l'expiration du CPP, les détenteurs doivent faire la demande du Carnet de extranjería qui comprend une catégorie dédiée aux Vénézuéliens, la Calidad migratoria especial residente. 23,6 % des Vénézuéliens au Pérou détiennent ce titre de séjour, qui doit être renouvelé annuellement, alors que 20 % détiennent le CPP. 28 % sont au pays avec un visa de touriste, d'une durée limitée à six mois (Vignolo et Castro, 2022 : 28). Pour chacun de ces trois cas, les résidents étrangers doivent renouveler fréquemment leur titre de séjour ou changer de catégorie migratoire à l'expiration du titre qu'ils possèdent. Ce sont autant de risques pour les détenteurs de ces titres de retomber dans l'informalité. Les organisations de la société civile qui viennent en aide aux ressortissants vénézuéliens dénoncent particulièrement les amendes imposées à ceux dont le titre de séjour est expiré, et qui constituent un frein à la régularisation des migrants, puisqu'ils doivent en général acquitter l'amende accumulée avant de soumettre leur demande de permis de séjour. L'amende peut s'élever jusqu'à onze dollars américains par jour excédant la validité du permis, ce qui fait que certains Vénézuéliens se retrouvent rapidement à devoir acquitter des montants hors de leur portée (Cordoves Canache, 2022). De plus, la mise en place d'une plateforme virtuelle pour le renouvellement des titres de séjour durant la

pandémie de COVID-19 a connu certains ratés techniques qui ont empêché des immigrants de compléter les procédures requises au maintien de leur statut migratoire régulier (Vignolo *et al.*, 2022 : 51). En somme, des voies de régularisation à long terme existent au Pérou, mais les exigences administratives, les lacunes techniques, ainsi que les amendes qui y sont associées empêchent ces politiques d'être aussi efficaces que l'ETPV colombien.

3.3 Mécanismes de diffusion

Les prochaines lignes feront état des mécanismes de diffusion observables des politiques de régularisation et d'une norme migratoire visant la non-criminalisation de la migration au sein du réseau qu'est R4V. Les mécanismes observés sont la compétition, l'apprentissage et l'émulation. En ce qui a trait à l'émulation, il est impossible d'affirmer que la norme ait été à ce jour internalisée par les États d'accueil.

3.3.1 Compétition

La mise en place de la Plateforme R4V a permis d'augmenter le financement de la réponse à la crise migratoire en augmentant sa visibilité et en permettant une plus grande confiance des donateurs par la transparence et les mécanismes de reddition de compte qu'elle a instaurés. Ces sommes disponibles sont un incitatif pour les États à adopter des postures leur permettant de maximiser la part reçue de ce financement. En instaurant des politiques conformes aux priorités énoncées par la Plateforme et d'autres bailleurs de fonds internationaux, la Colombie couvre une plus grande partie de ses besoins en aide internationale liés à l'accueil des Vénézuéliens que les autres États sud-américains (Freier *et al.*, 2020 : 5; Freier *et al.*, 2021 : 2753), en plus de capter une part de l'aide supérieure à la part d'immigrants accueillis, comme démontré dans le tableau 5. Il importe cependant de nuancer cet avantage relatif de la Colombie puisque le pays reçoit tout de même moins d'aide

par individu assisté que le Pérou et que la moyenne régionale (voir les tableaux 3 et 4).

Sauf pour l'année 2020, qui est atypique en raison de la pandémie de COVID-19 qui l'a marquée, le plan national colombien a toujours été financé en plus grande proportion que la moyenne régionale et que le plan national péruvien (voir le tableau 5 à la page suivante). De plus, la Colombie a capté plus de la moitié du financement de R4V. Cette proportion tend à augmenter depuis 2021, même si la Colombie héberge une proportion décroissante des migrants vénézuéliens. En comparaison, la faiblesse de la part du financement obtenu par le Pérou, qui n'a jamais dépassé 16 % alors que le pays accueille le quart des migrants vénézuéliens, est assez surprenante. À cet égard, des représentants du gouvernement péruvien auraient sollicité une rencontre avec le ministère colombien des Migrations pour « apprendre de leur expérience tant en ce qui a trait à la régularisation des migrants qu'à la marchandisation²⁷ des réfugiés²⁸ » (Freier *et al.*, 2021 : 2754).

La frontière entre la diffusion par compétition et la diffusion par coercition est plutôt mince (Gilardi, 2013 : 30). Aucune évidence de conditionnalité de l'aide internationale, par exemple, des critères explicites qui feraient en sorte que les États les plus performants en matière de mise en place de politiques de régularisation obtiennent des sommes plus importantes, n'a été identifiée. Il est cependant possible d'énoncer que les mécanismes de compétition suffisent, dans la mesure où les ressources issues des différents donateurs sont insuffisantes à répondre aux besoins exprimés par les plans nationaux. L'avantage développé par la Colombie peut inciter d'autres États à suivre son exemple. Les occasions de partage des expériences créées par la Plateforme sont en ce sens des opportunités de diffusion par l'apprentissage de la mise en œuvre de politiques de régularisation massive.

²⁷ Traduction de *refugee commodification*, ou transformation des personnes victimes de déplacements forcés en ressources donnant lieu à des négociations impliquant des gains pécuniers pour les États (généralement du Sud global) acceptant de les garder à l'intérieur de leurs frontières (Freier *et al.*, 2021 : 2748).

²⁸ Traduction de l'anglais par l'auteure.

TABLEAU 5**Fonds reçus par pays via R4V, Colombie et Pérou 2019-2022**

Année	Proportion du plan financé (% du plan national ou régional)			Part des migrants accueillis (% du total des pays membres de R4V)		Part des fonds R4V reçus (% du total R4V)	
	Colombie	Pérou	Régional	Colombie	Pérou	Colombie	Pérou
2019	61 %	39 %	55 %	41 %	22 %	50 %	11 %
2020	42 %	56 %	47 %	38 %	23 %	50 %	13 %
2021	50 %	34 %	41 %	37 %	26 %	54 %	16 %
2022*	12,6 %	8,2 %	10,6 %	36 %	25 %	53 %	13 %

*Au 15 juillet 2022

Source : Élaboration par l'auteure, données tirées de R4V, 2019*b*; R4V, 2020*a*; R4V, 2021*b*; R4V, 2022*c*; R4V, 2022*d*.

3.3.2 *Apprentissage*

Alors que la CSM a créé des occasions annuelles de partage des expériences, des leçons apprises et des meilleures pratiques en matière de politiques migratoires, la Plateforme R4V agit en ce sens de façon beaucoup plus intensive. En collaboration avec le Processus de Quito, le Groupe de Lima, l'OIM, le HCR et certains gouvernements, des formations, conférences, webinaires et autres types de rencontres sont organisés pour permettre aux différentes parties prenantes de la Plateforme de se former, d'interagir et de partager leurs expériences en lien avec la crise migratoire. Le calendrier interactif de ces événements, disponible sur le site Internet de la Plateforme, affiche des activités depuis février 2021. Bien qu'il soit parfois ardu de déterminer la nature exacte d'un événement à partir des

informations fournies, ce calendrier permet de constater que les occasions d'interactions entre les différents acteurs des Plateformes nationales sont nombreuses (R4V, 2022e).

À titre d'exemple de ce type d'événement, la tenue d'une conférence régionale sur la régularisation des migrants et réfugiés vénézuéliens sera ici décrite. L'événement, tenu sur deux matinées les 28 et 29 avril 2022, concernait la Plateforme régionale mais était organisé par l'OIM-Pérou et financé par le gouvernement canadien. L'événement comportait quatre tables rondes ainsi qu'un dialogue. Trois des tables rondes impliquaient des fonctionnaires, alors que la quatrième concernait des membres de la société civile, surtout des ONG. Les thématiques abordées étaient les meilleures pratiques et leçons apprises en matière de régularisation des migrants, le renforcement des politiques de régularisation et leur impact sur l'intégration socioéconomique des migrants, ainsi que les avancées, lacunes et défis en ce qui a trait aux politiques déjà implantées. La quatrième table ronde était spécifiquement consacrée au Pérou et au renforcement de sa gestion des migrations. Les intervenants, outre les fonctionnaires et représentants d'ONG, étaient des délégués d'organisations onusiennes, avec une forte représentation de l'OIM et du HCR, ainsi que des chercheurs. Plusieurs des personnes assistant à l'activité se sont présentées dans la conversation de l'événement virtuel : il s'agissait surtout de fonctionnaires ou d'employés d'ONG, en plus de quelques chercheurs universitaires (OIM Perú, 2022).

Durant l'événement, la mise en valeur du programme colombien de régularisation (ETPV) était notable, de même que la critique de certains ratés des programmes péruvien et équatorien. Le rapport technique de cette conférence suit également cette tendance (Vignolo *et al.*, 2022 : 51;63;65;68). Comme mentionné dans la section 3.2 de ce chapitre, les amendes imposées pour des titres de séjours expirés sont un obstacle important à la régularisation des Vénézuéliens au Pérou. Ceci fut rappelé par les organisations de la société civile présentes, et même reconnu par le représentant du Pérou comme étant une « leçon apprise ». Cependant, selon ses dires, ces amendes ne peuvent être simplement annulées dans le cadre législatif actuel, et les autorités migratoires péruviennes ne peuvent que conseiller les

immigrants concernés sur la façon d'obtenir un allègement ou une exonération individuelle de leurs amendes (OIM Pérou, 2022). Cet exemple démontre bien la fracture entre le pouvoir législatif et les pouvoirs exécutif et administratif en ce qui a trait à la gestion des migrations. Les principales mesures adoptées au Pérou face à l'immigration vénézuélienne ont d'ailleurs fait l'objet de décrets et non de lois. Comme la diffusion des politiques de régularisation s'est produite, autant pour la période allant de 1999 à 2015 que durant l'émigration massive en provenance du Venezuela, via des réseaux impliquant plutôt des fonctionnaires que des législateurs, il n'est pas surprenant que les premiers aient davantage internalisé les avantages de ces politiques et souhaitent éliminer les obstacles à leur mise en œuvre.

En plus de tels événements ponctuels servant à la diffusion de savoir-faire en matière de régularisation des personnes immigrantes, la Plateforme offre un accompagnement aux États qui souhaitent implanter ou améliorer de telles politiques. Ainsi, le plan national colombien pour 2021 prévoyait des activités de sensibilisation et d'appui technique dirigées à différentes institutions de l'État en vue de contribuer à la conception de politiques publiques de régularisation (R4V, 2021*c* : 127). Après le lancement de l'ETPV en février 2021, félicité dans le rapport annuel (R4V, 2021*b* : 34), le plan suivant prévoit poursuivre le renforcement des capacités ainsi que le soutien technique à la mise en œuvre de cette politique (R4V, 2022*b* : 121). Du côté du Pérou, alors qu'au moment de la rédaction du plan national 2021, l'annonce de la mise en place du CPP ainsi que de la résidence humanitaire avait déjà eu lieu, l'appui technique et financier aux procédures de régularisation et d'accès aux procédures d'asile a été identifié comme étant prioritaire. Le soutien des capacités de l'État, et des activités de formation et de sensibilisation de différentes autorités concernées, comme la superintendance des migrations et la police, est prévu (R4V, 2021*c* : 127). Le rapport annuel de 2021 souligne les débuts du processus de préenregistrement pour l'obtention du CPP ainsi que l'octroi de 23 000 permis de résidence humanitaire. De plus, il mentionne les efforts à faire pour la prochaine année, en collaboration avec les autorités, pour surmonter les obstacles à la régularisation des migrants (R4V, 2021*b* : 40). Le plan national de 2022 établit pour sa part l'avancement des processus de régularisation comme l'une de ses trois priorités stratégiques. Il est cependant moins précis que

le plan précédent au sujet des moyens qui seront employés pour y parvenir (R4V, 2022*b* : 154). L'OIM ainsi que l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement soutiennent un projet d'assistance technique visant à optimiser les capacités de réponses de l'État péruvien aux personnes qui sollicitent le CPP ou le permis de résidence humanitaire (Migraciones Perú, 2021 : 39).

3.3.3 Émulation

La diffusion par l'émulation concerne surtout la diffusion de normes, et on estime que le processus de diffusion se termine par l'internalisation de celle-ci (Finnermore *et al.*, 1998 : 898). La norme ici promue par l'OIM est la régularisation du statut migratoire des migrants, légitimée par une approche centrée sur les droits de la personne. Comme pour la période 1999-2015 via la CSM, l'organisation joue toujours le rôle de promoteur de cette norme. La réaction initiale du Pérou et de la Colombie, qui ont tenté des politiques de régularisation *ad hoc* pour répondre à l'augmentation de l'immigration vénézuélienne, démontre que la norme avait acquis une certaine importance aux yeux des pouvoirs exécutifs. Cependant, le resserrement des mesures autour de 2018 démontre bien que celle-ci n'était pas complètement internalisée. Par les mécanismes d'apprentissage, promus entre autres par l'OIM via la Plateforme, ainsi que de compétition pour les ressources d'aide à l'accueil des immigrants, on observe une reprise de la diffusion des politiques de régularisation. Selon les étapes du processus de diffusion par émulation présentées dans le tableau 1, la diffusion par émulation en serait plutôt à la phase de « cascade » de la norme : la norme est diffusée par la socialisation et la démonstration via un réseau, R4V, et le moteur de la diffusion de la norme est la recherche de légitimité et d'estime des autres membres du réseau. Cette estime peut de surcroît se traduire en aide de la part de la Plateforme, comme expliqué dans la section traitant de la diffusion par compétition, ce qui porte à affirmer que les différents mécanismes de diffusion s'alimentent entre eux. La Colombie, plus avancée que le Pérou dans l'internalisation de la norme, agit maintenant en partie comme État chef de file, aux côtés de l'OIM et d'autres partenaires de la Plateforme.

Il est impossible de prédire quand et si la norme sera complètement internalisée dans un État donné. D’abord, pour qu’elle le soit, il faudrait que l’ensemble des institutions de l’État l’ait internalisée. Comme mentionné plus haut dans l’exemple des amendes au Pérou, le degré d’acceptation de la norme est inégal entre, notamment, les législateurs et les hauts fonctionnaires. Ils répondent également à des logiques différentes, puisque les législateurs, élus, sont réputés représenter leurs électeurs, et ceux-ci ne sont pas forcément en faveur de l’immigration vénézuélienne (R4V, 2021*b* : 47). Ensuite, comme les programmes de régularisation existants sont de nature temporaire, rien ne garantit leur pérennité, ce qui est en soi un frein à la possibilité que la norme perdure. La plus longue durée du programme colombien et, dans le cas du Pérou, le fait que le CPP soit destiné aux immigrants de toutes origines démontrent tout de même l’intention des États de faciliter la régularisation des immigrants au-delà de la présente crise. Pour terminer, les États latino-américains sont connus pour le déficit d’implantation de leurs lois et politiques (Ceriani Ceriadas *et al.*, 2020 : 192). Pour que l’internalisation de la norme soit complète, il faudra que les actions de tous les agents de l’État soient cohérentes avec celle-ci.

CONCLUSION

Le présent essai visait à mettre en lumière l'influence de l'OIM sur les politiques migratoires de deux États sud-américains, soit la Colombie et le Pérou, dans deux contextes distincts: premièrement celui de la construction d'un cadre de gouvernance migratoire régional, amorcé en 1999, puis dans le contexte de la migration forcée en provenance du Venezuela qui a débuté vers 2015 et qui a particulièrement touché ces deux États.

Dans un premier temps, l'organisation a bel et bien accompagné l'élaboration d'une gouvernance régionale des migrations, particulièrement en facilitant la mise en place et le fonctionnement de la CSM à partir de 1999. Ce réseau transgouvernemental a permis aux fonctionnaires y participant de développer un dialogue continu au sujet des questions migratoires, au même moment où la plupart des États sud-américains concluaient et mettaient en œuvre l'*Accord sur la résidence pour les nationaux des États membres du MERCOSUR*.

Il semble même que la région sud-américaine, via la CSM et d'autres forums sur les migrations, ait soutenu une approche migratoire centrée sur les droits de la personne, ou du moins, une approche de gestion des migrations plus soucieuse des droits de la personne que ce qui a pu être observé dans d'autres régions, notamment en insistant sur le droit à migrer, la non-criminalisation de la migration et l'égalité en droits entre les migrants intrarégionaux et les citoyens des États d'accueil. Cette approche particulière n'a pas nécessairement été initiée par l'OIM, qui soutient généralement une approche de gestion des migrations. Cependant, l'organisation semble s'être adaptée à la volonté des États membres de la CSM de suivre cette orientation, ce qui est compatible avec la posture habituelle de l'OIM de se mouler aux États avec lesquels elle interagit, et aux caractéristiques des réseaux, connus pour être flexibles et adaptables (Sikkink, 2009 : 230).

C'est ainsi que l'OIM a contribué, par son soutien technique et idéationnel, à la diffusion d'une norme migratoire centrée sur les droits de la personne, plus particulièrement la non-criminalisation des migrants. En d'autres mots, l'OIM a joué dans la diffusion de cette norme le rôle de promoteur de norme, suivant la demande des États sud-américains. L'Argentine a quant à elle été un chef de file à l'étape de la cascade de la norme puisqu'elle était le principal État de destination de la migration intrarégionale à cette époque et avait adopté, avant la mise en place de l'Accord sur la résidence, des politiques visant la non-criminalisation et la régularisation massive des immigrants présents sur son territoire.

Cette norme d'éviter de criminaliser les immigrants en leur octroyant une possibilité de résidence légale a, dans un premier temps, été suivie par la Colombie et le Pérou lorsque des milliers de Vénézuéliens ont commencé à quitter leur pays en raison de la situation économique, politique, puis humanitaire qui se détériorait. En effet, les deux États ont créé des permis de résidence *ad hoc* et, dans le cas de la Colombie, différents permis qui tenaient compte des différents types de migration. Cela permet d'affirmer que la norme de non-criminalisation de la migration était assez bien internalisée dans les deux États. Cependant, l'approche migratoire des droits de la personne ne l'était pas, puisque celle-ci aurait supposé que les exilés vénézuéliens se voient attribuer le statut de réfugié, suivant la *Déclaration de Carthagène*. En fait, la norme de non-criminalisation de la migration semble davantage ici découler de l'approche de gestion des migrations, de nature plus conséquentialiste que déontologique, puisque la criminalisation des migrants et réfugiés comporte de nombreux inconvénients pour les États d'accueil et n'empêche pas les Vénézuéliens de sortir de leur pays.

Rapidement débordés par le rythme de l'émigration vénézuélienne qui s'intensifiait, de nombreux États latino-américains ont resserré les exigences d'entrée sur leur territoire et ont réduit les possibilités de résidence régulière pour les ressortissants vénézuéliens. Cela correspond à un virage vers la perspective de l'État souverain, ou approche sécuritaire des migrations. Cette approche s'est diffusée rapidement par une sorte de réaction en chaîne, notamment entre le Chili, le Pérou, l'Équateur et la Colombie, les restrictions imposées par un État faisant en sorte que les

Vénézuéliens soient bloqués dans l'État voisin. Ultimement, c'est la Colombie, voisine du Venezuela et incapable de contrôler l'entièreté de sa frontière, qui a absorbé l'essentiel de la population immigrante incapable de poursuivre son exil au-delà de ses frontières. Le problème d'action collective ainsi créé par la diffusion de politiques migratoires restrictives n'a pas été traité de façon satisfaisante par les organisations régionales sud-américaines existantes ni par les initiatives régionales *ad hoc*, le Groupe de Lima et le Processus de Quito, instaurés en réponse à la crise multidimensionnelle vénézuélienne. La CSM, de son côté, n'a pas été en mesure de permettre le développement d'une réponse régionale concertée, notamment en raison de la présence du Venezuela parmi ses membres. En 2019, malgré le fait que la région vivait déjà une crise migratoire inédite, la conférence annuelle n'a pas eu lieu. Cela tend à démontrer que les réseaux, malgré leur flexibilité, ne sont pas forcément en mesure de s'adapter à des changements exceptionnels de contexte. Il est aussi possible que, malgré la relative autonomie des fonctionnaires à organiser et participer à ces rencontres, les pouvoirs exécutifs aient été réticents à ce que ces rencontres, incluant l'État source de la migration, continuent au plus fort de la crise.

Tout de même, les États, structurellement incités à adopter l'approche sécuritaire, inefficace face aux facteurs qui poussaient les Vénézuéliens à quitter leur pays coûte que coûte, avaient besoin, vu l'ampleur de la crise, de coordonner leur action et d'offrir une réponse humanitaire plus adéquate. C'est dans ce contexte que l'OIM a joué un rôle dans la régionalisation par le haut de la réponse à la crise. À la demande du Secrétaire général de l'ONU, l'OIM et le HCR ont mis sur pied, en avril 2018, la Plateforme de coordination inter-agences pour les migrants et réfugiés du Venezuela (R4V). Ce réseau transnational regroupant diverses organisations a permis d'augmenter la visibilité internationale de la crise et un meilleur financement de la réponse à celle-ci. L'OIM et le HCR orchestrent la réponse humanitaire via R4V, au moyen de plans annuels appuyés sur l'évaluation des besoins des différents pays touchés par la migration vénézuélienne. La Plateforme permet également à l'OIM de poursuivre la diffusion de la norme de non-criminalisation de la migration et de politiques de régularisation du statut des immigrants vénézuéliens. Il est possible d'observer ici que c'est l'approche de l'OIM, de gestion des migrations, plutôt que l'approche généralement promue par le HCR, celle des droits de la

personne, qui prévaut. En effet, comme mentionné plus haut, si l'approche des droits de la personne et la perspective des réfugiés prévalaient, les immigrants vénézuéliens seraient davantage orientés vers le processus de demande d'asile et le statut de réfugié leur serait reconnu suivant les critères de la *Déclaration de Carthagène*, ce qui n'est le cas ni en Colombie ni au Pérou. La diffusion de la norme de non-criminalisation de la migration s'opère par un mécanisme d'émulation, dans lequel l'OIM, avec d'autres partenaires, agit comme promotrice de la norme, et la Colombie comme État chef de file, puisqu'elle a instauré un programme de régularisation très ambitieux avec l'appui de R4V et le soutien technique de l'OIM. La diffusion des politiques de régularisation se fait par l'apprentissage, via le réseau R4V, au moyen de réunions, de formations et d'appui technique fourni par l'OIM et d'autres partenaires. Elle s'opère également par la compétition pour les ressources budgétaires que répartit la Plateforme. En ce sens, la Colombie, en étant le bon élève du groupe, reçoit une part du financement plus importante que sa part des migrants et réfugiés vénézuéliens. Ce second réseau, qui en plus de diffuser des normes et politiques, orchestre la réponse humanitaire, est qualitativement différent de la CSM. En effet, il est de nature plus verticale que la CSM, qui correspond quant à elle au réseau horizontal typique servant au partage d'information décrit par Slaughter (2004 : 19). Il n'est toutefois pas complètement vertical au sens utilisé par Slaughter, puisque selon elle, les réseaux verticaux sont supranationaux et dotés d'un pouvoir coercitif, par exemple, des tribunaux supranationaux. Ce n'est évidemment pas le cas de R4V. Cependant, les mécanismes de compétition pour les ressources budgétaires limitées et le rôle assumé de coordination de ce réseau font en sorte qu'il est tout de même plus hiérarchisé que la CSM. Ces attributs semblent être nécessaires pour atteindre l'objectif de formuler une réponse régionale cohérente et surmonter le problème d'action collective que la crise migratoire génère.

L'implication de l'OIM depuis 1999 dans l'accompagnement de l'élaboration d'un cadre de gouvernance régionale des migrations et de politiques migratoires nationales a été démontrée. Évidemment, l'OIM n'est pas le seul acteur responsable des politiques migratoires sud-américaines ni de la coopération régionale en matière migratoire. Ainsi, il serait intéressant, dans le cadre d'une

recherche plus ambitieuse, de chercher à établir dans quelle mesure l'action de l'OIM a été déterminante dans le résultat observé, et quels autres acteurs ont joué un rôle clé. Pour y parvenir, il serait nécessaire de procéder à des entrevues avec des fonctionnaires du ministère des Migrations des États concernés et des officiels de l'OIM et d'autres organisations internationales comme le HCR. Il faudrait également analyser les contextes politiques qui ont entouré les différentes périodes couvertes par cet essai : la « vague rose » du début des années 2000, suivie d'une vague de présidents plus conservateurs, et l'effet des changements de présidence ou encore de l'opinion publique sur les politiques adoptées par les États face aux migrants et réfugiés vénézuéliens. Les éléments mentionnés permettraient de mieux situer l'influence réelle des réseaux soutenus et initiés par l'OIM sur la situation étudiée.

Même sans cet accès aux acteurs, il demeure possible d'affirmer que le concept de réseau permet une compréhension plus fine de l'action des organisations internationales. C'est en initiant des réseaux que celles-ci peuvent exercer une influence sur des États souverains, qui n'ont de fait aucune obligation de suivre leurs prescriptions. Ces réseaux permettent la socialisation de leurs membres à des valeurs communes, ainsi que la diffusion de normes et politiques, qui peuvent ensuite, selon le contexte propre à chaque État, être diffusées plus largement au sein de l'appareil gouvernemental et être adoptées ou non par les États. Dans le cas de la CSM, la diffusion s'est bel et bien opérée, bien que le processus n'ait pas mené à l'internalisation complète de la norme.

Les organisations internationales parviennent également, malgré de faibles effectifs, à agir sur le terrain par l'orchestration d'acteurs de diverses natures. C'est ce qui a été observé avec le réseau R4V à compter de 2018. En s'appuyant sur ce réseau, l'OIM et le HCR sont parvenus à coordonner une réponse humanitaire et politique régionale que les États n'arrivaient pas à formuler.

Il semble également, du moins, dans le cas étudié, que les réseaux parviennent à bien faire ce pour quoi ils ont été créés, mais qu'il peut être difficile de changer en cours de route la mission ou les mécanismes utilisés dans un réseau. La CSM, pas plus qu'une autre organisation régionale en matière migratoire comme le Forum

spécialisé sur les migrations du MERCOSUR, ne s'est pas transformée en orchestratrice de la réponse humanitaire, ce qui était de toute façon loin d'être son rôle.

Par l'orchestration, le HCR et l'OIM exercent une influence considérable sur la réponse humanitaire : le soutien matériel et idéationnel qu'ils offrent a contribué à structurer les politiques nationales de régularisation des migrants vénézuéliens, en plus d'assurer que les organisations financées par R4V travaillent en conformité avec les meilleures pratiques de la gestion de projets de développement international et d'action humanitaire. Il convient cependant de noter que les États ciblés par la diffusion de normes et politiques en matière migratoire et l'orchestration de la réponse humanitaire sont des États du Sud. Les mêmes organisations internationales, même en créant des réseaux, développeraient-elles une influence similaire sur des États plus puissants? Il faudrait se pencher sur d'autres crises migratoires pour l'évaluer.

Un angle mort majeur de cet essai est d'ailleurs le rôle des États-Unis, et plus largement des États du Nord global dans la façon dont la crise est gérée au niveau régional. En effet, les États-Unis sont de loin le plus grand donateur de la Plateforme R4V²⁹ et parmi les plus importants bailleurs de fonds de l'OIM (OIM, 2019 : 63 ; 86). Connaissant l'intérêt de cet État à limiter l'immigration à sa frontière sud (Faret, 2018 : 94), il est aisé de déduire qu'une augmentation de cette immigration, à laquelle se joindraient massivement des ressortissants vénézuéliens, n'est pas jugée souhaitable par le gouvernement des États-Unis³⁰. Dans ce contexte, il apparaît cohérent que ce gouvernement soutienne financièrement la prise en charge régionale des migrants et réfugiés et que l'OIM soit l'un des instruments privilégiés pour y parvenir. Il serait également intéressant d'investiguer si, au-delà de ses contributions budgétaires, le gouvernement des États-Unis fait pression sur

²⁹ Ils ont financé, pour le plan régional de 2021, 468 des 588 millions de dollars recueillis (R4V, 2020a : 67).

³⁰ L'arrivée de Vénézuéliens à la frontière mexicano-américaine serait d'ailleurs passée de quelques centaines par mois à près de 25 000 de décembre 2020 à décembre 2021. La réponse du Département de la Sécurité intérieure à cette hausse est de renvoyer les immigrants vénézuéliens en Colombie (Miroff, 2022).

les États sud-américains pour qu'ils accueillent et gardent sur leur territoire les migrants et réfugiés vénézuéliens de façon à réduire les incitatifs à entreprendre une expédition vers les États-Unis. La voie actuellement encouragée de l'octroi de permis de résidence par les États sud-américains limite certainement l'intérêt à migrer de façon irrégulière vers les États-Unis.

La crise multidimensionnelle qui touche le Venezuela est encore en cours. Malgré une relative amélioration de la situation au Venezuela contribuant à une augmentation récente des retours (Fieser, Yapur et Zerpa, 2022), le nombre net de Vénézuéliens exilés est toujours en augmentation. Il a d'ailleurs augmenté de plus d'un million de personnes au cours de la rédaction de cet essai. Il demeure important que cette situation exceptionnelle, tant en matière de besoins humanitaires que par les mesures d'accueil mises en place par les États voisins, soit couverte par les médias de masse et la recherche scientifique. Cela pourrait faciliter un meilleur financement des besoins régionaux et la diffusion à d'autres régions du monde de politiques d'accueil relativement généreuses si on les compare à ce qui est observé dans le cas d'autres crises migratoires d'une ampleur similaire.

ÉPILOGUE

La rédaction d'un essai qui porte sur une crise toujours en développement comporte son lot d'écueils. En raison du temps écoulé depuis la rédaction, j'ai jugé utile de résumer l'évolution de la situation vénézuélienne depuis décembre 2022.

Fin 2022, le rythme de l'émigration vénézuélienne s'accélérait à la faveur de la fin de la pandémie mondiale de COVID-19. Les dernières données disponibles (novembre 2024) indiquent une augmentation d'environ un million d'exilés vénézuéliens dans le monde, et une augmentation équivalente du nombre d'entre eux qui sont installés en Amérique latine et dans les Caraïbes. La Colombie et le Pérou ont continué à être les principaux pays récepteurs de cette immigration. La Colombie compte 2,8 millions de Vénézuéliens sur son territoire, une augmentation d'un million depuis mai 2022, alors que le Pérou en accueille 400 000 de plus avec 1,7 million recensés. La majorité (2,4 millions) des Vénézuéliens de Colombie dispose d'un statut migratoire régulier, alors que seuls 473 000 – moins du tiers – sont dans la même situation au Pérou. Cela semble confirmer que la politique de régularisation migratoire colombienne, avec l'EPTV qui dure dix ans, est plus efficace que la péruvienne, qui comporte pour sa part plus de barrières administratives et dont le permis doit être renouvelé annuellement. Il faut également mentionner que le Pérou a connu son lot de bouleversements politiques avec la destitution du président Castillo et les mouvements d'opposition à sa successeuse Dina Boluarte qui perdurent. Cette instabilité politique laisse peu de place pour l'amélioration des politiques et législations migratoires.

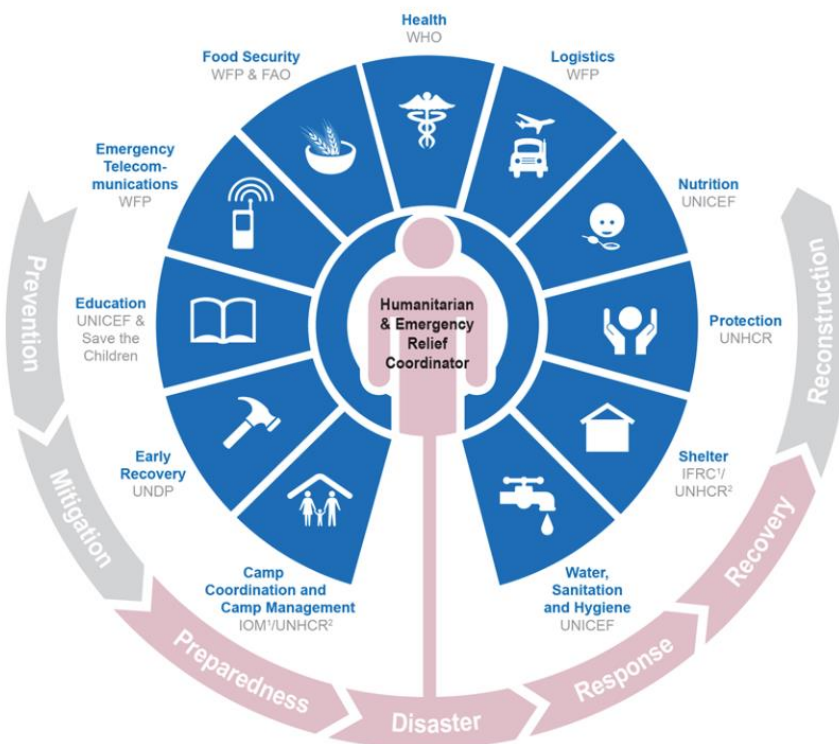
À l'été 2024, le Venezuela tenait son élection présidentielle. Un an auparavant, l'*Accord de la Barbade*, signé par le gouvernement du Venezuela et des acteurs de l'opposition, ouvrait la voie à un scrutin compétitif, dont la validité serait attestée par des observateurs électoraux. Cependant, en janvier 2024, à six mois des élections, le gouvernement Maduro a fait déclarer inéligible aux élections présidentielles la principale figure de l'opposition, Maria Machado. Sa successeuse a subi le même sort, et l'opposition s'est ralliée autour d'un candidat beaucoup

moins connu, Edmund Gonzalez Urrutia. La présence d'observateurs électoraux internationaux a été annulée par le Conseil national électoral. Bien que les sondages préélectoraux et de sortie des urnes donnassent l'opposition gagnante, les résultats officiels, diffusés après plusieurs jours, créditent 52 % des voix à Maduro. Dans la foulée des contestations contre les irrégularités qu'a connues le scrutin, le régime s'est encore durci et plusieurs opposants ont été arrêtés. Les principales figures de l'opposition sont exilées ou cachées.

ANNEXES

ANNEXE 1

Clusters humanitaires



Source : HCR, 2022a : 3.

ANNEXE 2

Évolution des politiques migratoires colombienne et péruvienne 2000-2022

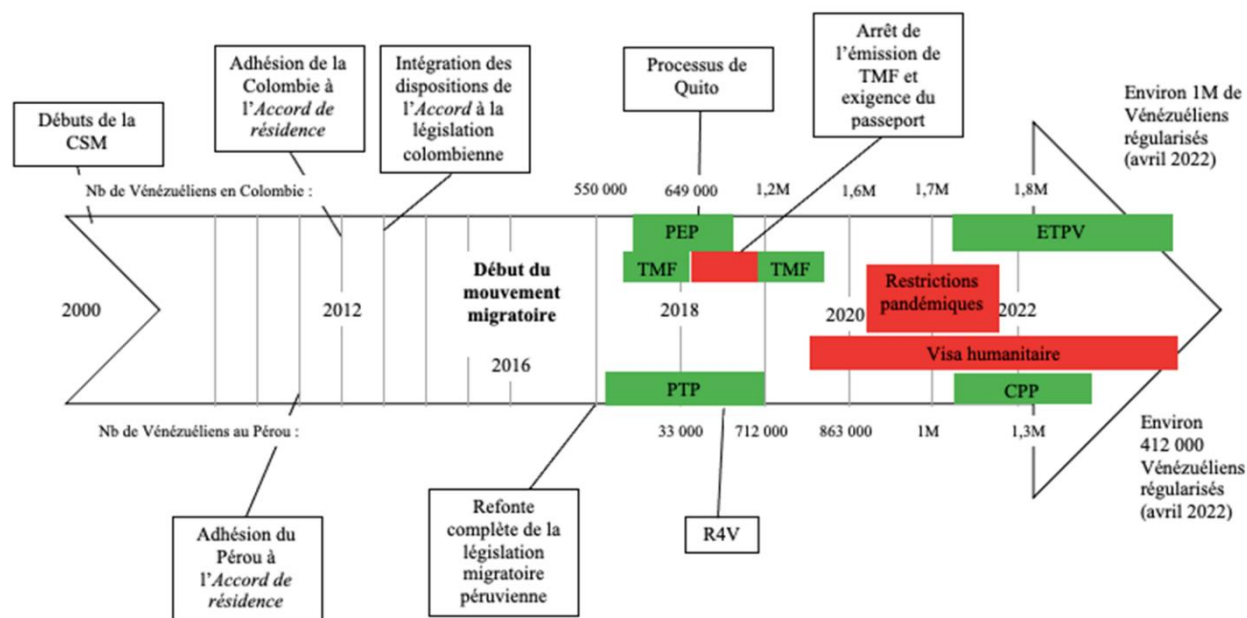


FIGURE 2

Élaboration par l'auteur à partir de (Acosta, et al., 2019 : 10; APC Colombia, 2021; Banque mondiale, 2018; BCAH, 2019 : 62; Brumat *et al.*, 2018 : 209; Ochoa, 2020 : 488; OIM, 2018 : 34-35;43; Palma-Gutiérrez, 2021 : 37; R4V, 2022; Ramsey *et al.*, 2018 : 9; Selee *et al.*, 2020 : 17; Selee *et al.*, 2022 : 120; Vignolo *et al.* 2022 : 28)

ANNEXE 3

**Synthèse des avancées en matière de gouvernance des migrations en Amérique du Sud
(1977-2021)³¹**

Année d'adoption	Nom	États parties ou	Organisation(s) régionale(s) impliquée(s)	Principales caractéristiques
1977	Instrument andin sur les migrations aux fins d'emploi	Bolivie Colombie Équateur Pérou Venezuela*	CAN	Orienté vers la migration sélective des travailleurs. Crée un bureau migratoire afin de sélectionner les travailleurs migrants. Favorise surtout la migration de travailleurs hautement qualifiés (Brumat, 2020 : 58).
1996	Carte andine de migration	Bolivie Colombie Équateur Pérou Venezuela*	CAN	Promeut la libre circulation des travailleurs et l'accès aux mêmes programmes de sécurité sociale que les citoyens du pays d'accueil (Bernal, Prada et Uruena, 2015 : 511).
1996	Carte d'entrée et de sortie	Argentine Brésil Paraguay Uruguay	MERCOSUR	Pièce d'identité facilitant la libre circulation des ressortissants des pays membres (Brumat, 2020 : 160).

³¹ Élaboration par l'auteure. Sources citées dans le tableau.

1997	<i>Accord multilatéral de sécurité sociale</i>	Argentine Brésil Paraguay Uruguay	MERCOSUR	Établit la réciprocité de l'application des politiques de sécurité sociale aux ressortissants des pays membres qui travaillent dans un autre État membre (Verge, 2004 : 291)
1998	<i>Déclaration sociolaborale</i>	Argentine Brésil Paraguay Uruguay	MERCOSUR	Ne concerne pas exclusivement les migrants, mais promeut l'adoption par les États membres de mesures de protection des droits des travailleurs, incluant les travailleurs migrants (Verge, 2004 : 291).
2000	Conférence sud-américaine sur les migrations (CSM)	Les 12 États sud-américains	MERCOSUR CAN	Processus consultatif régional intergouvernemental qui implique également des organisations internationales et des acteurs de la société civile. Décisions prises par consensus, déclarations à caractère non obligatoire (CSM, 2020 <i>b</i>).
2001	Passeport andin	Bolivie Colombie Équateur Pérou Venezuela*	CAN	Passeport commun aux États membres de la communauté andine. Il permet la libre circulation dans l'espace andin. Chaque État émet le passeport à ses citoyens qui en font la demande (CAN, 2001).

2002	<i>Accord sur la résidence pour les nationaux des États membres du MERCOSUR</i>	Argentine Bolivie Brésil Chili Colombie Équateur Paraguay Pérou Uruguay	MERCOSUR	Accord dont les États signataires s'engagent à octroyer la résidence temporaire (qui peut devenir permanente) aux ressortissants des autres États et à reconnaître aux résidents les mêmes droits civils, politiques, économiques et sociaux qu'à leurs citoyens. Comme tout instrument adopté par le MERCOSUR, il n'a pas de caractère supranational et il revient à chacun des États membres d'arrimer son cadre législatif aux engagements prévus par l'Accord (MERCOSUR, 2002, p. 3).
2002	<i>Charte andine pour la promotion et la protection des droits de la personne</i>	Bolivie Colombie Équateur Pérou Venezuela*	CAN, bien que cette Charte ne fasse pas partie du cadre juridique de l'organisation	Définit les droits fondamentaux des migrants, réitère le droit à migrer et à la réunification familiale peu importe leur situation économique. Déclaration de principes non contraignants, fortement influencée par la participation des États parties à la CSM (Brumat, 2020 : 165)

2003	Révision de l'Instrument andin sur les migrations aux fins d'emploi	Bolivie Colombie Équateur Pérou Venezuela*	CAN	Objectif de réaliser la libre circulation des travailleurs dans l'optique d'étendre le principe progressivement à tous les citoyens, travailleurs ou non. Promeut la réunification familiale et élimine la catégorisation antérieure des travailleurs. (Brumat, 2020 : 165)
2003	Forum spécialisé sur les migrations	Argentine Bolivie Brésil Chili Colombie Équateur Paraguay Pérou Uruguay Venezuela (traces de sa participation jusqu'en 2014)	MERCOSUR	Issu de la Réunion des ministres des Affaires intérieures et de la Sécurité du MERCOSUR, qui discutaient d'enjeux migratoires avant la création du Forum spécialisé. Objectif de consolider le processus d'intégration des politiques migratoires à l'aide d'une approche des droits de la personne. Forum de discussion sur la création de la citoyenneté MERCOSUR (Gobierno de Argentina, 2020).

2004	<i>Déclaration de Santiago sur les principes migratoires</i>	Argentine Bolivie Brésil Chili Paraguay Pérou Uruguay	MERCOSUR	Déclaration réaffirmant l'importance du multilatéralisme dans la gestion migratoire ainsi que l'approche des droits de la personne, le droit à la réunification familiale et la non-discrimination. Cette déclaration reprend des principes discutés au sein de la CSM (MERCOSUR, 2004).
2008	Forum migratoire andin	Bolivie Chili Colombie Équateur Pérou	CAN	Espace de dialogue à caractère non contraignant qui vise à promouvoir l'intégration régionale par la mise en place de politiques migratoires inclusives qui respectent les droits des migrants et de leur famille et leur permet d'exercer leur citoyenneté de façon entière (Gobierno de Colombia, 2013). Espace de coordination en vue de développer une position commune dans les instances de la CSM et du FSM (Communauté andine, 2008).

Annexes

2010	Statut de citoyenneté du MERCOSUR	Argentine Brésil Paraguay Uruguay ³²	MERCOSUR	Document dynamique qui compile les droits et avantages reconnus aux citoyens des États membres par différents accords adoptés par le MERCOSUR (MERCOSUR, 2021 : 3)
2021	Statut migratoire andin	Bolivie Colombie Équateur Pérou	CAN	Établit la liberté de circulation et de résidence des citoyens andins et de leur famille dans l'espace de la CAN (Gonzalez, 2021 : 2).

³² Certains accords compilés dans le document s'appliquent aussi aux États membres associés, mais le statut est conçu pour les citoyens des États membres.

ANNEXE 4

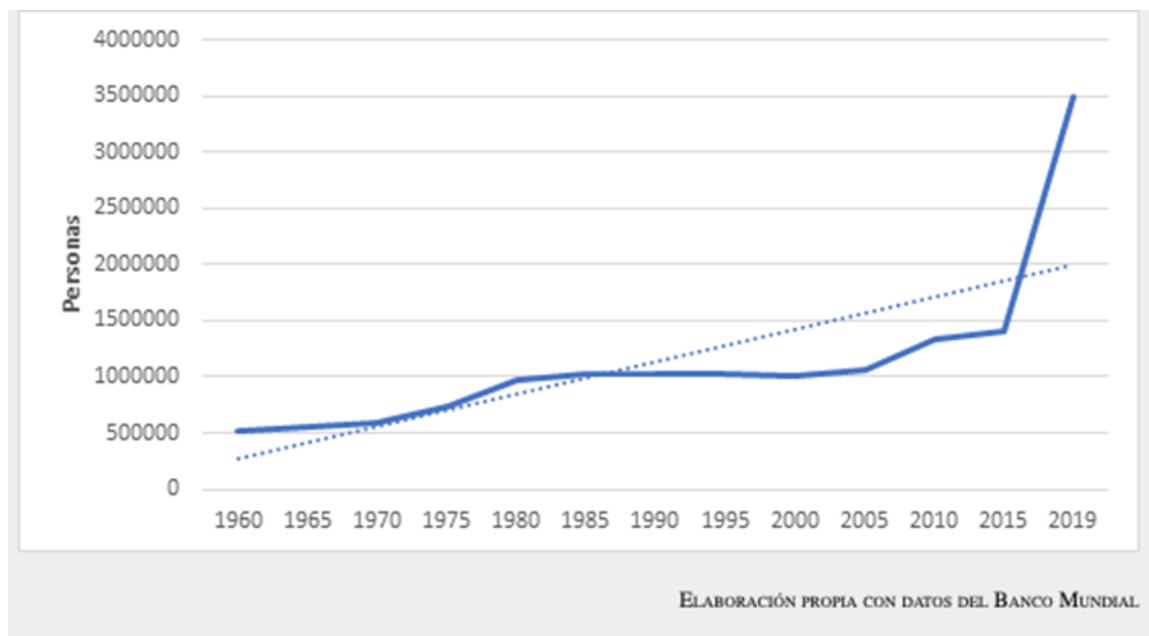
Données macroéconomiques du Venezuela 2005-2021

Année	Variation annuelle du PIB (%)	Inflation (%)	Réserves internationales (MM de \$ US)	Taux de change (bolivar/\$US)	Taux de chômage (%)
2005	10,3	16,0	29,8	2,1	12,2
2006	9,9	13,7	36,7	2,2	10,0
2007	8,8	18,7	33,8	2,2	8,5
2008	5,3	31,4	43,1	2,2	7,4
2009	-3,2	26,0	34,3	2,2	7,9
2010	-1,5	28,2	29,7	2,6	8,5
2011	4,2	26,1	27,9	4,3	8,2
2012	5,6	21,1	29,5	4,3	7,8
2013	1,3	40,6	20,3	6,1	7,5
2014	-3,9	62,2	21,5	6,3	6,7
2015	-6,2	121,7	15,6	6,3	7,4
2016	-17	254,9	10,2	9,3	20,9
2017	-15,7	438,1	9,8	10,0	27,9
2018	-19,7	65 370	n.d.	127 442	35,6
2019	-27,7	19 910	n.d.	248 486	n.d.
2020	-30	2360	n.d.	236 266	n.d.
2021	0,5	1590	n.d.	2722	n.d.

Elaboration par l'auteure à partir de Banque mondiale, 2020; Exchange Rates UK, 2022; FMI, 2021; López Maya, 2018 : 15.

ANNEXE 5

Évolution de l'émigration en provenance du Venezuela 1960-2019



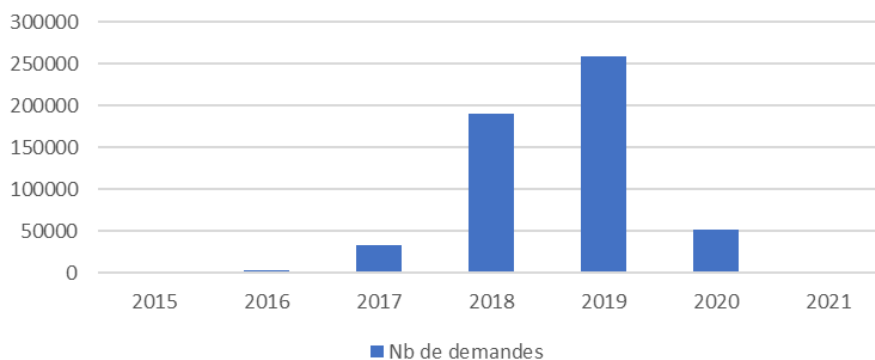
SOURCE : Chaguaceda et Díaz-Forero, 2019.

ANNEXE 6

Demandes d'asiles et décisions rendues au Pérou 2015-2021

DEMANDES D'ASILE FAITES AU PÉROU 2015-2021

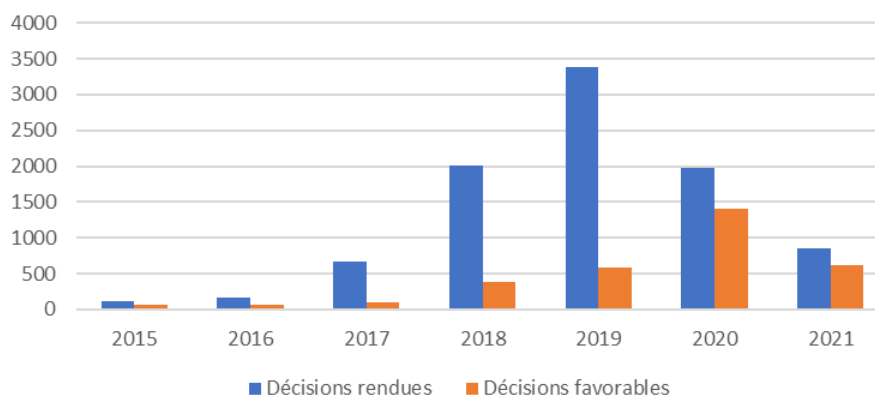
Nb de demandes



Source des données : HCR, 2022*h*.

STATUTS DE RÉFUGIÉ ACCORDÉS PAR LE PÉROU 2015-2021

Décisions en matière de statuts de réfugié



Source des données : HCR, 2022*h*.

ANNEXE 7

Les routes de la migration vénézuélienne



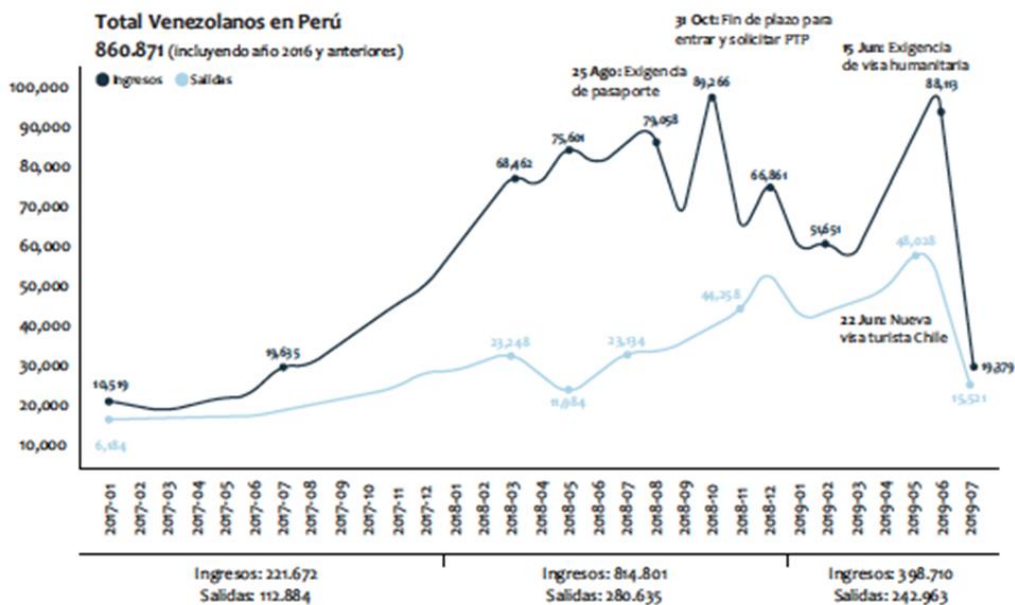
Fuente: ACNUR

Source : Miranda, 2018.

BBC

ANNEXE 8

Effets des politiques de restriction à l'entrée – Pérou 2017-2019



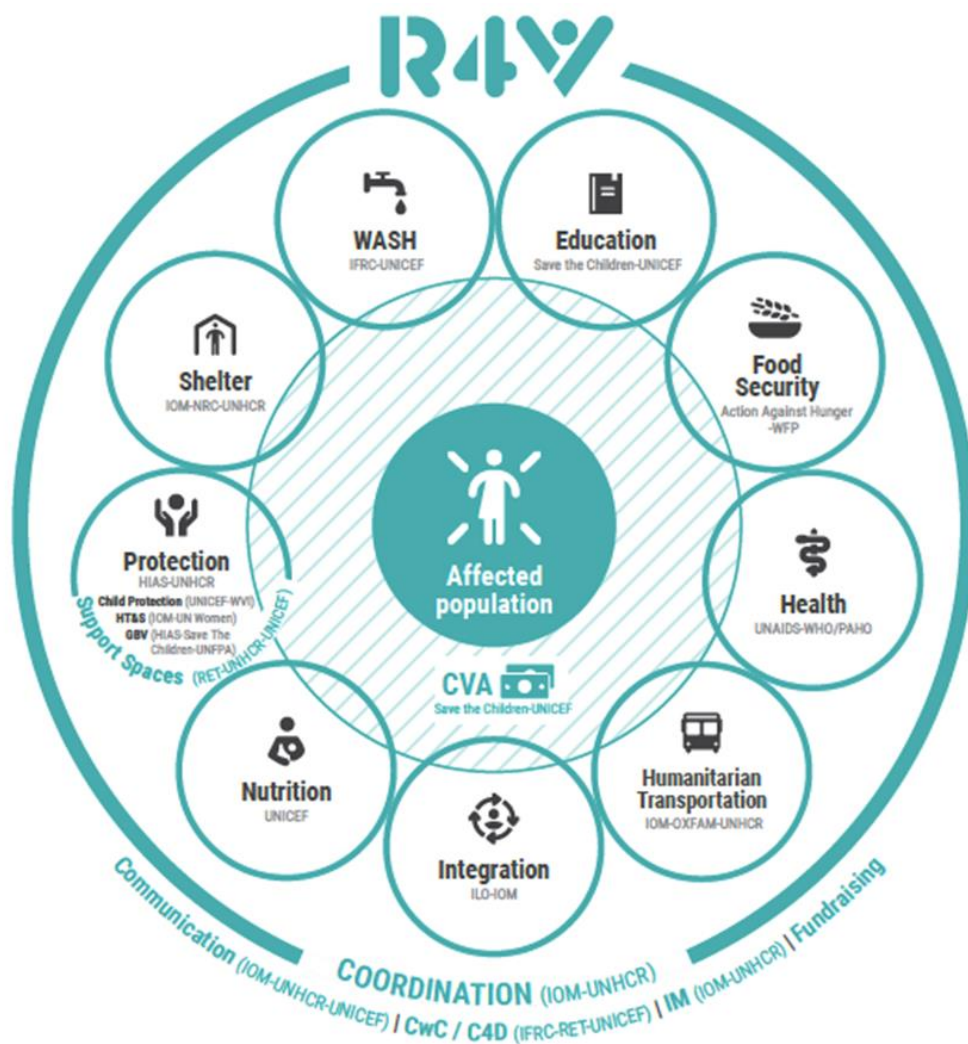
Fuente: Superintendencia Nacional de Migraciones.

*Actualización de cifras al 12/08/19.

Source : Banque mondiale, 2019 : 51.

ANNEXE 9

Schéma de la plateforme R4V



Source : R4V, 2022b : 22.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. Publications officielles

AGENCE DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS. (2022a), *Refugee Statistics*, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics-uat/download/?url=kPH8nb> (consulté le 1er juin 2022).

AGENCE DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS. (2022b). *L'approche sectorielle de l'LASC*, https://emergency.unhcr.org/entry/41813?lang=fr_FR (consulté le 2 janvier 2022).

BANQUE MONDIALE. (2021). « Indice de Gini », *Banque mondiale*, https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SI.POV.GINI?name_desc=false&view=map (consulté le 21 octobre 2021).

BANQUE MONDIALE. (2019). *Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú*. Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

BANQUE MONDIALE. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*, Washington DC: Banque mondiale.

BUREAU DE COORDINATION DES AFFAIRES HUMANITAIRES. (31 mars 2020). « Clusters », *Humanitarian response*, <https://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/clusters/what-cluster-approach> (consulté le 2 janvier 2022).

BUREAU DE COORDINATION DES AFFAIRES HUMANITAIRES. (2019). *Global Humanitarian Overview 2019*. New York: Bureau de coordination des affaires humanitaires, New York.

- BUREAU DE COORDINATION DES AFFAIRES HUMANITAIRES. (2018). *Global Humanitarian Overview. Bureau de la coordination des affaires humanitaires*, New York.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2021). *Anuario Estadístico de América latina y el Caribe 2020*. Santiago, CEPAL.
- COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME. (2018). *Resolución 2/18: Migración forzada de personas venezolanas*. Bogotá.
- CSM. (2016). *Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia suramericana sobre migraciones*. Asunción: CSM.
- COMMUNAUTÉ ANDINE. (2 septembre 2008). « Países de la CAN coordinarán posiciones conjuntas durante el Primer Foro Andino de Migraciones », *Comunidad andina*, <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/paises-de-la-can-coordinaran-posiciones-conjuntas-durante-el-primer-foro-andino-de-migraciones/> (consulté le 21 janvier 2022).
- CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. (2021a). « Redes de trabajo », CSM, <https://csmigraciones.org/es/grupos-de-trabajo> (consulté le 27 janvier 2022).
- CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. (2021b). *Declaración de Buenos Aires*, XIX Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Buenos Aires.
- CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. (2020a). « Conferencias CSM », CSM, <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm> (consulté le 27 janvier 2022).
- CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. (2020b). « Historia », CSM, <https://csmigraciones.org/es/quienes-somos/historia> (consulté le 26 janvier 2022).

- CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. (2020^c). « Experiencias exitosas » CSM, <https://csmigraciones.org/es/centro-de-recursos/experiencias-exitosas> (consulté le 31 janvier 2022).
- CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. (2018). XVIII *Conferencia Suramericana sobre Migraciones Declaración de Sucre*. Sucre.
- CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. (2016^a). *Conferencia Suramericana sobre Migraciones (2000-2015)*, Buenos Aires, OIM.
- CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. (2016^b). *Declaración de Asunción*, XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Asunción.
- CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. (2016^c). *Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia suramericana sobre migraciones*, XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Asunción.
- CONFERENCIA SURAMERICANA SOBRE MIGRACIONES. (2014). *Declaración de Lima*, XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones, Lima.
- CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME. (2021). *Llamado a la protección de la vida y a la no estigmatización en la protesta pacífica*, Santiago, Organisation des Nations Unies, <https://colombia.unmissions.org/llamado-la-protección-de-la-vida-y-la-no-estigmatización-en-la-protesta-pac%C3%ADfica> (consulté le 18 septembre 2022).
- CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME. (2020). *Situación de los derechos humanos en Colombia*, Santiago, Organisation des Nations unies.
- CONSEJO DE MINISTROS DEL PERÚ. (2017). *Decreto Legislativo no 1350*. Lima, El Peruano.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2021). *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos*, Bogotá, 20p.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. (2021). « 2021 International Donors' Conference in Solidarity with Venezuelan Refugees and Migrants », *europa.eu*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/2021-international-donors'-conference-solidarity-venezuelan-refugees-and-migrants_en (consulté le 9 juin 2022).

FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO. (2021). *Memoria institucional*. Buenos Aires.

GOBIERNO DE COLOMBIA. (2013). *¿Qué es el Foro andino?*, <http://www.colombianosune.com/ivforoandino/que-es-el-foro-andino> (consulté le 6 novembre 2022).

ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS. (4 avril 2017). *LACHR Welcomes Measures to Provide Protection to Venezuelan Migrants in Peru and Calls on States in the Region to Implement Measures for their Protection*, Washington DC, https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2017/043.asp (consulté le 20 mai 2022).

GOBIERNO DE ARGENTINA. (2020). « Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR », *Argentina.gob.ar*, <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur> (Consulté le 21 janvier 2022).

GOBIERNO DEL PERU. (8 août 2017). *Declaración de Lima*, <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/4702-declaracion-de-lima> (consulté le 20 juin 2022).

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME. (2019). *Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela*, Genève.

HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES AUX DROITS DE L'HOMME. (2017). *Human Rights Violations and Abuses in the Context of Protests in the Bolivarian Republic of Venezuela from 1 April to 31 July 2017*, Genève.

- MERCOSUR. (2022). *Países del MERCOSUR*, <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercosur/> (page consultée le 15 janvier 2022)
- MERCOSUR. (2021). *Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR*. Montevideo.
- MERCOSUR. (2002). *Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados parte del MERCOSUR*, Bolivia y Chile, Brasilia.
- MIGRACIÓN COLOMBIA. (2022). *Buenas prácticas y lecciones aprendidas en la gestión migratoria y los procesos de regularización de migrantes*, OIM Perú.
- MIGRACIONES PERÚ. (2021). *Memoria institucional 2021*, Lima, Superintendencia Nacional de Migraciones.
- MIGRACIONES PERÚ. (2019). *Memoria 2018-2019. Transformación digital y modernización del estado*, Lima, Superintendencia Nacional de Migraciones.
- MIGRACIONES PERÚ. (2018). *Memoria institucional 2018*, Lima, Superintendencia Nacional de Migraciones.
- OAS WORKING GROUP. (2019). *Preliminary Report on the Venezuelan Migrant and Refugee Crisis in the Region*, Washington DC.
- ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS. (2021*a*). « Regional Consultative Processes on Migration », OIM, <https://www.iom.int/regional-consultative-processes-migration> (consulté le 4 mai 2022).
- ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS. (2021*b*). « Who we are », OIM, <https://www.iom.int/who-we-are> (consulté le 4 mai 2022).
- ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS. (2019). *Programme et budget pour 2020*, Genève, OIM.
- ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS. (2018). « Evaluación del Acuerdo de residencia del MERCOSUR y su incidencia en

- el acceso a derechos de los migrantes », Buenos Aires, *Cuadernos Migratorios* N° 9.
- ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS. (2007). *Propuesta de programa de capacitación en derechos humanos y migraciones*, Buenos Aires, OIM.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES- PERÚ. (2022). *Reunión regional sobre regularización migratoria*, Lima, OIM.
- OBSERVATORIO SURAMERICANO SOBRE MIGRACIONES. (2020). « Portal de información y estudios migratorios », *CSM*, <https://csmigraciones.org/es/osumi> (consulté le 31 janvier 2022).
- PROCESO DE QUITO. (2022). « Secretaria técnica », *Proceso de Quito*, <https://www.procesodequito.org/es/miembros> (consulté le 5 août 2022).
- R4V. (2022). « Calendario de eventos », *r4v.info*, <https://www.r4v.info> (consulté le 20 juillet 2022).
- R4V. (juillet 2022a). « Refugiados y migrantes de Venezuela », *r4v.info*, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes> (consulté le 2 septembre 2022).
- R4V. (2022b). *Regional Refugee and Migrant Response Plan*. Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela.
- R4V. (2022c). « Funding Update », *r4v.info*, <https://www.r4v.info/en/funding> (consulté le 15 août 2022).
- R4V. (2022d). « Evolución de las cifras en los 17 países R4V », *r4v.info*, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes> (consulté le 22 juillet 2022).
- R4V. (2022e). « Calendario de eventos », *r4v.info*, <https://www.r4v.info> (consulté le 22 juillet 2022).

- R4V. (5 août 2021a). « Refugiados y Migrantes de Venezuela », *r4v.info* <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes> (consulté le 15 août 2021).
- R4V. (2021b). *End-Year Report 2021*. Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela.
- R4V. (2021c). *Plan de respuesta regional para refugiados y migrantes de Venezuela*, Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela.
- R4V. (2020a). *Reporte de fin de año 2020*, Plataforma de coordinación interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela.
- R4V. (2020b). *Refugee and Migrant Response Plan 2020 May 2020 Revision*, Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela.
- R4V. (2020c). *Plan de respuesta para refugiados y migrantes 2020*, Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela.
- R4V. (2019a). *Regional Refugee and Migrant Response Plan*. Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela.
- R4V. (2019b). *End Year Report 2019*. Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela.
- REPUBLICA DE PERÚ. (2019). *Resolución de Superintendencia no 000177-2019*, Lima.

2. Ouvrages et sections d'ouvrages

- Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D. et Zangl, B. (2015a). « Orchestration: Global Governance through Intermediaries », dans *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 33-36.

- Acosta, D. (2018). « South America's Central Role in Migration and Citizenship Law », *The National Versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship law*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-28.
- ASSOCIATION SPHERE. (2018). *Le manuel Sphère*, 4^e édition. Genève, Association Sphère.
- Betts, A. (2011). « Introduction: Global Migration Governance », dans *Global Migration Governance Oxford*, Oxford University Press, p. 1-33.
- Brumat, L. (2020). « Four Generations of Regional Policies for the (Free) Movement of Persons in South America (1977-2016) », dans G. Rayp, I. Ruysen et K. Marchand (dir.), *Regional Integration and Migration Governance in the Global South*. Cham, Springer, p. 153-176.
- Brumat, L. et Acosta, D. (2019). « Three Generations of Free Movement of Regional Migrants in Mercosur. Any Influence from the EU? », dans A. Geddes, M. V. Espinoza, L. Hadj Abdou et L. Brumat (dir.), *The Dynamics of Regional Migration Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 54-72.
- Brumat, L., Acosta, D. et Vera-Espinoza, M. (2018). « Gobernanza migratoria en América del Sur: ¿Hacia una nueva oleada restrictiva? », dans L. Bizzozero Revelez et W. Fernández Luzuriaga (dir.), *Anuario Política internacional y política exterior 2017-2018*. Montevideo, Cruz del Sur, p. 205-211.
- Ceriani Ceriadas, P. et Jaramillo Fonnegra, V. (2020). « Políticas migratorias y derechos humanos en América latina: practicas progresivas, viejos desafíos, preocupantes retrocesos y nuevos retos », dans L. Gandini (dir.), *Abordajes sociojurídicos contemporáneos para el estudio de las migraciones internacionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 181-212.
- Cubillos, A. et Ardón, N. (2018). « Realidades en la salud de las poblaciones migrantes: el caso de los migrantes venezolanos en el contexto colombiano », dans J. Koechlin et J. Eguren (dir.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*, Lima, OBIMID, p. 97-114.

- Eilstrup-Sangiovanni, M. (2018). « Global Governance Networks », dans J. N. Victor, A. H. Montgomery et M. Lubell (dir.), *The Oxford Handbook of Political Networks*, New York, Oxford University Press, p. 689-714.
- Eilstrup-Sangiovanni, M. (2009). « Varieties of Cooperation: Government Networks in International Security », dans M. Kahler (dir.), *Networked Politics. Agency, Power and Governance*, London, Cornell University Press, p. 194-227.
- Finn, V., Doña-Reveco, C. et Feddersen, M. (2019). « Migration Governance in South America: Regional Approaches versus National Laws », dans A. Geddes, M. V. Espinoza, L. Hadj Abdou et L. Brumat (dir.), *The Dynamics of Regional Migration Governance*, Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd, p. 36-53.
- Freitez, A. (2018). « Prologo », dans J. Koechlin et J. Eguren (dir.), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Lima, OBIMID, p. 9-14.
- Geiger, M. et Pécoud, A. (2010). « The Politics of International Migration Management », dans M. Geiger et A. Pécoud (dir.), *The Politics of International Migration Management*, New York, Palgrave-Macmillan, p. 1-20.
- Georgi, F. (2010). « For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and its Global Migration Management », dans M. Geiger et A. Pécoud (dir.), *The Politics of International Migration Management*, New York: Palgrave Macmillan, p. 45-72.
- Gilardi, F. (2013). « Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies », dans W. Carlsnaes, T. Risse et B. Simmons (dir.), *Handbook of International Relations*. Los Angeles: SAGE, p. 453-477.
- Keohane, R. O. et S. Nye, J. (1989). *Power and Interdependence*, second edition, New York, Harper Collins.
- Koechlin, J., Vega, E. et Solorzano, X. (2018). « Migración venezolana al Perú: proyectos migratorios y respuesta del Estado », dans J. Koechlin et J. Eguren

- (dir.), *El éxodo venezolano*: Entre el exilio y la emigración, Lima, OBIMID, p. 47-96.
- Louidor, W. E. (2018). « La migración forzada venezolana a Colombia (2015-2018): de una revisión documental a los esbozos de un análisis coyuntural y estructural », dans J. Koechlin et J. Eguren (dir.), *El éxodo venezolano*: entre el exilio y la emigración, Lima, OBIMID, p. 21-46.
- Malamud, A. (2008). « La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización », dans G. Jaramillo (dir.), *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo*. Quito: FLACSO Ecuador, p. 115-136.
- Mármora, L. (2004). *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires: OIM/Paidós.
- OXFAM UK. (2013). *Pocket Humanitarian Handbook*.
- Padgett, J. F. (2018). « The Emergence of Organizations and States », dans J. N. Victor, A. Montgomery H. et M. Lubell (dir.), *The Oxford Handbook of Political Networks*, New York, Oxford University Press, p. 59-90.
- Patty, J. W. et Penn, E. M. (2018). « Network Theory and Political Science », dans J. N. Victor, A. Montgomery, et M. Lubell (dir.), *The Oxford Handbook of Political Networks*, New York: Oxford University Press, 147-174.
- Powell, W. W. (2012). « Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization », dans M. Godwyn et J. Hoffer Gittell (dir.), *Sociology of Organizations*. Structures and Relationships. Los Angeles, Sage Publications, p. 30-40.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovations*, third edition. New York: The Free Press.
- Sikkink, K. (2009). « The Power of Networks in International Politics », dans M. Kahler (dir.), *Networked Politics*, Ithaca, Cornell University Press, p. 228-248.

- Slaughter, A.-M. (2004). *A New World Order*. Princeton, Princeton University Press.
- Stephenson, M. J. (2017). « The Theory and Practice of International Humanitarian Relief Coordination », dans R. Biermann et J. A. Koops (dir.), *Palgrave Handbook on Inter-Organizational Relations in World Politics*, Londres: Palgrave MacMillan, p. 482-502.
- Victor, J. N., H. Montgomery, A. et Lubell, M. (2018). « Introduction: The Emergence of the Study of Networks in Politics », dans J. N. Victor, A. H. Montgomery et M. Lubell (dir.), *The Oxford Handbook of Political Networks*, New York, Oxford University Press, p. 3-58.

3. Articles de périodiques spécialisés

- Abbott, K. W., Genschel, P., Snidal, D. et Zangl, B. (2015*b*). « Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration », *British Journal of Political Science*, 46(4), p. 719-729.
- Almeida, J. G. (2005). « Le cadre normatif du MERCOSUR », *Droit et société*, 59(1), p. 39-53.
- Barbieri, N. G., Ramírez Gallegos, J., Ospina Grajales, M., Pincowsca Cardoso Campos, B. et Polo Alvis, S. (décembre 2020). « Respuestas de los países del Pacífico suramericano ante la migración venezolana: Estudio comparado de políticas migratorias en Colombia, Ecuador y Perú », *Dialogo Andino*, (63), https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-26812020000300219 (consulté le 5 mai 2022).
- Blouin, C. (2021). « Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú », *Colombia Internacional* (106), p. 141-164.
- Bull, B. et Rosales, A. (2020). « Into the Shadows: Sanctions, Rentierism, and Economic Informalization in Venezuela », *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (109), p. 107-133.

- Castro Trujillo, J. (juillet 2020). « El derecho a la movilidad humana en las políticas migratorias de América Latina en el siglo XXI: Entre la regionalización y la (re)nacionalización de un problema público », *Revista de Pensamiento Crítico en el Ámbito del Derecho*, 1(2), p. 48-65.
- Centeno, M. (2009). « Los retos de América latina en un mundo en cambio », *Revista CIDOB d'Afers internacionals*, (85-86), p. 11-31.
- Domenech, E. (2013). « “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”: La gobernabilidad migratoria en la Argentina », *Revista latinoamericana*, 12(35), p. 119-142.
- Dubé, S. (2020). « A Supposed Fifth Wave of Latin American Regionalism and Human Needs », *Regions & Cohesion*, 10(3), p. 58-71.
- Elie, J. (2010). « The Historical Roots of Cooperation between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration », *Global Governance*, 16(3), p. 345-360.
- Faret, L. (2018). « Enjeux migratoires et nouvelle géopolitique à l'interface Amérique latine-États-Unis », *Hérodote*, 4(171), p. 89-105.
- Finnermore, M. et Sikkink, K. (1998). « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization*, 52(4), pp. 887-917.
- Fredericks, K. A. et M. Durland, M. (2005). « The Historical Evolution and Basic Concepts of Social Network Analysis », *New Directions for Evaluation*, 107, p. 15-23.
- Freier, L. F. et Castillo Jara, S. (2020). « El presidencialismo y la “securitización” de la política migratoria en América Latina: un análisis de las reacciones políticas frente al desplazamiento de ciudadanos venezolanos », *Internacia: Revista de relaciones internacionales*, 1, p. 1-28.
- Freier, L. F. et Castillo Jara, S. (2020, Septembre). « Regional Responses to Venezuela's Mass Population Displacement », *e-International Relations*,

- <https://www.e-ir.info/2020/09/16/regional-responses-to-venezuelas-mass-population-displacement/> (consulté le 14 juin 2022).
- Freier, L. F. et Doña-Reveco, C. (décembre 2021). « Introduction: Latin American Political and Policy Responses to Venezuelan Displacement », *International Migration*, (60), p. 9-17.
- Freier, L. F. et Gauci, J.-P. (2020). « Refugee Rights Across Regions: A Comparative Overview of Legislative Good Practices in Latin America and the EU », *Refugee Survey Quarterly*, 39, p. 321-362.
- Freier, L. F. et Parent, N. (2019). « The Regional Response to the Venezuelan Exodus », *Current History*, 118, p. 56-61.
- Freier, L. F. et Parent, N. (18 juillet 2018). « A South American Migration Crisis: Venezuelan Outflows Test Neighbors' Hospitality », *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, <https://www.migrationpolicy.org/article/south-american-migration-crisis-venezuelan-outflows-test-neighbors-hospitality> (consulté le 15 février 2022).
- Freier, L. F., Micinski, N. R. et Tsourapas, G. (2021). « Refugee Commodification: the Diffusion of Refugee Rent-seeking in the Global South », *Third World Quarterly*, 42(11), p. 747-2766.
- Gandini, L., Prieto, V. et Lozano-Ascensio, F. (2020). « Nuevas movilidades en América latina: la migración venezolana en contextos de crisis y las respuestas en la región ». *Cuadernos Geográficos*, 59(3), p. 103-121.
- Gonzalez, Z. (2021). « Indirect Governance of Transnational Crises. The PAHO and WHO Response to the COVID-19 Pandemic in Latin America », *Global Governance*, 27, p. 587-606.
- Grandi, F. (octobre 2017). « Foreword: Regional Solidarity and Commitment to Protection in Latin America and the Caribbean », *Forced Migration Review*, (56), p. 4-5.

- Jenne, N., Schenoni, L. L. et Urdinez, F. (2017). « Of Words and Deeds: Latin America Declaratory Regionalism, 1994-2014 », *Cambridge Review of International Affairs*, 30(2-3), p.195-215.
- López Maya, M. (janvier-juin 2018). « El colapso de Venezuela ¿qué sigue? », *Pensamiento propio*, 23, p. 13-35.
- Malamud, A. et Gardini, G. L. (2012). « Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its lessons », *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), p. 116-133.
- Margheritis, A. (2013). « Piecemeal Regional Integration in the Post-neoliberal Era: Negotiating Migration Policies within Mercosur », *Review of International Political Economy*, 20(3), p. 541-575.
- Moretti, S. (2021). « Between Refugee Protection and Migration Management: The Quest for Coordination between UNHCR and IOM in the Asia-Pacific Region », *Third World Quarterly*, 42(1), p. 34-51.
- Newland, K. (2010). « Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions », *Global Governance*, 16(3), p. 331-344.
- Nicolao, J. (2015). « Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el foro especializado migratorio », *Revista electrónica de estudios internacionales*, 29(6), p. 1-32.
- Ochoa, J. (2020a). « South America's Response to the Venezuelan Exodus: A Spirit of Regional Cooperation? », *International Journal of Refugee Law*, 32(3), p. 472-497.
- Ohanyan, A. (2012). « Network Institutionalism and NGO Studies », *International Studies Perspectives*, 13, p. 366-389.
- Palma-Gutiérrez, M. (2021). « The Politics of Generosity. Colombian Official Discourse towards Migration from Venezuela, 2015-2018 », *Colombia Internacional*, 106, p. 29-56.

- Parent, N. (octobre 2017). « Bien en-deçà du niveau de protection : le nouveau régime de migration que le Pérou réserve aux Vénézuéliens », *Forced Migration Review*, 56, p. 40-41.
- Perruchoud, R. (1989). « From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration », *International Journal of Refugee Law*, 1(4), p. 501-517.
- Posado, T. (2018). « Le Venezuela peut-il sortir de l'impasse? », *Politique étrangère*, (1), p. 77-87.
- Rosales, A. (janvier-juin 2018). « El agotamiento del modelo de neo-extractivismo en Venezuela: causas económicas y sus implicancias globales », *Pensamiento propio*, 23, p. 69-90.
- Said, V. A. et Castillo Jara, S. (2020). « Reacting to Change within Change: Adaptive Leadership and the Peruvian Response to Venezuelan Immigration », *International Migration*, 60(1), p. 57-75.
- Selee, A. et Bolter, J. (2022). « Colombia's Open-door Policy: An Innovative Approach to Displacement? », *International Migration*, 60(1), p.113-131.
- Stephenson, M. et H. Schnitzer, M. (2006). « Interorganizational Trust, Boundary Spanning, and Humanitarian Relief Coordination », *Nonprofit Management and Leadership*, 17(2), p. 211-233.
- Thouez, C. (2019). « Strengthening Migration Governance: The UN as "Wingman" », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(8), p. 1242-1257.
- Valenzuela, A. (2008). « Presidencias latinoamericanas interrumpidas », *América latina hoy*, 49, p. 15-30.
- Walker, P. et Purdin, S. (2004). « Birthing Sphere », *Disasters*, 28(2), p. 100-111.

4. Thèses et notes de recherche

- Abbott, K., Genschel, P., Snidal, D. et Zangl, B. (2010). *IOs as Orchestrators*. SGIR 7th Pan-European International Relations Conference, Stockholm.
- Acosta, D., Blouin, C. et Freier, L. F. (2019). *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*, Madrid, Fundación Carolina.
- Álvarez Calderón, C. E. et Luna Martínez, M. A. (2019). « La corrupción del régime en Venezuela y el problema de las drogas ilícitas en un contexto de crisis: impactos para la seguridad regional ». Dans L. S. Acosta Varón, C. E. Álvarez Calderón et P. Ángelo (dir.), *La crisis venezolana : impactos y desafíos*, Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, p. 397-438.
- Bahar, D. et Dooley, M. (9 décembre 2019). « Venezuela refugee crisis to become the largest and most underfunded in modern history », *Brookings Institution*, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2019/12/09/venezuela-refugee-crisis-to-become-the-largest-and-most-underfunded-in-modern-history/> (consulté le 20 septembre 2021).
- Betts, A. et Kainz, L. (2017). *The History of Global Migration Governance*. Oxford, Refugee Studies Center.
- Brumat, L. (2021). *Gobernanza migratoria en Suramérica en 2021: respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia*, Madrid, Fundación Carolina.
- Cabrera Serrano, D. C., Cano Salazar, G. M. et Castro Franco, A. (2019). « Procesos recientes de movilidad humana entre Venezuela y Colombia: 2016-2018 » dans L. Gandini, F. Lozano Ascencio et V. Prieto (dir.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. México: UNAM, p. 59-94.
- Camilleri, M. J. et Osler Hampson, F. (2019). *Hermanos en la frontera. Responsabilidad colectiva y la respuesta regional a la crisis migratoria venezolana*. Washington DC: Centre for international governance innovation y Dialogo interamericano.

- ENCOVI. (2021). *Encuesta nacional de Condiciones de vida*, Universidad Andrés Bello, <https://www.proyectoencovi.com> (consulté le 5 mai 2022).
- Freitez, A. (2019). « Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela », dans L. Gandini, F. Lozano Ascencio et V. Prieto, *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. México: UNAM, p. 33-58.
- Gandini, L., Prieto, V. et Lozano Ascencio, F. (2019). « El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos » dans L. Gandini, F. Lozano Ascencio et V. Prieto, *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*. México: UNAM, p. 9-32.
- González R., M. J., Rincón Osorio, E. et Castro M., J. S. (2018). « Las condiciones de salud de los venezolanos », Dans A. Freitez (dir.), *Espejo de la crisis humanitaria venezolana: Encuesta nacional de condiciones de vida 2017*. Caracas, Universidad católica Andrés Bello, p. 177-204.
- Hansen, R. (2010). *An Assessment of Principal Regional Consultative Processes on Migration*, Genève, OIM.
- Lowenthal, A. F. et Smilde, D. (2019). *Venezuela: Is There a Way Out of its Tragic Impasse*, Washington DC, Wilson Center.
- Martínez Pizarro, J. et Orrego Riviera, C. (2016). *Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL.
- OBSERVATORIO VENEZOLANO DE VIOLENCIA. (2021). *Informe anual de violencia 2021*. Caracas.
- Ohnsorge, F. et Yu, S. (2021). *The Long Shadow of Informality. Challenges and Policies*, Washington DC: World Bank Group.
- Pacz, T. et Vivas Peñalver, L. (2017). *The Venezuelan Diaspora, Another Impending Crisis?* Washington DC, Freedom House.

- Pereyra, S. S. (2011). « El nuevo orden migratorio global: el papel de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones », *V Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI): “La nueva realidad internacional. Una mirada desde el sur”* La Plata, Instituto de relaciones internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- Pradel, P. (2020). *El Proceso de Quito: Una Respuesta Regional a la Crisis Migratoria y Humanitaria Venezolana*, Santiago de Chile, Konrad Adenauer Stiftung.
- Ramírez, J. et Alfaro, Y. (2010). « Espacios multilaterales de diálogo migratorio: el Proceso Puebla y la Conferencia Sudamericana de Migración », *Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*, 9, p. 2-10.
- Ramsey, G. et Sánchez-Garzoli, G. (2018). *Responding to an exodus: Venezuela’s Migration and Refugee Crisis as Seen from the Colombian and Brazilian Borders*, WOLA.
- Restrepo, M. L. (2019). « Relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela ante la crisis y el posacuerdo », dans L. S. Varón, C. E. Álvarez Calderón et P. Ángelo (dir.), *La crisis venezolana : impactos y desafíos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, p. 493-512.
- Rodríguez, R. F. et Ramos Pismataro, F. (2019). « Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana », dans L. S. Varón, C. E. Álvarez Calderón et P. Ángelo (dir.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, p. 547-578.
- Selee, A. et Bolter, J. (2020). *An Uneven Welcome. Latin American and Caribbean Response to Venezuelan and Nicaraguan Migration*, Washington DC, Migration Policy Institute.
- Serrano, D. C., Cano Salazar, G. et Castro Franco, A. (2019). « Procesos recientes de movilidad humana entre Venezuela y Colombia: 2016-2018 », dans L. Gandini, F. Lozano Ascencio et V. Prieto (dir.), *Crisis y migración de población*

- venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, México, UNAM, p. 59-94.
- Sullivan, M. P. (2016). *Venezuela: Background and U.S. Relations*. Washington DC, Congressional Research Service.
- Testa, G. (2019). *Waning Welcome: The Growing Challenges Facing Mixed Migration Flows from Venezuela*. A Field Assessment Study in Colombia and Peru, Genève, Mixed Migration Center.
- Valdivieso Collazos, A. M., Pardo Chacón, A. M. et Triana Guerrero, N. (2019). « La crisis política y humanitaria de Venezuela de cara al Sistema de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos », dans L. S. Varón, C. E. Álvarez Calderón et P. Ángelo (dir.), *La crisis venezolana: Impactos y desafíos*. Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, p. 95-128.
- Vignolo, G. et Castro, M. (2022). *Reporte técnico- Reunión regional sobre regularización migratoria en el contexto de la movilidad humana de refugiados y migrantes de Venezuela*, OIM- Perú. Lima, OIM- Perú.

5. Autres sources

- APC Colombia. (février 2021). *Presidente Duque anuncia decisión histórica de crear Estatuto de Protección Temporal para migrantes venezolanos en Colombia*, sur APC Colombia: <https://www.apccolombia.gov.co/Presidente-Duque-anuncia-decision-historica-de-crear-Estatuto-de-Proteccion-Temporal-para-migrantes-venezolanos-en-Colombia> (consulté le 6 juillet 2022).
- Baddour, D. (2018, février). « Porous Colombia's Futile Deportations of Venezuelans », *Refugees Deeply*, <https://deeply.thenewhumanitarian.org/refugees/articles/2018/02/28/porous-colombias-futile-deportations-of-venezuelans> (consulté le 15 août 2022).

- Cervantes, M. (11 septembre 2020). « Peru Congress approves Vizcarra Impeachment motion over leaked tapes », *Reuters*, <https://www.reuters.com/article/uk-peru-politics-vizcarra-idUKKBN2622OT> (consulté le 15 septembre 2021).
- Chaguaceda, A. et Diaz-Forero, J. (22 juillet 2019). « Venezuela: migración forzada y crisis sistémica », *Foreign Affairs Latinoamérica*, <https://revistafal.com/venezuela-migracion-forzada-y-crisis-sistemica/> (consulté le 5 mai 2022).
- CHS ALLIANCE, GROUPE URD ET PROJET SPHÈRE. (2015). *Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité*. Londres: CHS.
- COMMUNAUTÉ ANDINE. (2021). « Cronología », sur *Comunidad andina*, <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/cronologia/> (consulté le 22 janvier 2022).
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. (2018), *Necesidades de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar, refugiadas y en riesgo de apatridia en Colombia*, Bogotá.
- Cordoves Canache, N. (4 mai 2022). « Las multas impagables de los venezolanos para regularizar su permanencia en Perú », *El Diario*, <https://eldiario.com/2022/05/04/multas-venezolanos-permanencia-en-peru/> (consulté le 15 juin 2022).
- Davis, E. (1er juillet 2022). « La atención a los venezolanos mejora en América Latina pero demanda más ayuda », *swissinfo.ch*, https://www.swissinfo.ch/spa/venezuela-migración_la-atención-a-los-venezolanos-mejora-en-américa-latina-pero-demanda-más-ayuda/47720544 (consulté le 5 juillet 2022).
- EL COMERCIO. (21 septembre 2019). « Las rutas ilegales de la migración: aumenta el ingreso irregular de extranjeros a Perú », *El Comercio*, Lima.

- Escobar, L. (2020). *Guía informativa para la protección de la salud de personas extranjeras en Perú*, PUCP, Lima.
- Fieser, E., Yapur, N. et Zerpa, F. (8 mars 2022). « Venezuelan Migrants Are Coming Home as Maduro Embraces Capitalism », dans *Bloomberg*, <https://www.bnnbloomberg.ca/venezuelan-migrants-are-coming-home-as-maduro-embraces-capitalism-1.1734259> (consulté le 20 mai 2022).
- Miranda, B. (23 août 2018). « El éxodo venezolano en Ecuador: la desesperación de quienes desafían las restricciones y se aventuran por rutas ilegales », dans *BBC Mundo*, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45291008> (consulté le 14 mai 2022).
- Mirotff, N. (31 janvier 2022). « U.S. sends Venezuelan migrants to Colombia under Biden's new border plan », *Washington Post*.
- Modolo, V. et Texido, E. (9 mai 2018). « Latin America's Response to Venezuelan Emigration », *Portail sur les données migratoires*, <https://www.migrationdataportal.org/fr/blog/respuesta-de-latinoamerica-la-emigracion-venezolana> (consulté le 29 septembre 2021).
- Ochoa, J. (juillet 2020b). « La paradoja de financiar una crisis de refugiados... sin refugiados », *Foreign Affairs Latinoamérica*, <https://revistafal.com/la-paradoja-de-financiar-una-crisis-de-refugiados-sin-refugiados/> (consulté le 31 juillet 2021).
- Osborn, C. (13 août 2021). « Latin America's Drive to Integrate Venezuelan Migrants Earns Praise », *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2021/08/13/venezuela-maduro-guaido-talks-migrants-integration-united-nations-solidarity/> (consulté le 12 mai 2022).
- Saavedra, H. (2020). « Migración venezolana: Efectos y reacciones en Sudamérica », *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), p.24-31.

DÉPÔT LÉGAL : MAI 2025

Native de la région de Québec, Roxane Fortier enseigne la science politique au Cégep de Thetford depuis 2009. Passionnée par les relations internationales et l'Amérique latine, c'est en visitant le Pérou- la plupart de temps avec des étudiantes et étudiants dans le cadre d'un séjour d'initiation à la solidarité internationale- à cinq reprises de 2016 à 2020 qu'elle prend la mesure de l'exode des Vénézuéliens. Ayant débuté une maîtrise en Études internationales à l'Université Laval en 2018, elle décide d'en faire le sujet de son essai terminal. Les concepts explorés dans cet essai enrichissent toujours son enseignement, que ce soit dans la sphère des relations internationales, des politiques migratoires ou de la politique comparée en Amérique latine.



Contribuant à déconstruire l'idée reçue de l'impuissance et l'inutilité des organisations internationales, cet essai permet d'illustrer concrètement que, même face à une vague migratoire inédite dans des pays aux capacités limitées, la criminalisation des personnes migrantes n'est pas une fatalité.

La crise multidimensionnelle- politique, économique et humanitaire- qui a touché le Venezuela depuis 2015 a entraîné jusqu'à maintenant l'émigration de près de 8 millions de citoyens vénézuéliens, dont 6,7 millions se sont installés dans des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Les deux principaux pays d'accueil, la Colombie et le Pérou hébergent à eux seuls plus de 4 millions de ces exilés. Malgré une relative inexpérience en matière d'accueil de personnes immigrantes, ces deux États ont été en mesure de mettre en place, à compter de 2017, des politiques permettant d'octroyer un statut migratoire régulier aux immigrants vénézuéliens. Le présent essai vise à démontrer que la réponse des deux États a été influencée par l'Organisation mondiale des migrations (OIM). Cette influence a été exercée au moyen de réseaux animés par l'OIM qui ont permis de diffuser des normes et politiques en matière migratoire correspondant parfois à l'approche des droits de la personne, parfois à l'approche de gestion des migrations. Elle s'est déployée en deux temps et au moyen de deux réseaux distincts : à partir de 1999 par la Conférence sud-américaine sur les migrations et depuis 2018 par la Plateforme R4V, qui orchestre l'essentielle réponse humanitaire et diffuse des politiques migratoires visant à octroyer un statut régulier aux immigrants vénézuéliens.