

Évolution des politiques migratoires au Mexique au cours de la période 2000 – 2012, ou comment la migration est progressivement abordée dans une approche de sécurité nationale

Jean Clot

Germán Martínez Velasco

Résumé

Dans cette chronique, il s'agit d'examiner quelles ont été les réalisations du gouvernement mexicain en matière de politique migratoire à partir du début des années 2000. On peut en effet observer durant le mandat de Vicente Fox (2000-2006) une série de changements en vue d'améliorer la gestion des flux migratoires, flux qui ont augmenté considérablement pendant la même période. Rappelons que le Mexique n'est pas seulement un pays d'émigration, mais également d'immigration et de transit pour un nombre croissant de personnes en provenance d'Amérique centrale (Guatemala, Honduras et Salvador principalement). Ces réformes, qui se poursuivent pendant le sexennat de Felipe Calderón (2007-2012), se traduisent par diverses actions visant à augmenter la sécurité sur le territoire national, à faciliter la circulation des personnes, à faire respecter les droits de l'homme, tout en opérant certaines transformations au niveau législatif. Nous proposons donc d'analyser ces mesures et de mettre en relief leurs forces et leurs limitations.

Mots-clés: Mexique; politiques migratoires; migration centraméricaine; sécurité; droits de l'homme

Resumen

En esta crónica, examinamos cuales han sido las acciones del gobierno mexicano en materia de política migratoria a partir de inicios de los años 2000. Se puede observar durante el mandato de Vicente Fox (2000-2006) una serie de cambios para mejorar la gestión de los flujos migratorios, los cuales crecieron considerablemente durante el mismo periodo. Recordemos que México no es sólo un país de emigración, sino también de inmigración y tránsito para un número creciente de personas que provienen de América Central (principalmente de Guatemala, Honduras y Salvador). Dichas reformas continuaron durante el sexenio de Felipe Calderón (2007-2012) y se tradujeron en diversas acciones que pretendían aumentar la seguridad en el territorio nacional, agilizar la circulación de las personas, fomentar los derechos humanos de los migrantes, efectuando ciertas transformaciones a nivel legislativo. Proponemos, entonces, analizar estas medidas y poner de relieve sus fuerzas y debilidades.

Palabras claves: México; políticas migratorias; migración centroamericana; seguridad; derechos humanos

Introduction

Dans cette chronique, nous présentons tout d'abord un bref panorama contextuel de la migration centraméricaine de transit au Mexique, migration qui augmente considérablement au cours des années 1990 et atteint des sommets en 2005. Nous examinons ensuite la gestion de la migration réalisée par l'État mexicain pendant les mandats de Vicente Fox (2000-2006) et de Felipe Calderón (2007-2012)¹. En effet, comme nous le verrons, plusieurs actions politiques sont entreprises en vue notamment d'augmenter la sécurité aux frontières, particulièrement celle avec le Guatemala, de faire respecter les droits humains des migrants, et d'assouplir le cadre normatif lié à la circulation des personnes. Enfin, dans un dernier temps, nous dressons un bilan des résultats.

La migration centraméricaine de transit au Mexique

Différents rapports et analyses, aussi bien d'organismes gouvernementaux mexicains que d'institutions internationales, telles que l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), signalent une forte augmentation de la migration centraméricaine vers les États-Unis à partir du milieu des années 1990². De nombreux migrants en provenance principalement du Guatemala, Honduras, Salvador, Nicaragua, et dans une moindre mesure d'Amérique du Sud et d'autres régions du monde, cherchent à gagner les États-Unis en traversant le territoire mexicain. On peut identifier un certain nombre de facteurs interdépendants entraînant ces mouvements migratoires.

Les pays de l'Isthme centraméricain, en particulier le quatuor mentionné auparavant, connaissent une situation chronique de pauvreté et d'exclusion marquée par une mauvaise répartition des richesses, un manque d'opportunités d'emploi, un accès difficile à la sécurité sociale, à l'éducation, ainsi qu'à la santé. Les estimations indiquent qu'environ 17,2 millions de personnes, soit 4

Centraméricains sur 10, vivent dans des conditions d'extrême pauvreté³.

La région souffre par ailleurs de niveaux importants de violence. En effet, le Guatemala, le Honduras et le Salvador affichent des taux d'homicide particulièrement élevés qui en font des pays officiellement en paix parmi les plus violents au monde. Cette violence a fréquemment un rapport avec la criminalité organisée liée aux trafics de drogues, d'armes à feu et d'êtres humains⁴. Un rapport du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) révèle par exemple que sur une période de sept ans, la violence homicide a augmenté au Guatemala de 120% en passant de 2655 homicides en 1999 à 5885 en 2006⁵. Le phénomène est renforcé par d'autres facteurs, comme la fragilité des capacités institutionnelles des pays concernés, la corruption et l'impunité des auteurs des délits.

La migration internationale constitue une stratégie de subsistance et de dépassement de la pauvreté dans ce contexte qui combine marginalisation, violence et injustices sociales, raisons auxquelles il convient d'ajouter certains facteurs d'ordre environnemental. En effet, concernant les catastrophes naturelles, l'Amérique centrale est l'une des zones les plus vulnérables de la planète. Aussi bien les ouragans Mitch et Stan, qui ont affecté respectivement en 1998 et en 2005 le sud du Mexique et pratiquement toute l'Amérique centrale, que le tremblement de terre qui a secoué le Salvador en 2001, ont occasionné des déplacements importants de population et ont eu un impact direct sur les flux migratoires en direction du nord.

Jusqu'en 2005, la tendance de la migration centraméricaine est croissante, année durant laquelle l'Institut National de Migration au Mexique estime à 1.9 million le nombre de franchissements annuels de la frontière sud du pays, dont près de 20% se font de manière irrégulière et concernent essentiellement la migration de transit. L'organisme souligne également que ce type de migration irrégulière baisse de l'ordre de 70%

¹ Les deux présidents sont issus du Parti d'Action Nationale (PAN), parti de centre-droit conservateur. L'élection de Vicente Fox en 2000 marque la fin de l'hégémonie du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) qui a dominé la vie politique au Mexique pendant plus de 70 ans. Le PRI fait son retour en 2012, avec l'élection d'Enrique Peña Nieto.

² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Hechos y cifras (2014)*, <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>, (page consultée le 27 septembre 2015); INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, juillet 2011, *Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales*, http://www.oxfam.mx/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES_N1_Jul2011.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

³ PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, *Informe Estado de la región, 2011*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan047475.pdf>, (page consultée le 27 septembre 2015).

⁴ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Estudio mundial sobre el homicidio, 2013*, https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

⁵ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*, décembre 2007, http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/national_activities/informe_estadistico_violencia_guatemala.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

en 2006, se stabilise autour de 2009, avant d'augmenter à nouveau d'environ 40% en 2012⁶.

Il existe certains facteurs qui expliquent cette diminution des flux migratoires : premièrement le renforcement de la sécurité opéré par le gouvernement des États-Unis à sa frontière avec le Mexique, renforcement reflété par la construction d'un mur le long de la frontière démarrée en 2007. Ces mesures ont eu pour conséquences de rendre plus difficile le passage de la frontière et de rendre les routes migratoires plus longues et dangereuses, ce qui se traduit chaque année par la mort de nombreux migrants, aussi bien centraméricains que mexicains, qui tentent la traversée par des zones désertiques.

Un second facteur qui va de pair avec le précédent est le durcissement des lois migratoires dans certaines entités fédérales américaines, comme en témoigne par exemple la promulgation de la loi Arizona SB1070 dans l'état du même nom, loi qui entre en vigueur en 2010 et qui criminalise les migrants en situation irrégulière.

D'autre part, il convient de rappeler que le ralentissement économique de 2008 aux États-Unis a également eu, dans une certaine mesure, des répercussions sur les flux migratoires. En effet, il s'est traduit par des baisses salariales et une relative réduction des écarts de salaire entre les pays émetteurs de migrants et le pays récepteur.

Finalement, la situation d'insécurité à laquelle font face les populations de migrants au Mexique joue aussi un rôle : durant leur transit, de nombreuses personnes sont victimes d'abus (extorsions, enlèvements, traite, etc.) perpétrés par différents groupes criminels, avec la connivence des autorités dans certains cas⁷. Outre ces abus, il y a un nombre croissant de disparitions et d'homicides en territoire mexicain, ce qui contribue également à décourager les candidats à la migration.

Face à ce phénomène migratoire d'ampleur, le gouvernement mexicain, aussi bien durant le mandat de Vicente Fox (2000 – 2006) que celui de son successeur

Felipe Calderón (2007 – 2012), a mis en place diverses politiques en matière de migration. Voyons de quoi il en retourne.

Sécurité et coopération entre le Mexique et les États-Unis

En ce qui concerne le thème de la sécurité au Mexique, celui-ci s'inscrit dans un contexte international spécifique. Effectivement, suite aux attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement des États-Unis a mis en place des politiques sécuritaires, non seulement au niveau national, mais également international, principalement à travers la coopération avec les pays alliés de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN). De la même manière, le Conseil de Sécurité des Nations unies a établi dans la résolution 1373 du 28 septembre 2001 que tous les États membres de l'Organisation des Nations unies (ONU) adoptent les mesures nécessaires afin de prévenir la perpétration d'actes terroristes.

Il existe également une préoccupation concernant la menace que représente la connexion entre le terrorisme international et le crime organisé lié aux drogues illicites, au blanchiment d'argent, au trafic d'armes et à la circulation de matériaux potentiellement dangereux (nucléaires, chimiques, biologiques, etc.). C'est pour cette raison qu'a été évoquée la nécessité de coordonner des initiatives sur les plans subrégional, régional, national et international, pour renforcer les réponses face aux menaces à la sécurité internationale⁸.

Dans le cadre de l'espace économique fondé sur d'Accord de libre-échange d'Amérique du Nord (ALENA), le gouvernement des États-Unis a annoncé un accord avec le Mexique en mars 2002, faisant suite à celui conclu avec le Canada en décembre 2001 et baptisé *frontières intelligentes*. Le pacte a pour objectif d'augmenter la sécurité au sein de l'ALENA, tout en favorisant la circulation des flux légaux de personnes et de marchandises à la frontière entre les deux pays. « Grâce à cet accord, nous utilisons des technologies de pointe pour nous assurer que nos frontières soient ouvertes à tout commerce et voyage honnête, mais fermées pour les criminels, les narcotrafiquants et les terroristes »⁹.

⁶ INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN. *Op. cit.*; INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO, *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnóstico y recomendaciones*, juin 2014, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9884.pdf?view=1>, (page consultée le 27 septembre 2015).

⁷ AMNESTY INTERNATIONAL, *Des victimes invisibles*, 2010, <http://www.amnesty.fr/sites/default/files/amr410142010fra.pdf>, (page consultée le 27 septembre 2015).

⁸ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo*, 2009, https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Handbook_Criminal_Justice_Responses/Spanish.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

⁹ US EMBASSY, *Presidente Bush habla a Comisión Binacional México-Estados Unidos*, 26 novembre 2002.

De ce point de vue, la question de la supervision des flux et déplacements de personnes, aussi bien au niveau terrestre qu'aérien, est devenue primordiale dans cette approche de sécurité nationale. Au Mexique, c'est donc à l'Institut National de Migration (INM) qu'il incombe ce rôle. C'est précisément dans cette optique que l'INM devient en 2005 une instance de sécurité nationale, étant donné « ses attributions et les fonctions qu'il réalise »¹⁰. Ce changement fait suite à l'adoption de la Loi sur la Sécurité Nationale et la création d'un Conseil de sécurité aux mains du pouvoir exécutif en janvier 2005.

En mars 2005, l'accord de Partenariat pour la sécurité et la prospérité (PSP) est ratifié par les dirigeants des pays membres de l'ALENA, sur l'initiative des États-Unis. Il a pour but : a) de mettre en œuvre des stratégies communes en matière de sécurité frontalière et de bio protection ; b) d'améliorer la protection des infrastructures et travailler à des réponses communes face aux situations d'urgence ; c) d'améliorer la sécurité aérienne et maritime ainsi que l'échange de renseignements vis-à-vis des menaces extrarégionales, et d) de faciliter le mouvement légitime de personnes et marchandises aux frontières¹¹.

Durant le sexennat du président Felipe Calderón, l'accent est également mis sur la sécurité. Dans la continuité du PSP, le Mexique a signé en 2008 le traité international appelé *Initiative Mérida* qui est un programme de coopération en matière de sécurité, promu par les États-Unis, et impliquant également les gouvernements des pays d'Amérique centrale en vue de lutter contre la criminalité organisée et le trafic de drogues. Concrètement, le gouvernement nord-américain indique que 1,9 milliard de dollars ont été destinés au Mexique, ainsi que « des compétences techniques et de l'assistance pour la professionnalisation de la police, la réforme judiciaire et pénitentiaire, le renforcement des technologies de l'information, le développement

d'infrastructure, la sécurité frontalière et la promotion d'une culture de la légalité »¹².

Bien que l'Initiative Mérida vise à combattre le narcotrafic et le crime organisé, les flux migratoires sont abordés implicitement depuis une perspective de sécurité nationale, à travers une surveillance permanente des points de passage aux frontières nord et sud du Mexique, cela grâce à l'assistance technique et financière fournie par les États-Unis.

Le *Programme pour la Sécurité Nationale* présenté par l'administration Calderón en 2009 va également dans ce sens. Le programme part du fait qu'il existe un risque que le Mexique soit victime d'un acte terroriste et que le pays soit utilisé comme plateforme de transit, préparation ou refuge pour des groupes terroristes. Il est également souligné que les frontières du pays sont sources de vulnérabilité, vulnérabilité qui peut s'accroître de par le déficit de surveillance de certains tronçons terrestres. Les dynamiques migratoires sont également implicitement liées au trafic illicite d'être humain et au crime organisé.

En définitive, un ensemble de facteurs, tels que la situation d'urgence aux États-Unis au commencement des années 2000, l'état d'alerte annoncé par le Conseil de Sécurité de l'ONU face aux menaces potentielles, les accords ratifiés par le Mexique (Frontières intelligentes, PSP, Initiative Mérida), ainsi que les dispositions internes en matière de sécurité (nouvelles lois et programmes), ont conduit à une progressive sécurisation de la question migratoire¹³.

Protections des migrants et droits de l'homme

L'un des axes des politiques migratoires mexicaines a concerné le thème du respect des droits de l'homme des migrants, thème qui n'est pas sans rapport avec les critiques qui pointent du doigt, depuis le début des années 2000, les failles de l'État mexicain quant à la gestion des flux migratoires provenant d'Amérique centrale. En effet, plus de 4000 violations des droits humains de ces populations ont été constatées et

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2002/11/20021126173901smiller@pd.state.gov0.773205.html#axzz3mzaGDcLa>, (page consultée le 27 septembre 2015).

¹⁰ Les citations présentes dans le texte, ainsi que les intitulés de programmes gouvernementaux, ont été traduits de l'espagnol vers le français par les auteurs de ce travail. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Acuerdo por el que se reconoce al Instituto nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional, 18 mai 2005, http://www.senado.gob.mx/comisiones/asuntos_migratorios/docs/legislacion/ACU9.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

¹¹ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, juin 2006, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>, (page consultée le 27 septembre 2015).

¹² US EMBASSY, *Initiativa Mérida - Panorama general*, <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>, (page consultée le 27 septembre 2015).

¹³ Juan Carlos CALLEROS, « El vínculo entre seguridad nacional y migración en México », *Revista mexicana de política exterior*, no 88, 2009-2010.

rapportées entre les années 1998 et 2000 dans le seul état limitrophe du Chiapas¹⁴.

Dans le cadre de réunions et accords bilatéraux entre le Mexique et le Guatemala, comme la XII Réunion du Groupe Binational sur les Questions Migratoires ayant eu lieu en octobre 2004 dans la ville de Guatemala, les chefs d'État ont reconnu que les flux réguliers et irréguliers de personnes à travers les frontières sont un phénomène structurel qui doit être traité de manière permanente et prioritaire par les deux gouvernements. Ils ont estimé également qu'il faut approfondir la coordination d'actions spécifiques visant à préserver l'intégrité physique et mentale des migrants, spécialement les mineurs, et à les reconduire à leur pays d'origine, de manière « digne, ordonnée et sûre », prélude aux protocoles d'accord de rapatriement signé par le Mexique et les gouvernements du Guatemala, Honduras, Salvador et Nicaragua en 2005.

Il y a d'autres précédents qui ont contribué à l'inscription du thème des droits de l'homme dans les agendas gouvernementaux et à l'adoption de certaines mesures visant des objectifs précis. À la fin de l'administration de Vicente Fox, l'INM a mis en place une série de forums locaux et régionaux dans de nombreuses entités fédérales du Mexique, dont la finalité était de recueillir les avis de la société civile et des instances politiques locales et régionales au sujet de la migration. Une fois réalisée cette consultation nationale, le gouvernement a présenté la *Proposition de Politique Migratoire Intégrale pour la Frontière Sud du Mexique* qui reflète une préoccupation, aussi bien pour augmenter la sécurité à la frontière avec le Guatemala que d'assurer de meilleures conditions aux migrants qui traversent le Mexique, et surtout aux personnes qui sont arrêtées et placées en centres de rétention.

C'est sur la base de cette proposition qu'est annoncé, en décembre 2006, alors que le président Calderón vient de prendre ses fonctions, le *Plan de Réaménagement de la Frontière Sur*, dont les objectifs sont les suivants : 1) faire respecter et protéger les droits des migrants; 2) faciliter les démarches administratives relatives à leurs documents migratoires; 3) renforcer les

contrôles tout en combattant la corruption des services liés à la migration¹⁵.

C'est en 2009 que les stratégies annoncées ont commencé à se traduire en processus administratifs concrets. Le Ministère de l'Intérieur a publié la nouvelle normativité concernant les centres de rétention de migrants de l'INM, en y autorisant l'accès aux organismes public et civils de défense des migrants, comme la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH), certaines ONG, ainsi que le personnel consulaire des pays concernés, afin que ceux-ci puissent inspecter les conditions de séjour des groupes de migrants qui attendent leur reconduite dans leur pays d'origine.

On peut observer également, aussi bien durant le mandat de Fox que celui de Calderón, une volonté d'estomper l'image punitive de l'INM et de générer des conditions moins restrictives pour les migrants retenus dans les centres. Il s'est agi alors d'assurer une meilleure formation au personnel de l'INM, et de remodeler progressivement les centres de rétention – qui s'apparentaient à des milieux carcéraux – en des espaces mieux aménagés et dotés de services de communication. Selon le rapport d'activités de l'administration publique fédérale pour la période 2006 – 2012, ces mesures font partie d'un processus de « dignification des centres de rétention » qui inclut également la construction et l'ampliation de nouveaux centres¹⁶.

Comme progrès en matière des droits de l'homme, signalons également la création en 2007 d'une instance interinstitutionnelle de discussion sur les enfants et adolescents non-accompagnés et sur les femmes migrantes, à laquelle participent diverses institutions au niveau national et international : des organismes publics mexicains comme le Système national pour le développement de la famille, la Commission mexicaine d'aide aux réfugiés et l'INM, et des organisations internationales, telles que le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (ACNUR) et l'OIM.

¹⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Felipe Calderón, durante su visita al puerto fronterizo Talismán*, 14 décembre 2006, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/el-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-lic-felipe-calderon-durante-su-visita-al-puerto-fronterizo-talisman/>, (page consultée le 27 septembre 2015).

¹⁶ INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Quinto informe de labores*, 2011, http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/Informe_de_labores_2011.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

¹⁴ Olivia RUIZ, *La migración centroamericana en la frontera sur: un perfil de riesgo en la migración indocumentada internacional*, avril 2006, <http://escholarship.org/uc/item/9wh8s0bk>, (page consultée le 27 septembre 2015).

L'instauration de cette instance a débouché sur l'élaboration en 2009 d'un modèle de protection des enfants et adolescents migrants non accompagnés et sur la création d'une nouvelle figure, celle des « agents de protection de l'enfance » (OPI selon ses sigles en espagnol), soit des agents fédéraux de migration qui ont reçu une formation spécialisée quant aux thèmes de protection et accompagnement des mineurs. En 2010, l'INM avait formé 327 agents dont les fonctions principales sont d'identifier les besoins immédiats des enfants et adolescents non accompagnés, de préserver leur intégrité physique et psychologique, de leur faciliter le contact avec leur famille et de les informer quant à leur situation migratoire, en utilisant un langage approprié¹⁷.

Facilitation des procédures d'entrée et mise à jour de la législation migratoire

Pendant le mandat de Calderón, les actions politiques en matière migratoire ont été menées en vue de faciliter la circulation transfrontalière des personnes, spécialement à la frontière sud du pays. En effet, bien que le Mexique et le Guatemala soient des partenaires commerciaux¹⁸, il s'agit, comme dans le cas du modèle économique de l'ALENA, d'une intégration sélective, où subsistent des entraves à la libre mobilité des personnes.

Cette facilitation des procédures d'entrée s'est reflétée par la création en 2008 de la Forme Migratoire de Travailleur Frontalier (FMTF) qui a substitué l'ancienne Forme Migratoire de Visiteur Agricole (FMVA) qui a prévalu pendant plusieurs décennies uniquement dans l'état du Chiapas. Quand la FMVA permettait seulement aux travailleurs guatémaltèques de travailler au Chiapas, la FMTF prend aussi en considération les Béliziens et permet aux requérants des deux nationalités de travailler également dans les états frontaliers mexicains de Quintana Roo, de Tabasco et de Campeche. Pour l'obtenir, les demandeurs doivent avoir plus de 16 ans, ne pas avoir été sujet à des antécédents pénaux et disposer d'une offre d'un employeur mexicain.

La FMTF a donc dans une certaine mesure ouvert de nouveaux secteurs d'activité, non seulement dans l'agriculture, mais également dans les autres secteurs de

l'économie, y compris les services domestiques. Il faut toutefois rappeler que la migration de travailleurs en provenance du Honduras et du Salvador n'a pas été prise en compte bien que leur présence sur le marché du travail au sud du Mexique ait été signalée dans les forums de consultation mis en place par le gouvernement mexicain.

À partir de mars 2009, la Forme Migratoire de Visiteur Local (FMVL) a été également introduite pour les résidents guatémaltèques provenant des départements frontaliers de Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Petén, Retalhuleu et Alta Verapaz. Les bénéficiaires peuvent circuler librement en territoire mexicain dans un rayon de 100 km de la frontière pendant un laps de temps allant jusqu'à trois jours. Le président Calderón a assuré que cette forme s'étendra à tous les Guatémaltèques, indépendamment de leur lieu de résidence¹⁹.

En outre, parmi les initiatives du gouvernement fédéral en vue de faciliter le fonctionnement des services migratoires, il faut rappeler que les démarches administratives que doivent réaliser les étrangers auprès de l'INM ont été simplifiées, c'est-à-dire certains critères ont été unifiés, certaines procédures laissées de côté, ce qui a eu pour résultat de réduire de 59 à 17 le nombre de démarche à réaliser pour l'ensemble des étrangers et de leurs divers statuts migratoires, ainsi que la durée consacrée à ces mêmes démarches²⁰.

De la même manière qu'ont été introduites de nouvelles figures administratives pour faciliter la circulation des personnes à la frontière avec le Guatemala, certaines modifications législatives ont été opérées en 2008, à savoir celles attachées à la Loi Générale sur la Population, loi promulguée en 1936 et qui a connu depuis une série de réformes et compléments intermittents. Toutefois, on peut observer durant le sexennat de Calderón des ajustements avec des implications

¹⁹ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *El Presidente de la República de Guatemala Álvaro Colom en el mensaje a los medios de comunicación en la visita de estado a la República de Guatemala*, 26 octobre 2009, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/10/el-presidente-de-la-republica-de-guatemala-alvaro-colom-en-el-mensaje-a-los-medios-de-comunicacion-en-la-visita-de-estado-a-la-republica-de-guatemala/>, (page consultée le 27 septembre 2015). Notons que ce n'est qu'en 2014, deux ans après la passation de pouvoir, que cette mesure devient effective avec l'introduction d'une nouvelle forme migratoire, la Carte de Visiteur Régional, durant l'administration d'Enrique Peña Nieto.

²⁰ SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN/INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008 - 2012, 2012*, http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/PND/Resultados_Formato_del_INM.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

¹⁷ GOBIERNO FEDERAL, *Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, 10 juillet 2010, http://www.imumi.org/attachments/article/275/informe_secuestro_extorsion_otros_delitos.pdf, (page consultée, le 27 septembre 2015).

¹⁸ Le Mexique a conclu un accord de libre-échange avec le Guatemala, Honduras et Salvador en 2001.

importantes quant à la manière d'aborder la migration centraméricaine.

Effectivement, en juillet 2008 le gouvernement a émis un décret abrogeant diverses modalités de la loi générale sur la population, spécifiquement celles qui concevaient la migration irrégulière comme un délit pénal; en d'autres termes, de « délinquant » le migrant est devenu un simple infracteur de dispositions administratives. Citons par exemple les articles 123 et 118 qui punissaient de 2 ans de prison l'entrée irrégulière au Mexique et de 10 ans la récidive. Il est donc mis fin à ces sanctions qui n'étaient généralement pas appliquées, mais utilisées par certaines autorités des différents niveaux de gouvernement comme un moyen de pression pour commettre des abus et extorsions contre les migrants.

Postérieurement, étant donné que la Loi Générale sur la Population entrerait en contradiction avec les accords conclus par le Mexique en matière de migration et de droits de l'homme, il a été avancé que seule une loi spécifiquement centrée sur le phénomène migratoire est à même de garantir le respect des droits de migrants; c'est ainsi qu'entre en vigueur en mai 2011 la Loi sur la Migration qui, en plus de considérer la migration irrégulière comme une faute administrative au lieu d'un délit, inclut le thème des droits de l'homme en ce qui concerne les processus de vérification migratoire ainsi que de reconduite et rapatriement, mentionnés auparavant²¹.

Malgré les bonnes intentions, la loi a révélé certaines insuffisances. Plusieurs organismes de défense des migrants ont signalé les faiblesses et déficiences suivantes : 1) qu'en fin de compte la perspective des droits de l'homme reste subordonnée aux questions relatives à la souveraineté et sécurité nationales; 2) que la loi n'élimine pas l'intervention des effectifs de sécurité publique lors des actions de contrôle migratoire; 3) qu'il n'existe pas de critères objectifs pour différencier les étrangers au Mexique et que cela constitue une porte ouverte aux discriminations sur la base de caractéristiques physiques ou ethniques.

Il est également souligné qu'en dépit des programmes gouvernementaux, les personnes placées en rétention par l'INM ne bénéficient pas d'assistance juridique dans des brefs délais et qu'il manque une participation active des consulats centraméricains en la matière. De la même manière, les conditions de rétention des migrants sont critiquées; elles seraient en effet marquées par une absence d'information, de communication avec l'extérieur, de confort, ainsi que d'aide médicale et psychologique. Par ailleurs, étant donné que les personnes retenues ne peuvent pas entreprendre d'actions légales concernant leur situation migratoire en condition de liberté, elles doivent demeurer « logées » dans le centre de rétention, ce qui a pour effet de rallonger la durée de la rétention et de décourager par là même les migrants de faire valoir leurs droits²². En vue de ces critiques, il semble que les dispositions du gouvernement concernant l'amélioration des centres de rétention restent encore théoriques.

Conclusion

On peut identifier au Mexique, à partir du mandat de Vicente Fox, une série de transformations administratives, de tentatives d'amélioration de la gestion migratoire, ainsi qu'une volonté déclarée de mettre en place de nouvelles politiques migratoires qui garantissent le respect des droits de l'homme.

Il y a sans aucun doute un certain nombre de résultats, par exemple la flexibilisation du cadre normatif relatif aux migrations internationales qui va dans le sens d'une plus grande liberté de circulation au sud du Mexique, tout du moins pour les citoyens guatémaltèques et béliziens, et d'une dépenalisation de la migration irrégulière. Par ailleurs, on peut également constater certains changements relatifs au fonctionnement de l'INM: souci de transparence, meilleure formation des agents, particulièrement en ce qui concerne le thème des droits de l'homme, ou encore l'attention spécialisée aux mineurs non accompagnés.

Outre les critiques relatives aux centres de rétention que nous avons évoquées auparavant, il convient

²¹ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo*, 25 mai 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011 (page consultée le 27 septembre 2015).

²² En ce qui concerne les critiques de la Loi sur la Migration, nous nous référons aux travaux suivants: José Antonio GUEVARA BERMÚDEZ, « Marco institucional y normativo en materia de migración internacional en México », *Documento de trabajo No 3 Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración*, juillet 2011; Karina ARIAS MUÑOZ, et al., *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica*, décembre 2012, http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1406/informeMigracion_web.pdf (page consultée le 27 septembre 2015).

de pointer certaines faiblesses quant à cette gestion migratoire. Premièrement, les améliorations, particulièrement l'inclusion du thème des droits de l'homme, ne constituent pas une initiative mais une réponse face à de nombreuses critiques de la part d'acteurs de la société civile et intergouvernementaux.

Deuxièmement, la question des droits humains s'applique essentiellement à la gestion de la rétention et du rapatriement des migrants. Ils n'en demeurent pas moins des conditions générales de vulnérabilité des personnes durant leur transit, comme en témoignent les assassinats et enlèvements dans lesquels sont impliquées des organisations criminelles mexicaines²³. Cela renvoie à un problème de gouvernance et contribue à ternir les résultats en matière de protection des migrants.

De plus, le même thème des droits de l'homme – très présent sur le plan des discours, débats, forums et énoncés des différents programmes, mais plus difficilement discernable sur le plan pratique – pourrait être utilisé, d'une part comme instrument pour présenter un visage plus humain des processus de rétention et de rapatriement, et d'autre part en vue de désamorcer certaines critiques.

Finalement, force est de constater que les politiques migratoires mexicaines sont influencées par la politique sécuritaire des États-Unis, ce qui a pour conséquences une sécurisation des frontières et un traitement des flux migratoires dans une optique de sécurité nationale. Le rôle même de l'INM est ambivalent, soit de traiter la migration dans le respect des protocoles signés avec les pays d'Amérique centrale garantissant un traitement digne, et de considérer en même temps cette migration comme une potentielle menace à la sécurité nationale et bilatérale.

Références bibliographiques

AMNESTY INTERNATIONAL, *Des victimes invisibles*, 2010, <http://www.amnesty.fr/sites/default/files/amr410142010fra.pdf>, (page consultée le 27 septembre 2015).

ARIAS MUÑOZ, Karina et al., *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva histórica*, décembre 2012, http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1406/informeMigracion_web.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

CALLEROS, Juan Carlos, « El vínculo entre seguridad nacional y migración en México », *Revista mexicana de política exterior*, no 88, 2009-2010.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte*, juin 2006, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>, (page consultée le 27 septembre 2015).

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Acuerdo por el que se reconoce al Instituto nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional, 18 mai 2005, http://www.senado.gob.mx/comisiones/asuntos_migratorios/docs/legislacion/ACU9.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo*, 25 mai 2011, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5190774&fecha=25/05/2011, (page consultée le 27 septembre 2015).

GOBIERNO FEDERAL, *Informe del Estado mexicano sobre secuestro, extorsión y otros delitos cometidos contra personas migrantes en tránsito por territorio mexicano*, 10 juillet 2010, http://www.imumi.org/attachments/article/275/informe_secuestro_extorsion_otro_delitos.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

GUEVARA BERMÚDEZ, José Antonio, « Marco institucional y normativo en materia de migración internacional en México », *Documento de trabajo No 3 Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración*, juillet 2011

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, juillet 2011, *Migración centroamericana de tránsito irregular por México. Estimaciones y características generales*

²³ Par exemple lors de l'exécution de 72 migrants irréguliers retrouvés dans une fosse commune en août 2010 dans l'état de Tamaulipas dans le nord du pays. LA JORNADA, *Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate*, 26 août 2010, <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/26/politica/002n1pol>, page consultée le 27 septembre 2015.

http://www.oxfamexico.org/wp-content/uploads/2013/06/APUNTES_N1_Jul2011.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Quinto informe de labores*, 2011, http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/Informe_de_labores_2011.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

LA JORNADA, *Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate*, 26 août 2010, <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/26/politica/002n1pol>, (page consultée le 27 septembre 2015).

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO, *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnóstico y recomendaciones*, juin 2014, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9884.pdf?view=1>, (page consultée le 27 septembre 2015).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Hechos y cifras (2014)*, <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>, (page consultée le 27 septembre 2015)

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*, décembre 2007, http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/national_activities/informe_estadistico_violencia_guatemala.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Felipe Calderón, durante su visita al puerto fronterizo Talismán*, 14 décembre 2006, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/el-presidente-de-los-estados-unidos-mexicanos-lic-felipe-calderon-durante-su-visita-al-puerto-fronterizo-talisman/>, (page consultée le 27 septembre 2015).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *El Presidente de la República de Guatemala Álvaro Colom en el mensaje a los medios de comunicación en la visita de estado a la República de Guatemala*, 26 octobre 2009, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2009/10/el-presidente-de-la-republica-de-guatemala-alvaro-colom-en-el-mensaje-a-los-medios-de-comunicacion-en-la-visita-de-estado-a-la-republica-de-guatemala/>, (page consultée le 27 septembre 2015)

RUIZ, Olivia, *La migración centroamericana en la frontera sur: un perfil de riesgo en la migración indocumentada internacional*, avril 2006, <http://escholarship.org/uc/item/9wh8s0bk>, (page consultée le 27 septembre 2015).

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN/INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Programa nacional de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción 2008 – 2012*, 2012, http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/PND/Resultados_Formato_del_INM.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo*, 2009, https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Handbook_Criminal_Justice_Responses/Spanish.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Estudio mundial sobre el homicidio*, 2013, https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf, (page consultée le 27 septembre 2015).

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN, *Informe Estado de la Región*, San José, 2011, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan047475.pdf>, (page consultée le 27 septembre 2015).

US EMBASSY, *Presidente Bush habla a Comisión Binacional México-Estados Unidos*, 26 novembre 2002, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/texttrans/2002/11/20021126173901smiller@pd.state.gov0.773205.html#axzz3mzaGDcLa>, (page consultée le 27 septembre 2015).

US EMBASSY, *Iniciativa Mérida – Panorama general*, <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>, (page consultée le 27 septembre 2015).

Direction

Mathieu Arès, professeur adjoint, Université de Sherbrooke

Hugo Loiseau, professeur agrégé, Université de Sherbrooke

Abonnez-vous

À la liste de diffusion 

Au fil RSS 

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca

Observatoire des Amériques

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : oda@uqam.ca

Site web : www.ameriques.uqam.ca



Rédaction

Rédaction

Jean Clot professeur à l'Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Chiapas, division des sciences sociales. clot.jean@itesm.mx

Germán Martínez Velasco, enseignant chercheur au Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR), membre du Groupe académique de recherche sur la migration et les processus transfrontaliers. gmartine@ecosur.mx

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).