

Citoyenneté universelle

Un entretien avec
Jacques Ramirez

Jacques Ramirez Gallegos

Docteur en Anthropologie sociale à l'Université Ibéro-américaine à Mexico. À donné des cours sur la migration et politiques dans l'Institut des Hautes Etudes Nationale (IAEN) en Équateur, à l'Université de la Flacso dans le programme de Migration et Développement. À écrit différents articles sur la migration internationale.

Actuellement il coordonne le projet d'investigation «Migration, marques normatives et politiques en Amérique du Sud». Membre de réseau International de la Migration et du Développement, de la Celag.

Il a été Conseillé dans la Secrétariat Nationale du Migrant (2007-2008), il a été sous-secrétaire de la migration et des affaires consulaires (2009), ex-conseillé des affaires migratoires dans le Ministère des Relations Extérieures et de Mobilité Humaine (2013). Actuellement il collabore comme investigateur et conseiller externe dans la Secrétariat Générale de Unasur.

L'Équateur reconnaît dans sa Constitution la libre mobilité ainsi que le principe de citoyenneté universelle. Jacques Ramirez – consultant pour le secrétariat général de l'Unasur¹ – nous explique l'intérêt d'une telle politique pour le développement de l'Équateur dans une perspective historico-structurelle de la migration du pays.

Défis Sud: Pouvez-vous présenter la situation de la migration en Équateur? Qui sont ces personnes qui migrent?

JR: Nous pouvons parler pour l'Équateur de deux vagues migratoires importantes. Une première vague dans les années 50 dont la principale destination a été les États-Unis, ces migrants étaient des agriculteurs et petits artisans, principalement des hommes avec un bas niveau de scolarité.

La seconde vague migratoire, la plus étudiée, est celle que l'on nomme «la ruée migratoire». Cette ruée s'inscrit dans le contexte de l'importante crise économique que l'Équateur a connue à la fin des années 90 et début 2000, et, qui a provoqué le changement de monnaie, passée du sucre au dollar.

La différence avec la première vague migratoire est la diversification des destinations, il ne s'agit plus seulement des États-Unis comme principale destination mais de l'Europe, principalement vers l'Espagne et l'Italie. Une autre caractéristique particulière de cette ruée migratoire équatorienne est la féminisation de la migration. Cette féminisation n'est pas seulement à comprendre par l'augmentation quantitative de femmes qui migrent mais par le fait qu'elles migrent seules, pionnières dans les réseaux de migrants, elles sont celles qui ouvrent le chemin pour ensuite faire venir le reste de la famille. De plus, les personnes qui migrent durant cette seconde vague ne sont pas des personnes extrêmement pauvres, mais issues de classes moyennes, affectées par la crise économique, qui ont vu leurs revenus

drastiquement réduits avec la dollarisation, ou sans emploi.

DS: Quelle est la situation actuelle de la migration en Équateur?

JR: Je fais toujours une analyse, chaque année, pour établir les soldes migratoires. Le pic le plus fort de sorties du pays se situe en 2001 et jusqu'en 2003 la migration des équatoriens reste élevée. À partir de cette date, l'Union européenne a pris la décision d'imposer le visa Schengen aux Équatoriens, ce qui a considérablement réduit les flux. Avant nous entrions comme touriste et restions dans le pays sans papiers.

Durant ces dernières années, pour la première fois nous observons des seuils migratoires négatifs. Il faut comprendre ceci, non seulement comme conséquence du retour des Équatoriens, mais aussi comme résultant du fait que les Équatoriens migrent beaucoup moins, et ce pour deux raisons. Premièrement pour la crise économique globale, qui a commencé en 2007-2008 dans les pays où nous avons le plus de migrants comme aux États-Unis et en Espagne. Cette crise mondiale a ralenti les flux. Deuxièmement, l'autre élément que j'inclus dans mon analyse est l'amélioration des conditions de vie dans le pays.

Ce seuil migratoire négatif que nous connaissons après 2008 est lié à ces trois facteurs; le retour des équatoriens, la crise économique globale qui ralentit les sorties et l'amélioration générale de la qualité de vie en Équateur.

DS: L'Équateur se fait promoteur de la citoyenneté universelle et de la libre mobilité, pourquoi le gouvernement a-t-il choisi cette posture?

¹ Unasur, Union des Nations Sud-Américaines

« Désormais nous ne parlons plus de migration mais de mobilité humaine, ni de migrants mais de personnes vivant à l'extérieur, il n'existe pas d'êtres humains illégaux, nous parlons de citoyenneté universelle. »

JR: Pour comprendre de manière plus précise la politique migratoire lancée par le gouvernement équatorien actuel, il convient de réaliser une analyse historique pour comprendre la posture de l'État et éviter des erreurs d'interprétations. Nous pouvons donc distinguer trois approches.

La première approche qui domine est celle de la politique d'ouverture segmentée allant de la fin du XIX^e siècle jusqu'au début des années 1920-1930. Les différents gouvernements ont tenté de construire un État-nation, « blanc-métissé », moderne et civilisé – en prenant en compte les facteurs ethniques, géographiques, de classe et socio culturels – avec l'idée que la présence de certains étrangers sur le territoire pourrait contribuer à l'établissement d'un grand État moderne.

Durant cette période, les immigrants de la région andine détenaient certains privilèges, les Européens et les Nord-américains étaient les bienvenus tandis que les autres étrangers comme les Chinois ou les Gitans étaient expulsés ou rejetés. A cette époque nous parlions de l'amélioration de la race, au nom d'une logique voulant que la race blanche est meilleure qu'une autre. Les Colombiens, Péruviens, Vénézuéliens et Chiliens étaient également reconnus comme citoyens. Il faut comprendre que cette bienveillance s'inscrit dans le cadre d'une guerre d'indépendance de l'Équateur.

A partir des années 30, la politique d'ouverture segmentée décline pour laisser place à la politique de contrôle et de sécurité. Cette politique se renforce à travers différentes lois et s'installe dans les années 40 avec deux événements survenus au niveau national et mondial. Tout d'abord avec la guerre contre le Pérou en 1941 qui construit l'image de l'Autre, de l'étranger, comme une menace et un danger. Ensuite, avec la Seconde Guerre mondiale a impliqué un renforcement des forces de contrôle et de sécurité dans la plupart des pays du monde.

Cette approche de sécurité et de contrôle commence donc à se solidifier tout au long du XX^e siècle et a terminé par se consolider dans les années 70 quand sont mis en place les gouvernements militaires dictatoriaux, en Équateur comme au niveau régional. La dernière loi de la migration date de cette époque, et les thèmes de la migration ont toujours été intégrés dans une politique de contrôle et de sécurité.

Au début des années 90 apparaissent de nouvelles associations et organisations de migrants qui ont commencé à interpeller l'État en termes de droits. Malgré l'appel des associations pour plus de protection des migrants, les gouvernements successifs de cette époque ne pensaient cependant qu'au bénéfice économique à travers l'envoi d'argent des émigrés en plein boom de cette « ruée » migratoire.

Quand arrive au pouvoir le gouvernement de Correa, une des premières initiatives a été d'appeler à écrire une nouvelle Constitution, et, pour la première fois de l'histoire ont été intégrés dans l'Assemblée six représentants des Équatoriens vivant à l'extérieur; 58 articles inscrits dans la Constitution abordent le thème des migrants avec des changements sémantiques et de paradigmes. Désormais nous ne parlons plus de migration mais de mobilité humaine, ni de migrants mais de personnes vivant à l'extérieur, il n'existe pas d'êtres humains illégaux, nous parlons de citoyenneté universelle.

La question de l'immigration est incluse dans le concept du « Bien Vivre » de la Constitution. C'est également dans cette perspective qu'a été développé le thème du retour des Équatoriens. Les Équatoriens de l'extérieur et les étrangers sont perçus comme des personnes pouvant contribuer à construire ce nouveau projet politique. Une autre particularité, les thèmes liés aux migrations sont transversaux, il n'y a pas un seul ministère en charge mais plusieurs ministères, y compris celui de la santé et de l'éducation.

Ce changement de paradigme implique aussi un processus de démocratisation pour faciliter l'entrée des étrangers dans le pays et que tous les droits et obligations de ces personnes soient reconnus. L'approche des droits des migrants atteint son apogée durant les premières années de la Révolution Citoyenne entre 2007- 2009.

DS: Pouvez-vous m'expliquer les différentes politiques du gouvernement de Correa qui ont facilité l'entrée des étrangers dans le pays et spécialement celles pour les professionnels diplômés, comme le programme Prometeo? Ainsi que les raisons et le but de telles politiques?

JR: Après trois années du gouvernement Correa, la Senescyt (secrétariat à l'Éducation supérieure, la Science, la Technologie

« Un des objectifs a été de changer la matrice productive, c'est-à-dire ne plus être une république bananière mais d'être une nouvelle république avec un pacte social incluant un réel développement technique et scientifique du pays. »

et l'Innovation) lance en 2010 le programme Prometeo. Le but étant d'améliorer le niveau des universités. Un diagnostic a été réalisé et, a montré que le niveau des professeurs hautement qualifiés était bas, moins de 0,03% de la population ayant un doctorat. Le programme Prometeo consiste à faire venir des personnes équatoriennes qui ont vécu à l'extérieur et des étrangers hautement qualifiés dans le pays. Mais, attention, n'importe quelle personne hautement qualifiée ne pouvait pas entrer, cela dépendait des secteurs que le gouvernement définissait comme prioritaires. Ces diplômés sont intégrés principalement dans les universités ou instituts et dans le secteur public. 45% des Prometeo viennent d'Espagne et 25% du Venezuela.

Nous devons aussi penser à une autre stratégie de développement de nos universités pour former nos étudiants. Les universités étant déficientes, nous avons créé un autre programme, celui des bourses. Celui-ci consiste à envoyer les étudiants dans un pays étranger afin qu'ils puissent obtenir un diplôme (master ou doctorat) avec le compromis qu'ils reviennent et restent en Équateur le double du temps qu'ils sont allés étudiés à l'étranger. La stratégie de Prometeo a permis de trouver une solution à court terme et celle des Bourses à moyen terme.

Le gouvernement de Correa a implanté ces programmes en suivant les objectifs de développement des « plans nationaux du Bien Vivre » (PNBV). L'un des objectifs a été de changer la matrice productive, c'est-à-dire ne plus être une république bananière mais d'être une nouvelle république avec un pacte social incluant un réel développement technique et scientifique du pays. L'autre objectif des PNBV a été de renforcer les capacités et potentialités des citoyens. Donc, le premier pilier passe par un changement de l'éducation supérieure du pays. L'Équateur cherche à être un pays récepteur de la migration qualifiée et augmenter la mobilité estudiantine.

DS: Ces objectifs d'amélioration de l'enseignement supérieur ont-ils été atteints ?

JR: D'un point de vue quantitatif, les objectifs ont été atteints, le nombre de professeurs est passé à 4% avec un doctorat et ceux avec un master à 60%. Des 13 000 boursiers environ 3 000 sont revenus, et de ces personnes, 98% ont été acceptées sur le marché du travail.

La matrice productive a évolué, nous ne sommes plus dans une véritable république bananière même si ce point pourrait entraîner un long débat dans une autre conversation.

Cependant, le réel changement de paradigme, d'une politique de contrôle et de sécurité vers une politique en termes de droit, est à nuancer. Les modifications des cadres juridiques et politiques ne se font pas du jour au lendemain et cela nécessite un réel changement des mentalités. Par exemple, pendant un an, l'Équateur a mis en place un décret ministériel pour éliminer tous types de visas afin d'entrer dans le pays sans obstacle. Cependant, il y a eu de l'abus de la part de certains groupes étrangers et, comme l'Équateur a été l'unique pays à instaurer ce principe de libre mobilité et de citoyenneté universelle, il a été difficile de gérer tous les flux, par conséquent, le gouvernement a du petit à petit pour certains groupes remettre en place une politique de contrôle des visas aux frontières.

À ce jour, je pense que l'obtention de la résidence en Équateur est facilitée pour certaines personnes, je crois que nous sommes revenus d'une certaine manière à cette politique d'ouverture fragmentée.

DS: Pouvez-vous nous parler de ces « plans de retours » lancés en 2008, qui ont incité le retour des Équatoriens vivant en Espagne.

JR: J'ai été celui qui s'est le plus opposé à ces plans de retours, ils ont été selon moi un des échecs de la politique migratoire équatorienne. Je demande toujours: « A qui bénéficie le retour? Qui a lancé ce thème de discussion et de politique? ». Ce n'est pas un sujet qui a été abordé par le Sud mais qui est issu du Nord pour se défaire de ses migrants quand la crise économique est apparue aux États-Unis et en Espagne.

J'ai toujours été très critique sur ce point, mais, d'une certaine manière je comprends le discours politique du président Correa quand il dit que « la Patrie a changé, que vous avez été expulsés car victimes de la crise économique pendant la période néolibérale, et dans ce nouveau projet politique, vous êtes également inclus ». D'un point de vue politique, c'était un discours intégrateur fort.

La contribution de l'Espagne est moindre dans ces plans de retour, elle consiste à payer un billet de retour et 500 euros par personne, avec la condition que la personne ne

peut revenir pendant une période de 5 ans. Différents ministères équatoriens ont mis en place des plans de retour. Il y a le plan « Bienvenue à la maison » qui consiste à donner un capital aux migrants revenus pour qu'ils puissent mettre en œuvre un projet d'investissement. Ce plan est considéré comme un échec, il n'a eu aucune répercussion sur le plan de la politique macro-économique et n'a bénéficié qu'à peu de familles. Un autre plan, celui de « ménage de maison » permet de revenir avec tous ses biens personnels et professionnels sans payer d'impôts. Il a été celui qui a le mieux fonctionné. Et encore: le « plan des terres », promouvant le retour des paysans ayant migré en Espagne, mais peu d'études ont été faites pour savoir si ce plan a été efficace; personnellement, j'en doute.

Il y a par contre une plus grande acceptation de retour pour les personnes qualifiées, par exemple dans le secteur de la santé avec le programme « Équateur, je reviens pour toi », ou encore avec un programme du ministère

de l'Éducation. Cependant ces programmes de retour pour les « professionnels » sont complexes car la plupart de ces personnes qui ont migré fin des années 90 en Espagne n'ont pas exercé leur métier dans le pays d'accueil, mais ont été relégués à d'autres professions comme celle de conducteur de taxi. Bien souvent, la personne perd alors de ses compétences dans son métier originel.

Je pense que finalement les nouvelles politiques migratoires en Équateur facilitent l'entrée ou le retour pour certaines personnes, je crois que nous sommes revenus d'une certaine manière à cette politique d'ouverture fragmentée qui rentre dans une stratégie de développement économique du pays. Et que, bien sûr, appliquer une politique concrète de citoyenneté universelle restera compliqué tant que l'Équateur restera le seul à suivre ce principe. ♦

Propos recueillis et traduits par Bérénice Petit