PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

27 April 1987 **Doc. 5719**

INFORMATION REPORT

on refugees in South America[1]

presented by the Committee on Migration, Refugees and Demography[2]

(Rapporteur : Mr MORRIS)

1. Introduction : mandate and scope of the report

1.1. At its meeting in Paris, 21 February 1986, the Committee on Migration, Refugees and Demography charged the Rapporteur with the preparation of a report on South American refugees. The report is situated within the general context of migratory fluxes to and from Latin America and Europe. Given the still repressive and increasingly unstable nature of the political regimes in Chile and Paraguay, it was decided that consideration of these countries should be excluded from this report and considered separately in the report on Central American refugees (Rapporteur : Mr Cuco).

1.2. Altogether, therefore, eleven countries (Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, French Guiana, Guyana, Peru, Surinam, Uruguay and Venezuela) fall within the scope of this report. However, detailed examinations will be limited to those countries where events have led to refugee movements with intercontinental implications. Thus, whilst the establishment of military dictatorships in Uruguay (1973), Chile (1973) and Argentina (1976) led directly to large-scale flights away from the region, similar military seizures of power in Ecuador (1972) and Bolivia (which has suffered 189 military coups since independence in 1825) did not. The Rapporteur has been particularly at pains to avoid an extensive catalogue and analysis of political events in a region which has come to be characterised by frequent political upheaval (for such a survey, see Assembly Doc. 5269, prepared by the Political Affairs Committee, on the situation in Latin America and accompanying Resolution 835 (1985)). On the other hand, the South American refugee phenomenon must be placed in its particular historical and legal context, and the

1. See Doc. 5718, report on migratory flows concerning Latin America, and draft recommendation (Rapporteur : Mr A. Müller).

2. *a.* Unanimously approved by the committee on 24 April 1987.

b. See 8th Sitting, 8 May 1987.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

27 avril 1987 **Doc. 5719**

RAPPORT D'INFORMATION

sur les réfugiés en Amérique du Sud[1]

présenté par la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie[2]

(Rapporteur : M. MORRIS)

1. Introduction : but et portée du rapport

1.1. Au cours de sa réunion à Paris, le 21 février 1986, la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie a chargé le rapporteur d'élaborer un rapport sur les réfugiés d'Amérique du Sud. Ce rapport se situe dans le contexte général des mouvements migratoires à destination et en provenance d'Amérique latine et d'Europe. Etant donné le caractère toujours répressif et de plus en plus instable des régimes politiques au Chili et au Paraguay, il a été décidé d'exclure ces pays du présent rapport et de les examiner séparément dans le rapport sur les réfugiés d'Amérique centrale (rapporteur : M. Cuco).

1.2. En conséquence, onze pays en tout (Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Equateur, Guyane française, Guyana, Pérou, Surinam, Uruguay et Venezuela) rentrent dans le cadre du présent rapport. Toutefois, seuls les pays où les événements ont entraîné des mouvements de réfugiés aux implications intercontinentales feront l'objet d'une analyse approfondie. Ainsi, alors que l'instauration de dictatures militaires en Uruguay (1973), au Chili (1973) et en Argentine (1976) a directement provoqué une fuite massive de la région, les coups d'Etat militaires en Equateur (1972) et en Bolivie (qui en a connu 189 depuis son indépendance en 1825) n'ont pas eu les mêmes conséquences. Le rapporteur s'est particulièrement efforcé de ne pas énumérer et analyser trop longuement les événements politiques dans une région qui est désormais caractérisée par de fréquents bouleversements politiques (pour une telle étude voir le Doc. 5269 de l'Assemblée sur la situation en Amérique latine établi par la commission des questions politiques ainsi que la Résolution 835 (1985) qui l'accompagne). Toutefois, il

1. Voir Doc. 5718, rapport sur les flux migratoires concernant l'Amérique latine, et projet de recommandation (rapporteur : M. A. Müller).

2. *a.* Approuvé à l'unanimité par la commission le 24 avril 1987.

b. Voir 8e séance, 8 mai 1987.

Rapporteur has devoted considerable attention to this in Section 4.

2. Refugees : fundamental distinctions and definitions

2.1. *Distinctive features*

2.1.1. It is important to establish some basic definitions and distinctions between terms which will be used in this report. Such an exercise is particularly pertinent in the South American case for three reasons. Firstly, most Latin American countries have a special political asylum policy principally based on a series of regional legal instruments. Secondly, the region has traditionally experienced a high degree of internal economic migration. This has been mostly unofficial but generally tolerated. Latterly, there has been considerable economic migration away from the region (for example, Argentina experienced a severe "brain drain" in the 1970s). Thirdly, repressive regimes adopted policies and agreements with regard to exiles which rendered the situation particularly complex.

2.2. *Definition of the 1951 United Nations Convention*

2.2.1. The most commonly accepted definition of a "refugee" is to be found in the 1951 United Nations Convention on the Status of Refugees, namely, an individual who, "owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country..."

It should be noted that this definition, elaborated in the special atmosphere of the immediate post-war years, does not adequately respond to the variety of situations which have arisen since then. Several initiatives have been taken to add to this definition or to overcome the lacunae inherent in it.

2.3. *The Organisation of African Unity's 1969 definition and the 1984 Cartagena Declaration definition*

2.3.1. Notably, the Organisation of African Unity (OAU) made an attempt to update the refugee concept. In the 1969 OAU Convention, in addition to the 1951 Convention definition, Article 1, paragraph 2, adds :

faut replacer le phénomène des réfugiés sud-américains dans son contexte historique et juridique particulier et le rapporteur s'est attaché à le faire dans la section 4.

2. Réfugiés : distinctions et définitions fondamentales

2.1. *Traits distinctifs*

2.1.1. Il importe de donner quelques définitions de base et d'établir quelques distinctions fondamentales entre les termes qui seront employés dans le présent rapport. Cet exercice s'impose dans le cas de l'Amérique du Sud pour trois raisons. Premièrement, les pays d'Amérique latine ont pour la plupart une politique spéciale en matière d'asile politique principalement fondée sur plusieurs instruments juridiques régionaux. Deuxièmement, la région a toujours connu un degré élevé de migrations économiques intérieures. Ces migrations se sont faites surtout officieusement mais ont été généralement tolérées. Tout dernièrement, il y a eu une forte migration économique hors de la région (c'est ainsi que l'Argentine a connu un grave «exode des compétences» au cours des années 70). Troisièmement, les régimes répressifs ont adopté à l'égard des exilés des politiques et des accords qui ont rendu la situation particulièrement complexe.

2.2. *Définition de la Convention des Nations Unies de 1951*

2.2.1. La définition la plus couramment acceptée du terme «réfugié» se trouve dans la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés, à savoir toute personne qui, «craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ...»

Il convient de noter que cette définition élaborée dans le climat particulier des années de l'immédiat après-guerre ne répond pas parfaitement à la variété des situations qui ont surgi depuis lors. Plusieurs initiatives ont été prises afin de compléter cette définition ou de surmonter les lacunes qu'elle comporte.

2.3. *Définition de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine et définition de la Déclaration de Carthagène de 1984*

2.3.1. L'Organisation de l'unité africaine (OUA) a fait une tentative de mise à jour de la notion de réfugié. Dans la Convention de l'OUA de 1969, l'article 1, paragraphe 2, ajoute ce qui suit à la définition de la Convention de 1951 :

"The term 'refugee' shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part of or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality."

This extension of the definition is also acknowledged by the 1984 Cartagena Declaration on Refugees, which declares that:

"The definition or concept of a refugee to be recommended for use in the region is one which, in addition to containing the elements of the 1951 Convention and the 1967 Protocol, includes among refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalised violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order."

2.3.2. The Rapporteur has dwelt on these later attempts at extending the definition of refugee status because a considerable number of South Americans who fled their countries or the region were not refugees as defined in the 1951 Convention and the 1967 Protocol. However, they would undoubtedly have been considered as refugees if the 1969 OAU or 1984 Cartegena definitions had been in general use. This is a point to which we will return later.

2.4. *Legal recognition of refugee status*

2.4.1. Legal recognition of refugee status is important for the individual because of the rights which flow from such status, distinguishing his or her special position from that of the ordinary alien. A whole series of economic and social rights flow from recognition under the 1951 United Nations Convention, but it is important to remember how such recognition comes about. In the first place, an individual must request asylum. In the second place, the individual's request for asylum must be considered and accepted by the country of asylum.

2.5. *Refugees who do not request asylum*

2.5.1. In general terms, it can be stated that European nations adopted a liberal interpretation of the 1951 United Nations Convention definition with regard to Latin American refugees. However, a second important characteristic of the South American refugee phenomenon was that many individuals fleeing the region did not request asylum. Where special and generous arrangements

«Le terme «réfugié» s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité.»

Cette extension de la définition est également reconnue par la Déclaration de Carthagène de 1984 sur les réfugiés qui déclare que:

«La définition ou le concept de réfugié dont l'application est à recommander dans la région pourrait non seulement englober les éléments de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 mais aussi s'étendre aux personnes qui ont fui leur pays parce que leur vie, leur sécurité ou leur liberté étaient menacées par une violence généralisée, une agression étrangère, des conflits internes, une violation massive des droits de l'homme ou d'autres circonstances ayant perturbé gravement l'ordre public.»

2.3.2. Le rapporteur s'est appesanti sur ces derniers efforts d'élargissement de la définition du statut de réfugié parce qu'un grand nombre de Sud-américains qui ont quitté leur pays ou la région n'étaient pas des réfugiés au sens de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967. Toutefois, ils auraient indubitablement été considérés comme des réfugiés si les définitions de la Convention de 1969 de l'OUA ou de la Déclaration de Carthagène de 1984 avaient été généralement appliquées. Nous reviendrons sur ce point par la suite.

2.4. *Reconnaissance juridique du statut de réfugié*

2.4.1. La reconnaissance juridique du statut de réfugié est importante pour l'intéressé en raison des droits qui découlent de ce statut, en faisant une distinction entre sa position particulière et celle de l'étranger ordinaire. Toute une série de droits économiques et sociaux découlent de la reconnaissance en vertu de la Convention des Nations Unies de 1951, mais il convient de se rappeler comment cette reconnaissance intervient. Il faut tout d'abord que l'individu demande l'asile. Puis la demande d'asile doit être étudiée et acceptée par le pays d'asile.

2.5. *Les réfugiés qui ne demandent pas asile*

2.5.1. D'une façon générale, on peut dire que les nations européennes ont adopté une interprétation libérale de la définition de la Convention des Nations Unies de 1951 à l'égard des réfugiés d'Amérique latine. Toutefois, le phénomène des réfugiés sud-américains a une autre caractéristique importante, à savoir que nombre de personnes ayant fui la région n'ont pas demandé asile.

for entry existed, as in Spain, requests for asylum were often considered unnecessary. In other cases, where anonymity was at a premium, such requests were considered undesirable.

2.6. *UNHCR recognition*

2.6.1. The 1951 Convention on the Status of Refugees, in its preamble, defines the role of the United Nations High Commissioner for Refugees as being "charged with the task of supervising international conventions providing for the protection of refugees".

In other words, the High Commissioner is able to recognise refugee status prior to any national legal process, using the 1951 United Nations Convention as his yardstick. This capacity was used to good effect in the region, and enabled the High Commissioner to enter into special agreements with repressive regimes. In the cases of Argentina and Chile in particular, "quota schemes" were established for political prisoners. Such "quota refugees" were allowed to leave, under the auspices of the Intergovernmental Committee for Migration (ICM) and the UNHCR, for specified destinations outside the region.

2.7. De facto *refugees*

2.7.1. Paragraphs 2.1 to 2.4 deal with the classic definition of refugee status. It has long been recognised that many refugees do not fit this definition. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe has played a pioneering role in considering the vexed position of those who do not qualify under the terms of the 1951 United Nations Convention, notably through adoption of Recommendation 773 (1976) on the situation of *de facto* refugees (see also Doc. 3642, report of the then Committee on Population and Refugees). In this recommendation, *de facto* refugees are defined as:

"Persons not recognised as refugees within the meaning of Article 1 of the Convention relating to the Status of Refugees of 28 July 1951, as amended by the Protocol of 31 January 1967, and who are unable or unwilling for political, racial, religious, or other valid reasons to return to their countries of origin."

2.8. *Summary of definitions*

2.8.1. To recapitulate, the general term "refugee" hides a quantity of variations which are particularly important to bear in mind in considering South American refugees. These are:

Lorsqu'il existait des arrangements spéciaux et libéraux pour l'admission comme dans le cas de l'Espagne, les demandes d'asile étaient souvent jugées inutiles. Dans d'autres cas, où l'anonymat était recherché, ces demandes étaient jugées indésirables.

2.6. *Reconnaissance par le HCNUR*

2.6.1. En vertu du préambule de la Convention de 1951, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a pour rôle «de veiller à l'application des conventions internationales qui assurent la protection des réfugiés».

Autrement dit, le Haut-Commissaire peut reconnaître le statut de réfugié avant tout processus juridique national en prenant pour modèle la Convention des Nations Unies de 1951. Cette compétence a été utilisée à bon escient dans la région et a permis au Haut-Commissaire de conclure des accords spéciaux avec les régimes répressifs. Dans les cas de l'Argentine et du Chili, en particulier, des «systèmes de quota» ont été instaurés pour les prisonniers politiques. Ces «réfugiés de quota» ont été autorisés à partir, sous les auspices du Comité intergouvernemental pour les migrations (CIM) et du HCNUR, pour des destinations précises hors de la région.

2.7. *Réfugiés* de facto

2.7.1. Les paragraphes 2.1 à 2.4 traitent de la définition classique du statut de réfugié. On reconnaît depuis longtemps que nombre de réfugiés ne répondent pas à cette définition. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a joué un rôle de pionnier en étudiant la position humiliante des personnes qui ne peuvent pas prétendre à ce statut en vertu des dispositions de la Convention des Nations Unies de 1951, notamment dans la Recommandation 773 (1976) relative à la situation des réfugiés *de facto* (voir également Doc. 3642, rapport de la commission de la population et des réfugiés de l'époque). Cette recommandation définit les réfugiés *de facto* comme suit:

«Personnes non reconnues comme réfugiés au sens de l'article 1er de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, amendée par le Protocole du 31 janvier 1967, et qui, pour des motifs d'ordre politique, racial, religieux ou pour d'autres raisons valables ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leur pays d'origine.»

2.8. *Résumé des définitions*

2.8.1. Pour récapituler, le terme général «réfugié» cache une quantité de variations dont il est particulièrement important de tenir compte lorsqu'on considère les réfugiés sud-américains, à savoir:

— *de jure* refugees: individuals recognised as refugees under the terms of the 1951 United Nations Convention and the 1967 Protocol and accordingly granted asylum by a third country, thus enjoying the economic and social rights flowing from such recognition;

— UNHCR-recognised refugees: individuals recognised as refugees under the terms of the 1951 United Nations Convention and the 1967 Protocol by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and therefore enjoying the protection of that Office, although not necessarily enjoying asylum;

— quota refugees: political prisoners released from captivity on the condition that they had been granted and had accepted asylum in a third country away from the region;

— *de facto* refugees: individuals not recognised as refugees under the terms of the 1951 United Nations Convention and the 1967 Protocol but nevertheless unable or unwilling to return to their country of origin on grounds of reasonable fear;

— "discreet refugees": this is a term invented by the Rapporteur to denote those individuals, described in paragraph 2.6, who were either unable or unwilling to avail themselves of the special status and rights which would have been afforded to them as recognised refugees.

2.9. *Conclusions*

2.9.1. The Rapporteur has dwelt at some length on the differing forms of refugee, but it was a strong characteristic of the South American refugee phenomenon that such confusion existed. Indeed, it is as a result of these varying forms that no adequate overall statistics exist. The simple truth is that nobody knows how many "discreet" or *de facto* refugees have fled their country and the region. It follows that there is no way of accurately gauging how many of these "refugees" have returned, or chosen to stay away, in the light of political events in their countries of origin. Furthermore, there has been considerable confusion between those South American migrants who would qualify, under one of the above definitions, as being refugees, and those who would not or do not now.

2.10. *Other categories of migrants: political exiles, "privileged aliens", economic migrants*

2.10.1. *Distinctive features*

2.10.1.1. Two types of political exiles may be distinguished: those obliged by authority to leave and

— les réfugiés *de jure*: personnes reconnues comme réfugiés au sens de la Convention des Nations Unies de 1951 et du Protocole de 1967 et ayant en conséquence reçu l'asile d'un pays tiers et jouissant ainsi des droits économiques et sociaux découlant de cette reconnaissance;

— les réfugiés reconnus par le HCNUR: personnes reconnues comme réfugiés au sens de la Convention des Nations Unies de 1951 et du Protocole de 1967 par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et jouissant donc de la protection de ce Haut-Commissariat, quoique ne bénéficiant pas nécessairement de l'asile;

— les réfugiés de quota: prisonniers politiques libérés à la condition qu'un pays tiers loin de la région leur ait accordé l'asile et qu'ils l'aient accepté;

— les réfugiés *de facto*: personnes non reconnues comme réfugiés au sens de la Convention des Nations Unies de 1951 et du Protocole de 1967 mais ne pouvant ou ne voulant néanmoins pas retourner dans leur pays d'origine du fait d'une crainte raisonnable;

— les «réfugiés discrets»: expression inventée par le rapporteur pour qualifier les personnes, décrites au paragraphe 2.6, qui ne pouvaient pas ou ne voulaient pas se prévaloir du statut et des droits spéciaux qui leur auraient été accordés en tant que réfugiés reconnus.

2.9. *Conclusions*

2.9.1. Le rapporteur s'est longuement étendu sur les différentes catégories de réfugiés, mais la confusion était une des caractéristiques marquantes du phénomène des réfugiés sud-américains. En fait, si l'on ne possède aucune statistique globale adéquate, c'est en raison de l'existence de ces diverses catégories. La vérité simple c'est que personne ne sait combien de réfugiés «discrets» ou *de facto* ont quitté leur pays ou la région. Il s'ensuit qu'il n'y a aucun moyen d'évaluer avec précision combien de ces «réfugiés» sont retournés dans leur pays ou ont décidé de rester à l'étranger, à la lumière des événements politiques dans leur pays d'origine. De plus, il y a eu une grande confusion entre les migrants sud-américains qui, selon l'une des définitions ci-dessus, seraient susceptibles de remplir les conditions nécessaires pour être réfugiés et ceux qui ne seraient pas susceptibles de les remplir ou qui ne le sont pas maintenant.

2.10. *Autres catégories de migrants: exilés politiques, «étrangers privilégiés», migrants économiques*

2.10.1. *Traits distinctifs*

2.10.1.1. On peut distinguer deux types d'exilés politiques: ceux qui sont obligés par les autorités

stay away from their country of origin (the current fate of many Chilean and Paraguayan political activists), and those obliged only by their own consciences or by their reasoned conclusion that to stay would involve unacceptable risks and restraints. It was a particular characteristic of the South American sub-continent in the 1970s that large numbers of Chileans, Argentinians and Uruguayans went into voluntary or involuntary political exile, usually in a neighbouring country. The geography of Argentina and Brazil particularly lent itself to frequent border crossings.

2.10.2. *Voluntary political exile*

2.10.2.1. Many of these exiles preferred to remain as close as possible to their country of origin, from where they could continue their activities in a not dissimilar cultural environment. A majority of them probably never sought open recognition of their status, and contemporary reports in the mass media — which can only give an incomplete picture — seem to suggest that they led peripheral lives in the anonymity of major towns and cities. The chief host nation was apparently, until 1976, Argentina but its steadily deteriorating political stability and the onslaught of massive human rights violations led to a new exodus, this time away from the region.

2.10.3. *Spanish "privileged alien" status*

2.10.3.1. The picture of population movements in the 1970s has been further clouded by the special arrangements which existed between Spain and the Hispanic-American community. Mention has already been made in paragraphs 2.6 and 2.9 of what the Rapporteur has termed "discreet refugees", that is, individuals who were unable or unwilling to claim refugee status, and this characteristic predilection was aided and encouraged by Spain's generous policy. Dealt with more fully elsewhere, the policy allowed holders of Argentinian, Bolivian, Chilean, or Uruguayan passports to enter Spain with official tourist status and, after a period of three months, entitled them to permanent resident status as "privileged aliens".

2.10.3.2. After 1978, when Spain signed the 1951 United Nations Convention and 1967 Protocol, many aliens in Spain decided to register officially as refugees. However, some idea of the scope of the problem can be gleaned from the Spanish authorities' estimation that, in 1984, there were some 21 000 registered refugees, and a further 13 000 political exiles, from Latin America, although some unofficial estimates go as high as a combined figure of 50 000.

de partir et de rester loin de leur pays d'origine (sort actuel de nombreux activistes politiques chiliens et paraguayens) et ceux qui y sont obligés seulement par leur conscience ou par la conclusion raisonnée que rester comporterait des risques et des contraintes inacceptables. Le fait que de très nombreux Chiliens, Argentins et Uruguayens soient partis en exil politique volontaire et involontaire, habituellement dans un pays voisin, a été une caractéristique particulière du sous-continent américain au cours des années 70. La géographie de l'Argentine et du Brésil se prête particulièrement bien à de fréquents passages de frontières.

2.10.2. *Exil politique volontaire*

2.10.2.1. Nombre de ces exilés ont préféré rester le plus près possible de leur pays d'origine d'où ils pouvaient poursuivre leurs activités dans un environnement culturel assez semblable. Ils n'ont en majorité probablement jamais recherché la reconnaissance ouverte de leur statut, et les comptes rendus relatifs à cette période dans les médias (qui ne peuvent donner qu'un tableau incomplet) semblent indiquer qu'ils mènent une existence marginale dans l'anonymat des grandes villes. Jusqu'en 1976, la principale nation d'accueil était apparemment l'Argentine mais la dégradation régulière de sa stabilité politique et les violations massives des droits de l'homme ont entraîné un nouvel exode, cette fois loin de la région.

2.10.3. *Statut espagnol d'«étranger privilégié»*

2.10.3.1. Les arrangements spéciaux qui existaient entre l'Espagne et la communauté hispano-américaine ont encore ajouté à la confusion des mouvements de population pendant les années 70. On a déjà parlé aux paragraphes 2.6 et 2.9 de ce que le rapporteur a appelé les «réfugiés discrets» — c'est-à-dire des personnes qui ne pouvaient pas ou ne voulaient pas revendiquer le statut de réfugié, cette prédilection caractéristique étant aidée et encouragée par la politique libérale de l'Espagne. Cette politique, qui sera plus longuement analysée dans un autre document, autorisait les titulaires d'un passeport argentin, bolivien, chilien ou uruguayen à entrer en Espagne avec le statut officiel de touristes et, au bout d'une période de trois mois, leur donnait droit au statut de résidents permanents en tant qu'«étrangers privilégiés».

2.10.3.2. Après 1978, date à laquelle l'Espagne a signé la Convention des Nations Unies de 1951 et le Protocole de 1967, nombre d'étrangers en Espagne décidèrent de se faire enregistrer officiellement en tant que réfugiés. Toutefois, on peut se faire une idée de l'ampleur du problème grâce à l'estimation des autorités espagnoles selon laquelle, en 1984, il y avait quelque 21 000 réfugiés enregistrés, plus de 13 000 exilés politiques d'Amérique latine; quoique certaines estimations officieuses atteignent le chiffre total de 50 000.

2.10.4. *Economic migration*

2.10.4.1. Mention has already been made of the economic migrations traditional to the South American region. Throughout the 1960s and early 1970s, this form of migration was largely intracontinental, with people from the smaller and poorer countries seeking economic betterment by crossing the long and amorphous borders of the larger and richer neighbouring countries, chiefly Argentina and Brazil.

However, the onset of political and economic instability in the mid-1970s gave rise to a new form of intercontinental economic migration. Such migrants were generally, although not always, intellectuals or skilled workers, who found themselves frustrated by insufficient resources and opportunities, and were thus tempted abroad. Insofar as reliable statistics exist, it seems that the majority of such skilled migrants went to developed countries, particularly the United States, France, the United Kingdom, Spain, Switzerland and Sweden. Thus, although such migrants more properly fall within the remit of Mr Foschi's report on migratory flows between Europe and Latin America, it is important to remember that these significant migratory movements were contemporaneous and may further cloud the picture.

2.10.4.2. More importantly, the repressive regimes in Argentina and Uruguay (although not in Chile and Paraguay) which gave rise to refugee movements have now crumbled and fallen. In both cases, transitions to democratic political structures have lasted long enough to convince most observers of their stability and desirability. It follows that there is no longer any reason for Argentinians and Uruguayans to flee or stay away from their countries. Under such circumstances, refugees — by whatever definition — and political exiles lose their special status (see Section 3, paragraph 3.3.1), becoming no different from ordinary aliens.

2.10.4.3. Ex-refugees and ex-exiles have two basic choices: return to their country of origin, or permanent settlement in their country of adoption. Where they choose permanent settlement they become, in effect, ordinary economic migrants. The Rapporteur emphasises this point because, although their status changes, their problems remain much the same, if they do not actually worsen.

3. International legal instruments: shortcomings and consequences

3.1. *Regional asylum law: the Montevideo and Caracas Conventions and the American Convention on Human Rights*

3.1.1. Latin America has been justifiably proud of its traditional asylum practices and law, which

2.10.4. *Migration économique*

2.10.4.1. On a déjà mentionné les migrations économiques propres à la région sud-américaine. Pendant les années 60 et au début des années 70, cette forme de migration était essentiellement intracontinentale, les nationaux des pays petits et pauvres recherchant une amélioration économique et franchissant les frontières longues et mal surveillées des pays voisins plus grands et plus riches, principalement l'Argentine et le Brésil.

Cependant, le début d'une instabilité politique et économique vers le milieu des années 70 provoqua une nouvelle forme de migration économique intercontinentale. Ces migrants étaient généralement mais pas toujours des intellectuels ou des travailleurs qualifiés qui se trouvaient frustrés par l'insuffisance des ressources et des possibilités et qui furent tentés par l'étranger. Dans la mesure où il existe des statistiques sûres, il semble que la majorité de ces migrants qualifiés se soient rendus dans les pays développés, notamment les Etats-Unis, la France, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Suisse et la Suède. Ainsi, bien que ces migrants rentrent à proprement parler dans le cadre du rapport de M. Foschi sur les flux migratoires entre l'Europe et l'Amérique latine, il importe de se rappeler que ces importants mouvements migratoires sont contemporains et risquent d'assombrir encore davantage le tableau.

2.10.4.2. Plus important, en Argentine et en Uruguay (mais ni au Chili ni au Paraguay), les régimes répressifs qui ont provoqué les mouvements de réfugiés se sont maintenant effondrés. Dans les deux cas, le passage à des structures politiques démocratiques a duré suffisamment longtemps pour convaincre la plupart des observateurs de leur stabilité et de leur intérêt. Il s'ensuit qu'il n'y a plus aucune raison pour les Argentins et les Uruguayens de fuir leur pays ou d'en rester éloignés. Dans ces circonstances, les réfugiés (selon quelque définition que ce soit) et les exilés politiques perdent leur statut spécial (voir section 3, paragraphe 3.3.1), n'étant plus différents des étrangers ordinaires.

2.10.4.3. Les anciens réfugiés et les anciens exilés ont deux choix fondamentaux : retourner dans leur pays d'origine ou s'installer à titre permanent dans leur pays d'adoption. Lorsqu'ils choisissent l'installation permanente, ils deviennent en effet des migrants économiques ordinaires. Le rapporteur souligne ce point parce que, bien que leur statut change, leurs problèmes restent en grande partie les mêmes quand ils n'empirent pas.

3. Instruments juridiques internationaux : lacunes et conséquences

3.1. *Législation régionale en matière d'asile: les Conventions de Montevideo et de Caracas et la Convention américaine relative aux droits de l'homme*

3.1.1. L'Amérique latine a toutes les raisons d'être fière de ses pratiques et législations en

began with the 1928 Havana Convention on Asylum (among the signatories to this convention were: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela). Although primitive by post-war standards, the Havana Convention provided for the granting of asylum to political offenders under certain circumstances.

3.1.2. It was amended by the 1933 Montevideo Convention on political asylum (roughly the same signatories), and later by the 1954 Caracas Conventions on Diplomatic and Territorial Asylum, which continued to provide the backbone of the regional asylum system until the early 1980s. The two conventions make provision for the right to grant asylum in a state's legations, warships, etc. for political reasons, and for the right of states to admit into their territory, and to refuse to expel or extradite from their territory, persons who are persecuted elsewhere for political reasons.

3.1.3. The operative parts of the convention on territorial asylum read as follows:

"Article I

Every state has the right, in the exercise of its sovereignty, to admit into its territory such persons as it deems advisable, without, through the exercise of this right, giving rise to complaint by any other state.

Article II

The respect, which, according to international law, is due to the jurisdictional right of each state over the inhabitants in its territory, is equally due, without any restriction whatsoever, to that which it has over persons who enter it proceeding from a state in which they are persecuted for their beliefs, opinions or political affiliations, or for acts which may be considered as political offences."

3.1.4. From the foregoing it is clear that the Caracas instruments are more concerned with the rights of states, *vis-à-vis* other states or individuals, than they are with the obligations of states to refugees. And, whilst refugee status is a recognised legal status under the Caracas conventions, it entails no rights — even non-refoulement is a discretionary right of, rather than a consistent obligation on, the state.

3.1.5. Any treatment of regional asylum law would be incomplete without mention of the American Convention on Human Rights. This convention, the American regional equivalent of the 1950 European Convention on Human Rights,

matière d'asile qui remontent à la Convention de La Havane de 1928 sur l'asile, signée notamment par l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Equateur, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay, le Venezuela. Bien que primitive selon les normes d'après-guerre, la Convention de La Havane prévoyait l'octroi de l'asile aux délinquants politiques dans certaines circonstances.

3.1.2. Elle a été amendée par la Convention de Montevideo de 1933 sur l'asile politique (signée en gros par les mêmes pays), par les Conventions de Caracas de 1954 sur l'asile diplomatique et territorial qui ont continué à constituer l'armature du système d'asile régional jusqu'au début des années 80. Les deux conventions prévoient le droit d'accorder l'asile dans les délégations, sur les navires de guerre, etc., d'un Etat pour des raisons politiques ainsi que le droit des Etats d'admettre sur leur territoire et de refuser d'expulser ou d'extrader de leur territoire des personnes persécutées ailleurs pour des raisons politiques.

3.1.3. Le dispositif de la convention sur l'asile territorial est libellé comme suit:

«Article I

Dans l'exercice de sa souveraineté, tout Etat a le droit d'admettre sur son territoire les personnes qu'il lui convient de recevoir, sans qu'un autre Etat, à l'occasion de l'exercice de ce droit, puisse élever aucune réclamation.

Article II

Le respect, par tous les Etats, de la juridiction que, conformément au droit international, chacun d'eux exerce sur tous les habitants se trouvant sur son territoire, s'étend sans exception aucune à la juridiction qu'il exerce sur les personnes qui y pénètrent venant d'un autre Etat où elles sont poursuivies pour leurs croyances, opinions ou affiliations politiques, ou pour avoir commis des actes qui peuvent être considérés comme des délits politiques.»

3.1.4. Il ressort clairement de ce qui précède que les instruments de Caracas se préoccupent davantage des droits des Etats vis-à-vis d'autres Etats ou vis-à-vis de particuliers que des obligations des Etats à l'égard des réfugiés. Et, alors que le statut de réfugié est un statut juridique reconnu aux termes des Conventions de Caracas, il ne comporte aucun droit — même le non-refoulement est un droit discrétionnaire plutôt qu'une obligation systématique de l'Etat.

3.1.5. Toute étude du droit régional en matière d'asile serait incomplète si l'on ne mentionnait pas la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Cette convention, équivalent régional américain de la Convention européenne des Droits

is also known as the Pact of San José, after the city (in Costa Rica) where it was concluded on 22 November 1969. The convention contains a comprehensive guarantee of civil, political, economic, social and cultural rights and provides for a compulsory system of individual petitions, once recognised, together with a commission and court on human rights. The convention was concluded under the auspices of the Organisation of American States.

3.1.6. Article 22 of the convention includes the following two paragraphs:

"7. Every person has the right to seek and be granted asylum in a foreign territory, in accordance with the legislation of the state and international conventions, in the event of his being pursued for political offences or related common crimes.

8. In no case may an alien be deported or returned to a country, regardless of whether or not it is his country of origin, if in that country his right to life or personal freedom is in danger of being violated because of his race, nationality, religion, social status, or political opinions."

Thus, the twin principles of asylum and non-refoulement are enshrined.

3.1.7. Unfortunately, among countries conspicuously absent from the list of signatories are: Argentina, Brazil and Uruguay. It is a sad irony that, although a valid and competent regional instrument existed, the majority of South American refugees in the 1970s had no legitimate recourse to it.

3.2. *The 1951 United Nations Convention on the Status of Refugees and the 1967 Protocol — Geographical limitation*

3.2.1. Paragraph 2.2 of this report cites the definition of "refugee" to be found in the original 1951 United Nations Convention, where it is preceded by the phrase "As a result of events occurring before 1 January 1951...". Article 1, paragraph B of the convention elaborates thus:

"For the purposes of this Convention, the words 'events occurring in Europe before January 1951'... shall be understood to mean either:

a. 'events occurring in Europe before 1 January 1951'; or

b. 'events occurring in Europe or elsewhere before 1 January 1951';

and each contracting state shall make a declaration at the time of signature, ratification or accession, specifying which of these meanings it applies for

de l'Homme de 1950, est également connue sous le nom de Pacte de San José, d'après le nom de la ville (du Costa-Rica) où elle a été conclue le 22 novembre 1969. La convention contient une garantie générale des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels et prévoit un système de pétitions individuelles qui, une fois reconnu, devient obligatoire, ainsi qu'une commission et une cour des droits de l'homme. Elle a été conclue sous les auspices de l'Organisation des Etats américains.

3.1.6. L'article 22 de la convention comporte notamment les deux paragraphes ci-après:

«7. Toute personne a le droit, en cas de persécution pour délits politiques ou pour délits de droit commun connexes à des délits politiques, de rechercher et de recevoir asile en territoire étranger conformément à la loi de chaque Etat et aux conventions internationales.

8. En aucun cas l'étranger ne peut être refoulé ou renvoyé dans un autre pays, que ce soit son pays d'origine ou non, lorsque son droit à la vie ou à la liberté individuelle risque de faire l'objet de violation en raison de sa race, de sa nationalité, de sa religion, de sa condition sociale ou en raison de ses opinions politiques.»

La convention consacre donc les deux principes de l'asile et du non-refoulement.

3.1.7. Malheureusement, parmi les pays absents de la liste des signataires, figurent: l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay. Par une triste ironie du sort, alors qu'il existait un excellent instrument régional, pendant les années 70 la majorité des réfugiés sud-américains n'y ont eu aucun recours légitime.

3.2. *Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et Protocole de 1967 — Limitation géographique*

3.2.1. Le paragraphe 2.2 du présent rapport cite la définition du terme «réfugié» que l'on trouve dans la Convention initiale des Nations Unies de 1951 où elle est précédée par les mots «Par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951...» que l'article 1, paragraphe B, de la convention explique ainsi:

«Aux fins de la présente convention, les mots événements survenus avant le 1er janvier 1951 pourront être compris dans le sens soit:

a. d'«événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe»; soit

b. d'«événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe ou ailleurs»;

et chaque Etat contractant fera, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, une déclaration précisant la portée qu'il entend donner

the purpose of its obligations under this convention."

3.2.2. The 1967 Protocol to the United Nations Convention did away with the cut-off date of 1951, but the optional geographical restriction was retained. Of the countries under consideration here, only Ecuador, Surinam and Uruguay had ratified the convention without geographical distinction (Argentina lifted its reserve in 1984, but Brazil and Paraguay continue to apply it). The net effect of this was to render the United Nations Convention irrelevant, making the 1954 Caracas Conventions pre-eminent.

3.2.3. Throughout the 1970s, refugees were admitted and tolerated by South American countries, including Argentina. However, as a result of the limited nature of the Caracas Conventions, these refugees figured, from the legal standpoint, in the same group as illegal migrants or tourists. Most were officially unable to work and many were thus dependent on international assistance (UNHCR, the International Catholic Migration Commission, etc.) and voluntary agencies. As an example, of the 14 000 known refugees in Argentina in 1976, some 6 000 were wholly dependent on UNHCR and voluntary agency help.

3.3. *The cessation clause in the 1951 United Nations Convention*

3.3.1. Section C of Article 1 of the United Nations Convention states that it "will cease to apply" if an individual "... can no longer, because the circumstances in connection with which he has been recognised as a refugee have ceased to exist, continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality".

It is through this clause that the change in status has come about in the case of former Argentine and Uruguayan refugees, as was shown in paragraph 2.10.4.2.

3.4. *Conclusions: the shortcomings of regional instruments and the necessity for an international solution*

3.4.1. This section has shown, firstly, that the South American region has long benefited from a highly commendable tradition of asylum and, secondly, that various regional legal instruments have been elaborated in keeping with this tradition. Like the Organisation of African Unity's 1969 Convention, the San José Pact (not to mention the later Cartagena Declaration) was designed to reinforce those minimum standards and principles laid down in the 1951 United Nations Convention.

3.4.2. At the same time, the international protection community has long argued in favour of re-

à cette expression du point de vue de ses obligations assumées par lui en vertu de la présente convention.»

3.2.2. Le Protocole de 1967 à la Convention des Nations Unies a supprimé la date fatidique de 1951 mais la restriction géographique facultative a été maintenue. Parmi les pays étudiés dans le présent document, seuls l'Equateur, le Surinam et l'Uruguay avaient ratifié la convention sans distinction géographique (l'Argentine a levé sa réserve en 1984 mais le Brésil et le Paraguay continuent à l'appliquer). Cela a eu pour effet net de rendre la Convention des Nations Unies sans objet, donnant ainsi la suprématie aux Conventions de Caracas de 1954.

3.2.3. Pendant les années 70, des réfugiés furent admis et tolérés par les pays d'Amérique du Sud, y compris l'Argentine. Toutefois, par suite de la nature limitée des Conventions de Caracas, ces réfugiés figuraient du point de vue juridique dans le même groupe que les migrants illégaux ou les touristes. Ils étaient pour la plupart officiellement incapables de travailler et nombre d'entre eux dépendaient ainsi de l'assistance internationale (HCNUR, Commission internationale catholique pour les migrations, etc.) et d'instances bénévoles. A titre d'exemple, sur les 14 000 réfugiés connus en Argentine en 1976, quelque 6 000 dépendaient entièrement de l'aide du HCNUR et d'instances bénévoles.

3.3. *Clause de cessation dans la Convention des Nations Unies de 1951*

3.3.1. La section C de l'article 1er de la Convention des Nations Unies déclare que celle-ci «cessera d'être applicable» si «... les circonstances à la suite desquelles (une personne) a été reconnue comme réfugié ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité».

C'est par le jeu de cette clause que le changement de statut s'est produit dans le cas des anciens réfugiés argentins et uruguayens, ainsi qu'il est précisé au paragraphe 2.10.4.2.

3.4. *Conclusions: les lacunes des instruments régionaux et la nécessité d'une solution internationale*

3.4.1. La présente section a montré tout d'abord que la région sud-américaine a connu pendant longtemps une tradition d'asile hautement louable et ensuite que divers instruments juridiques régionaux ont été élaborés conformément à cette tradition. A l'instar de la Convention de 1969 de l'Organisation de l'unité africaine, le Pacte de San José (sans parler de la Déclaration ultérieure de Carthagène) était destiné à renforcer les normes et les principes minimaux énoncés dans la Convention des Nations Unies de 1951.

3.4.2. En même temps, la communauté internationale de protection a longtemps préconisé des

gional solutions to refugee problems. This reasoning has two elements. From the refugee's point of view, it is felt, among other things, that regional displacement involves less social and cultural estrangement, may avoid or lessen linguistic difficulties, facilitates economic integration in the host country, permits continued contact with the country of origin and, ultimately, eases repatriation where that is possible. From the potential host countries' point of view, regional solutions avoid all of the economic, social, cultural and political problems which intracontinental solutions frequently imply. Needless to say, this reasoning has to be accompanied by an acceptance of the need and responsibility to support host countries within a particular region, as well as the Office of the United Nations High Commissioner (a point heavily emphasised in the Parliamentary Assembly's Recommendation 1031 (1986) in reply to the 24th report on the activities of the UNHCR).

3.4.3. Ideally, therefore, the existence of instruments should have helped in the search for a regional solution. But, as we have shown, there were serious shortcomings in the regional protection framework which led almost inevitably to the need for solutions outside the region. It is to the eternal praise of organisations such as the UNHCR and ICM and countries such as Canada, the United States, Mexico and most of Western Europe (particularly Spain) that such solutions were rapidly found.

3.4.4. However, the fundamental conclusion to be drawn here is that the international and regional protection frameworks must be both completed and strengthened. In practical terms this means that all South American countries should be encouraged to sign and ratify the 1951 UN Convention and the 1967 Protocol; where applicable, to lift the optional geographical restriction clause; to sign, ratify, and fully participate in the American Convention on Human Rights; and to sign and support the Cartagena Declaration.

3.4.5. Law, especially international law, cannot function without support and respect. However, there is every reason to believe that the wind of change which has blown through the region has brought renewed support and respect for this fundamental tenet of all democracies. It is this renewal which must be nurtured and encouraged if the bitter lessons of the 1970s are not to be forgotten.

4. Political developments in the region and their consequences

4.1. *Introduction: South American countries in the 1970s*

4.1.1. The map reproduced on page 13 gives, at a glance, an indication of the political nature of the

solutions régionales aux problèmes des réfugiés. Ce raisonnement est fondé sur deux éléments: on estime notamment que, du point de vue du réfugié, le déplacement régional entraîne une moindre aliénation sociale et culturelle, peut éviter ou atténuer les difficultés linguistiques, peut faciliter l'intégration économique dans le pays d'accueil, permet un contact continu avec le pays d'origine et, enfin, facilite le rapatriement lorsque celui-ci est possible. Du point de vue des pays d'accueil potentiels, les solutions régionales évitent tous les problèmes économiques, sociaux, culturels et politiques que comportent souvent les solutions intercontinentales. Il est inutile de dire que ce raisonnement doit s'accompagner de l'acceptation de la nécessité et de la responsabilité de soutenir les pays d'accueil dans une région donnée ainsi que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (point sur lequel la Recommandation 1031 (1986) de l'Assemblée parlementaire portant réponse au 24e rapport sur les activités du HCNUR a lourdement insisté).

3.4.3. Théoriquement, donc, l'existence d'instruments aurait dû faciliter la recherche d'une solution régionale. Mais, comme nous l'avons vu, le cadre régional de protection présentait de graves lacunes qui ont conduit presque inévitablement à devoir chercher des solutions en dehors de la région. C'est le mérite d'organisations telles que le HCNUR et de pays tels que le Canada, les Etats-Unis, le Mexique et la plupart des pays d'Europe occidentale (en particulier l'Espagne) que d'avoir rapidement trouvé ces solutions.

3.4.4. Toutefois, la conclusion fondamentale que l'on peut tirer ici c'est que le cadre international et régional de protection doit être à la fois complété et renforcé. Dans la pratique cela signifie que tous les pays d'Amérique du Sud doivent être encouragés à signer et à ratifier la Convention des Nations Unies de 1951 et le Protocole de 1967; à lever, le cas échéant, la clause de restriction géographique facultative; à signer, à ratifier la Convention américaine relative aux droits de l'homme et à y participer pleinement, ainsi qu'à signer et à appuyer la Déclaration de Carthagène.

3.4.5. Le droit, notamment le droit international, ne peut fonctionner sans appui et respect. Toutefois on a toute raison de croire que le vent de changement qui a soufflé dans la région a apporté un soutien et un respect renouvelé de ce principe fondamental de toutes les démocraties. C'est ce renouveau qu'il faut entretenir et encourager si l'on veut que les enseignements amers des années 70 ne soient pas oubliés.

4. Développements politiques dans la région et conséquences

4.1. *Introduction: les pays d'Amérique du Sud au cours des années 70*

4.1.1. La carte reproduite en page 13 donne immédiatement une indication de la nature politi-

South American region in the mid-1970s and the sheer amount of political change which has taken place in the past decade. Whereas, in 1976, the region was overwhelmingly non-democratic, today only three non-democratic regimes survive. Happily, most South American countries would appear to be on the way to full democracy.

4.1.2. The establishment of a non-democratic regime does not, by itself, automatically lead to large-scale flight. Typically, and speaking in the most general terms, an autocratic/authoritarian government may arrest or exile opposing political activists, but the general population will not be directly affected. Hence only small numbers of political refugees will be created, and these would normally be absorbed by neighbouring countries.

4.1.3. However, events in the 1970s in two countries, Argentina and Uruguay, got completely out of control, with catastrophic consequences for the population at large. In both cases, particularly brutal repression of political opponents was officially condoned, if not actively encouraged. The tools of repression, the security forces, began increasingly to act on their own initiative. A form of obsessive phobia set in, and the definition of political opposition widened steadily, becoming more and more subjective and arbitrary. "Massive human rights violations" (the wording is taken from the Cartagena Declaration) began to take place and, at the height of the brutality, literally nobody was safe. The remainder of this section will examine events in these countries in more detail and show how the South American international refugee crisis began and ended.

4.1.4. Beforehand, we would like to say that about 4 500 people, 10% of the population, fled in 1986 from Surinam to French Guiana where they are resettled in some villages along the river Maroni. The refugees flee areas of fighting between the Surinam army and Ronnie Brunswijk's groups. The French Government in co-operation with the UNHCR has taken charge of them while awaiting the stabilisation of the situation in Surinam, when they will be able to return to their own country.

4.2. *Uruguay*

4.2.1. *Recent history*

Since independence from Spain, gained in 1825, the political scene has been dominated by two parties: the *Colorados* ("reds" or Liberals) and the *Blancos* ("whites" or Conservatives). Their rivalry resulted in frequent outbreaks of civil war in the nineteenth century. From 1880 to 1958, the

que de la région sud-américaine vers le milieu des années 70 et de la véritable ampleur du changement politique qui s'est produit au cours de la dernière décennie. Alors qu'en 1976 la région était essentiellement non démocratique, aujourd'hui, seuls trois régimes non démocratiques survivent. Heureusement, les pays d'Amérique du Sud semblent être pour la plupart sur la voie de la pleine démocratie.

4.1.2. L'instauration d'un régime non démocratique n'entraîne pas automatiquement, à elle seule, un vaste exode. En principe et d'une façon très générale, un gouvernement autocratique autoritaire peut arrêter ou exiler les activistes politiques opposants sans que l'ensemble de la population en soit directement affecté. Il n'y aura donc qu'un petit nombre de réfugiés politiques et ceux-ci seront normalement absorbés par le pays voisin.

4.1.3. Or, au cours des années 70, les événements survenus dans deux pays, l'Argentine et l'Uruguay, ont échappé à tout contrôle, ce qui a eu des conséquences catastrophiques pour l'ensemble de la population. Dans les deux cas, une répression particulièrement brutale des opposants politiques a été officiellement pardonnée lorsqu'elle n'a pas été activement encouragée. Les instruments de la répression, les forces de sécurité, ont commencé à agir de plus en plus de leur propre chef. Une forme de phobie obsessionnelle a vu le jour et la définition de l'opposition politique s'est régulièrement élargie, devenant de plus en plus subjective et arbitraire. Des «violations massives des droits de l'homme» (la formule est reprise de la Déclaration de Carthagène) ont commencé à avoir lieu et, au plus fort de la brutalité, littéralement personne n'était en sécurité. Le reste de la présente section examinera plus en détail les événements dans ces pays et montrera comment la crise internationale des réfugiés sud-américains a débuté et s'est achevée.

4.1.4. Auparavant, signalons qu'environ 4 500 personnes, soit 10 % de la population, ont fui le Surinam en 1986 pour s'installer en Guyane française dans plusieurs communes le long du fleuve Maroni. Les réfugiés fuient les zones de combat entre les forces surinamiennes et les rebelles de Ronnie Brunswijk. Le Gouvernement français en coopération avec le HCNUR les a pris en charge en attendant que la situation au Surinam se stabilise et qu'ils puissent retourner dans leur pays.

4.2. *Uruguay*

4.2.1. *Histoire récente*

Depuis l'indépendance acquise en 1825, la scène politique a été dominée par deux partis: les *Colorados* («rouges» ou libéraux) et les *Blancos* («blancs» ou conservateurs). Leur rivalité a été à l'origine de nombreuses guerres civiles au dix-neuvième siècle. De 1880 à 1958, le parti Colorado a



1976
Democracies / Démocraties

Non-democratic regimes /
Régimes non démocratiques

governing Colorado party was led by the Batlle family. Owing to the progressive policies of José Batlle y Ordonez, *Colorado* President from 1903 to 1907 and from 1911 to 1915, Uruguay became the first welfare state in Latin America. Between 1951 and 1966 the presidency was in abeyance, being replaced by a collective leadership.

Between 1971 and 1984, Uruguay underwent a period of economic recession and restriction of freedom. Following the defeat of the Tupamaros movement, the Communist Party and extreme left-wing groups were banned. The armed forces took control of the major state corporations under the Presidency of Mr Bordaberry. By 1978, the number of political prisoners had increased to 6 000.

President Mendez made a gesture towards bringing back democracy despite the opposition of the armed forces, which wished to retain control over the running of the country, especially after the 1980 recession. The new draft constitution which the military put to the people was rejected. The military therefore had to initiate consultations with representatives of the recognised political parties with a view to forming a civilian government. In 1983, the political committee of the armed forces tried to negotiate amendments to the constitution

été au pouvoir sous la direction de la famille Batlle. Grâce aux politiques progressistes de José Batlle y Ordonez, Président *Colorado* de 1903 à 1907 et de 1911 à 1915, l'Uruguay devint le premier Etat-providence d'Amérique latine. Entre 1951 et 1966, il y eut vacance de la présidence, celle-ci étant remplacée par une direction collective.

De 1971 à 1984, l'Uruguay connut une période de récession économique et de réduction des libertés. Consécutivement à la défaite du mouvement des Tupamaros, le parti communiste et les groupes d'extrême gauche furent interdits. Les militaires prirent le contrôle des grandes sociétés d'Etat sous la présidence de M. Bordaberry. Jusqu'en 1978, le nombre des prisonniers politiques augmenta pour atteindre le chiffre de 6 000.

Le Président Mendez esquissa un retour à la démocratie malgré l'opposition de l'armée qui souhaitait garder le contrôle des affaires surtout après la récession de 1980. Le nouveau projet de constitution qu'elle soumit à la population fut rejeté. Elle dut alors engager des consultations avec les représentants des partis politiques reconnus en vue de la constitution d'un gouvernement civil. En 1983, la commission politique des forces armées essaya de négocier des amendements à la constitution pour renforcer le contrôle de la presse

so as to strengthen control over the press and trade unions and get wider powers in the event of a state of siege or attempts at subversion, but the negotiations collapsed. Internal divisions within the military itself delayed a return to civilian government until 1985.

In February, the military regime stepped down, one month earlier than originally planned. On leaving office, the armed forces warned that they would not hesitate to stage a coup if the resurgence of left-wing groups threatened to result in chaos. Following his inauguration in March, President Sanguinetti announced plans to form a government of national unity, containing representatives of the other parties. In addition, various outlawed organisations were legalised, including the *Partido Comunista.* The new administration's most pressing concern was Uruguay's economic recession. The government planned to establish closer ties with the United States. In March, most of Uruguay's remaining political prisoners were released.

4.2.2. *Uruguayan refugees*

4.2.2.1. Nobody knows the exact number of Uruguayans who fled their country after the 1973 *putsch.* Some estimates are as high as 400 000. The true figure will never be known, however, since the large majority are thought not to have requested asylum. Moreover, the Uruguayan refugee crisis seems to have involved Europe less than the Argentine case, both quantitatively and qualitatively, because many Uruguayan exiles remained within the confines of the Latin American continent.

4.2.2.2. From contemporary press reports, it seems that many exiles simply crossed the border into Argentina, whilst those that could afford it bought tickets and flew to Buenos Aires, and from there to Europe (Belgium, France, Italy, Spain, Switzerland and Scandinavia) or to Mexico. Most entered normally on their passports, and few requested official status as *asilados.* Large numbers of exiles changed countries more than once for two principal reasons.

4.2.2.3. Firstly, Uruguayan exiles thought the repressive measures in their country to be of a temporary nature. Beyond the initial impulse to flee from these measures, Uruguayans were concerned to remain within cultural distance of their homeland. For many of them it was sufficient to travel to Argentina, a country linguistically, culturally and geographically close to Uruguay.

4.2.2.4. However, events unfolding in Argentina led to renewed flight, with many exiles fleeing the continent altogether. Again, it seems that their

et des syndicats et obtenir des pouvoirs plus étendus en cas d'état de siège ou de tentatives de subversion. Les négociations échouèrent. Les divisions à l'intérieur même de l'armée différèrent le retour à un gouvernement civil jusqu'en 1985.

Le régime militaire démissionna en février, un mois plus tôt qu'initialement prévu. En quittant leurs fonctions, les forces armées avertirent qu'elles n'hésiteraient pas à organiser un coup d'Etat si la résurgence des groupes de gauche menaçait d'aboutir au chaos. Après son installation en mars, le Président Sanguinetti annonça des plans pour former un gouvernement d'union nationale comprenant des représentants des autres partis. En outre, diverses organisations proscrites, y compris le *Partido Comunista,* furent légalisées. Le souci le plus pressant de la nouvelle administration était la récession économique. Le gouvernement prévut d'instaurer des liens plus étroits avec les Etats-Unis. En mars, la plupart des prisonniers politiques restants furent libérés.

4.2.2. *Réfugiés uruguayens*

4.2.2.1. Personne ne connaît le chiffre exact des Uruguayens qui quittèrent leur pays après le putsch de 1973. Selon certaines estimations, il y en aurait eu jusqu'à 400 000. Toutefois le chiffre réel ne sera jamais connu, étant donné que l'on pense que la grande majorité d'entre eux n'ont pas sollicité l'asile. De plus, quantitativement et qualitativement, la crise des réfugiés uruguayens semble avoir moins concerné l'Europe que celle des réfugiés argentins, parce que de nombreux exilés uruguayens sont restés sur le continent latino-américain.

4.2.2.2. Il ressort des comptes rendus de presse relatifs à cette période que de nombreux exilés ont simplement franchi la frontière argentine tandis que ceux qui pouvaient se le permettre ont acheté des billets d'avion pour Buenos Aires et de là se sont envolés pour l'Europe (Belgique, France, Italie, Espagne, Suisse et Scandinavie) ou le Mexique. La plupart d'entre eux sont entrés normalement avec leur passeport et quelques-uns ont demandé le statut officiel d'*asilados.* Un très grand nombre d'exilés ont changé plusieurs fois de pays pour deux raisons principales.

4.2.2.3. Premièrement, les exilés uruguayens pensaient que les mesures de répression dans leur pays seraient temporaires. Au-delà du désir initial d'échapper à ces mesures, les Uruguayens voulaient rester dans la même aire culturelle que celle de leur patrie. Pour beaucoup d'entre eux, il suffisait de se rendre en Argentine, pays linguistiquement, culturellement et géographiquement proche de l'Uruguay.

4.2.2.4. Toutefois, le cours des événements en Argentine entraîna une nouvelle fuite et de nombreux exilés quittèrent le continent. Là aussi il

principal considerations were cultural and linguistic, and for this reason thousands benefited from the special arrangements pertaining in Spain (see paragraph 2.10.3), and obtained privileged alien status in that country.

4.2.2.5. The second reason was economic. The Argentine and Spanish economies could only absorb certain numbers, whether through the official or unofficial employment markets. Thus, many exiles were soon constrained to leave Argentina and, later, Spain in search of employment. Uruguayan exiles deployed throughout continental Europe and Scandinavia. However, by far the largest number of exiles went back across the Atlantic to Mexico, whether directly from Spain, or from other countries.

4.2.2.6. "Secondary migration" of Uruguayan exiles from Spain to Mexico is partly accounted for by their socio-economic characteristics. According to the UNHCR, most of them were intellectuals, lawyers, architects, teachers, etc. Mexico was not only part of the same cultural world as their country of origin but was also closer geographically and could absorb them economically.

According to the Uruguayan National Commission of Repatriation, about 7 000 exiles returned during 1985. The *Frente Amplio* led a campaign to prosecute military officers for corruption and human rights abuses, in spite of a pre-election promise not to do so, and in April 1985 the Chamber of Deputies appointed three committees charged with investigating:

i. the kidnapping and murder of two former legistators in Buenos Aires (Argentina);

ii. the disappearance of some 200 people in Uruguay, Argentina and Paraguay; and

iii. the Central Bank's purchase of debtors' asset portfolios.

4.2.2.7. The recent domestic developments in Uruguay highlight four extremely important considerations which are equally applicable to the situation in Argentina.

The first is that transitions from repressive military to democratic regimes are extraordinarily delicate matters, requiring a great deal of skill and diplomatic agility on the part of the politicians concerned. Indeed, their tasks are rendered all the more complex by their full commitment to democratic ways and means, since they are likely to inherit vociferous and highly active oppositions. It is to the eternal credit of democrats such as Julio Maria Sanguinetti and Raul Alfonsin that they have so skilfully managed to accommodate the needs and allay the fears of both those who stood

semble que leurs principales considérations aient été culturelles et linguistiques et c'est pourquoi des milliers d'exilés bénéficièrent des arrangements spéciaux en vigueur en Espagne (voir paragraphe 2.10.3) et obtinrent le statut d'étranger privilégié dans ce pays.

4.2.2.5. La deuxième raison était économique. Les économies argentine et espagnole ne pouvaient absorber que certains effectifs dans le cadre des marchés de l'emploi officiel ou officieux. Ainsi, de nombreux exilés furent rapidement contraints de quitter l'Argentine, et par la suite l'Espagne, afin de rechercher un emploi. Les exilés uruguayens se déployèrent dans toute l'Europe continentale. Toutefois, de loin le plus grand nombre d'entre eux retraversèrent l'Atlantique pour se rendre au Mexique, que ce soit directement depuis l'Espagne ou depuis d'autres pays.

4.2.2.6. Les migrations secondaires des exilés uruguayens de l'Espagne vers le Mexique s'expliquent en partie par leur profil socio-économique. Selon le HCNUR, ils étaient composés en majorité d'intellectuels, de juristes, d'architectes, d'enseignants, etc. Le Mexique, appartenant à la même sphère culturelle que leur pays d'origine, en était plus proche géographiquement et avait la capacité économique de les accueillir.

Selon la Commission nationale uruguayenne de rapatriement, quelque 7 000 exilés revinrent en 1985. Malgré ses promesses préélectorales, le *Frente Amplio* mena campagne pour que l'on traduise en justice des officiers pour corruption et violation des droits de l'homme et en avril 1985 la Chambre des députés constitua trois commissions chargées d'enquêter sur:

i. l'enlèvement et le meurtre de deux anciens législateurs à Buenos Aires (Argentine);

ii. la disparition de quelque 200 personnes en Uruguay, en Argentine et au Paraguay;

iii. l'achat par la Banque centrale des portefeuilles d'avoirs de débiteurs.

4.2.2.7. Les derniers développements intérieurs en Uruguay mettent en lumière quatre considérations extrêmement importantes qui s'appliquent également à la situation en Argentine.

La première est que le passage des régimes militaires répressifs aux régimes démocratiques est une question extraordinairement délicate exigeant beaucoup d'habileté et d'agilité diplomatique de la part des hommes politiques intéressés. En vérité, leur tâche est rendue encore plus complexe par leur attachement profond à des méthodes démocratiques puisqu'ils hériteront vraisemblablement d'oppositions bruyantes très actives. Il est tout à l'honneur de démocrates tels que Julio Maria Sanguinetti et Raul Alfonsin d'avoir si habilement réussi à satisfaire les besoins et à atté-

to lose and those who stood to gain from a transition to democracy.

4.2.2.8. Secondly, and as was made abundantly clear at the Colloquy organised by the Council of Europe: "Democracy and democratisation: a dialogue between Europe and Latin America" (Strasbourg, 3 to 5 June 1986), the military has a very particular role to play in such countries, regarding itself as the guardian of the Constitution and yet somehow above it. Traditionally, it seems, democratic (or simply non-military) regimes are on a sort of probationary contract. In simple terms, the army has traditionally reserved itself the right to decide whether governments will be allowed to continue in office, depending on whether or not the military high command considers it is doing a good job. To a considerable extent, therefore, a transitional democratic regime's chances of success depend upon whether it can contain or restrain internal opposition.

4.2.2.9. Thirdly, circumstances are considerably worsened where, as in the case of both Uruguay and Argentina, the military command has condoned or been involved in human rights violations. Again, democratic politicians are forced to walk a tightrope between the interests of democracy and those of the military. A failure to do justice, at least to the worst offenders, leads to public disappointment, disillusionment and anger. On the other hand, an over-zealous search for offenders and a determination to bring them to book risks angering the military command who, after all, have their own constituency of interests to care for. Both Sanguinetti and Alfonsin live with this Damoclean sword above their heads.

4.2.2.10. Fourthly, it is frequently the case that military regimes and economic mismanagement go hand in hand. This is not surprising; soldiers are rarely trained economists nor accomplished statesmen and, even where citizens are appointed to economic posts, this has more to do with their political credentials than their economic skills. Again, the extent of damage done to an economy is greater where human rights violations are taking place, since international aid may be cut, trade avoided and even sanctions applied. Thus, a depressed and chaotic economy is yet another undesirable inheritance of transitional democratic regimes. The implications for returning exiles and refugees are apparent: where public investment is halted or declining, intellectuals are unlikely to find healthy employment prospects. In any case, exiles have to measure declining living standards at home against the welfare systems and living standards of the host countries.

nuer les craintes de ceux qui avaient quelque chose à perdre ainsi que de ceux qui avaient quelque chose à gagner d'un passage à la démocratie.

4.2.2.8. Deuxièmement, et ainsi que l'a amplement montré le Colloque organisé par le Conseil de l'Europe: «Démocratie et démocratisation: un dialogue sur les relations entre l'Europe et l'Amérique latine» (Strasbourg, 3-5 juin 1986), les militaires, qui se considèrent comme les gardiens de la constitution, et même en quelque sorte au-dessus de la constitution, ont un rôle très particulier à jouer dans ces pays. Traditionnellement, les régimes démocratiques (ou simplement non militaires) sont, semble-t-il, sous une sorte de contrat de probation. Plus simplement, l'armée s'est traditionnellement réservé le droit de décider si le gouvernement sera ou non autorisé à rester en fonction, selon que le haut commandement militaire estimera qu'il fait ou non du bon travail. C'est pourquoi les chances de succès d'un régime démocratique de transition dépendent dans une large mesure de la capacité du régime à endiguer ou à freiner l'opposition intérieure.

4.2.2.9. Troisièmement, les circonstances sont sensiblement aggravées lorsque, comme dans le cas de l'Uruguay et de l'Argentine, le haut commandement militaire a excusé les violations des droits de l'homme ou y a été associé. Là aussi les hommes politiques démocratiques sont contraints de se livrer à des acrobaties pour ménager les intérêts de la démocratie et ceux de l'armée. Ne pas traduire en justice au moins les auteurs des actes les plus atroces suscite la déception, la désillusion et la colère de l'opinion publique. Par ailleurs, la recherche trop zélée des délinquants et la volonté de leur demander des comptes risquent de mécontenter le haut commandement militaire qui, après tout, doit veiller à ses propres intérêts. Sanguinetti et Alfonsin vivent tous deux avec cette épée de Damoclès suspendue au-dessus de leur tête.

4.2.2.10. Quatrièmement, il arrive souvent que régime militaire et mauvaise gestion économique aillent de pair. Cela n'est pas surprenant: les militaires sont rarement des économistes qualifiés ou des hommes d'Etat accomplis et, même lorsque des civils sont nommés aux postes économiques, c'est davantage pour leur influence politique que pour leurs compétences économiques. Là aussi l'étendue du dommage pour l'économie est plus grande lorsqu'il y a des violations des droits de l'homme, étant donné que celles-ci risquent d'entraîner un arrêt de l'aide internationale et des échanges commerciaux, voire l'application de sanctions. Ainsi, une économie déprimée et chaotique est encore un autre héritage indésirable des régimes démocratiques de transition. Les conséquences pour les exilés et réfugiés qui rentrent dans leur pays sont évidentes: lorsque l'investissement public s'arrête ou diminue, les intellectuels n'ont guère de chances de trouver des perspectives d'emploi saines. De toute façon, les exilés doivent comparer les niveaux de vie dans leur pays avec

4.2.3. *Returning refugees and exiles*

4.2.3.1. At the outset it should be recalled that the majority of people who left Uruguay after 1973 were exiles rather than refugees. As has been explained above, Uruguayans could travel freely to countries such as Argentina, Brazil, Mexico and Spain, where they could either stay illegally or request residence permits. Since the latter were relatively easy to obtain, the status of most Uruguayan exiles was more akin to that of temporary migrant workers than that of refugees. There is no accurate way of gauging the numbers involved, and even the Uruguayan National Commission of Repatriation has accurate figures only for those who have requested help or gone through official channels. Press reports indicate that many returned as they had left, in a quiet and unobtrusive fashion.

4.2.3.2. Nevertheless, large numbers of exiles wishing to return needed help of one sort or another, and it is to them that we now turn. The United Nations High Commissioner for Refugees established a scheme, through the Intergovernmental Committee for Migration (ICM) to help particularly impoverished exiles who wished to return but could not afford to do so. Travel expenses are covered, as well as 50 kg of luggage, and a grant of $140 per person — up to a maximum of $500 per family. UNHCR figures show that a total of 748 exiles/refugees (no distinction is made) were thus assisted in 1985.

4.2.3.3. In addition to UNHCR and ICM, other non-governmental and private organisations are engaged in assisting returnees. For example, the *Servicio Ecuménico de Reintegración* (SER) is an ecumenical association bringing together several church organisations, among others the Catholic Church, the Methodist Church, the Evangelical Church, the *Servicio de Paz y Justicia* (Peace and Justice Service) and the *Asociación cristiana de Jovenes* in Montevideo. It co-ordinates work in favour of returnees, released political prisoners and their families, and families of disappeared persons. It provides relief and covers basic needs like food, housing, health and education. Its secondary objective is to help with reintegration into the labour market. Whilst it finances smaller projects from its own funds, more elaborate projects require financial help from collaborating organisations in the United States and Europe. The SER Executive Director has said: "In Uruguay, any economic help for reintegration must come from abroad, for within the country at present there are no possibilities".

les systèmes de protection et les niveaux de vie des pays d'accueil.

4.2.3. *Réfugiés et exilés de retour*

4.2.3.1. Il faut tout d'abord rappeler que la majorité des gens qui ont quitté l'Uruguay après 1973 étaient des exilés plutôt que des réfugiés. Ainsi qu'il a été expliqué plus haut, les Uruguayens pouvaient se rendre librement dans des pays tels que l'Argentine, le Brésil, le Mexique et l'Espagne où ils pouvaient séjourner illégalement ou demander des permis de résidence. Ces derniers étant relativement faciles à obtenir, le statut de la plupart des exilés uruguayens ressemblait davantage à celui de travailleurs migrants temporaires qu'à celui de réfugiés. Il n'y a aucun moyen précis d'évaluer leur nombre et même la Commission nationale uruguayenne de rapatriement ne possède de chiffres exacts que pour ceux qui ont demandé une aide ou qui sont passés par les voies officielles. Les informations dans la presse indiquent que beaucoup de gens sont revenus comme ils étaient partis : calmement et discrètement.

4.2.3.2. Néanmoins, de très nombreux exilés désireux de rentrer ont eu besoin d'aide et c'est vers eux que nous nous tournons maintenant. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a créé par l'intermédiaire du Comité intergouvernemental pour les migrations (CIM) un programme visant à aider tout particulièrement les exilés démunis qui voulaient rentrer mais n'en avaient pas les moyens financiers. Ce programme couvre les frais de voyage, 50 kg de bagage et une somme de 140 dollars par personne — jusqu'à concurrence de 500 dollars par famille. Les chiffres du HCNUR montrent qu'un total de 743 exilés/réfugiés (il n'est pas fait de distinction) ont ainsi été aidés en 1985.

4.2.3.3. Outre le HCNUR et le CIM, d'autres organisations non gouvernementales et privées s'occupent d'assister ceux qui rentrent. C'est ainsi que le *Servicio Ecuménico de Reintegración* (SER) est une association œcuménique réunissant plusieurs organisations religieuses parmi lesquelles l'Eglise catholique, l'Eglise méthodiste, l'Eglise évangélique, le *Servicio de Paz y Justicia* (Service de paix et de justice) et l'*Asociación cristiana de Jovenes* à Montevideo. Le SER coordonne les activités en faveur des personnes qui rentrent dans leur pays, des prisonniers politiques libérés et de leurs familles, ainsi que des familles des personnes disparues. Il dispense une assistance et couvre les besoins fondamentaux tels que nourriture, logement, soins médicaux et enseignement. Son objectif secondaire est d'aider à la réintégration sur le marché du travail. Il finance les projets restreints avec ses propres fonds, mais les projets plus élaborés exigent une aide financière de la part d'organisations coopérantes aux Etats-Unis et en Europe. Le directeur exécutif du SER a déclaré : «En Uruguay toute aide économique à la réintégration doit venir de l'étranger, car dans le pays, à l'heure actuelle, il n'existe aucune possibilité.»

4.2.3.4. Another important group working with the reintegration of returnees is the *Comisión por el Reencuentro de los Uruguayos* (Commission for the Reunion of Uruguayans), which was founded as early as November 1983. An example of its early activities, in January 1984, was a scheme whereby the children of Uruguayan exiles were flown back from various European countries for a four-week holiday. The *Comisión por el Reencuentro* suffers the same fate as all other voluntary associations in Uruguay: it has no money. All of its work is done on a voluntary basis. Returnees and released prisoners can go to the commission and be attended by social workers, psychiatrists and psychologists, to get medical care or legal aid. All the services are offered by professionals working free of charge.

4.2.3.5. Lastly, as previously mentioned, the Uruguayan Government appointed an official *Comisión Nacional de Repatriación*, led by a Uruguayan deputy, Victor Vailiant. All the relevant government ministries are represented, as well as those voluntary organisations helping returnees. The commission has repeatedly announced its intention to continue the task of facilitating the repatriation of Uruguayans. In spite of its current severe economic difficulties, Uruguayan society is clearly willing to contribute a great deal to help returnees. There would appear to be a general feeling that the country cannot be whole until most exiles have returned. Although accurate figures are not available, small pockets of ex-exiles exist in most European capitals. Some of these, not yet convinced that the Uruguayan democratic tradition has been sufficiently re-established, would appear to have adopted a "wait and see" attitude. Others have remained principally for economic reasons, having found worthwhile employment and being reluctant to quit it in favour of the uncertainties of the Uruguayan labour market. Still others have remained for the sake of their young families, who have only ever known their host countries and are unwilling to go back to what is, for them, an alien environment. Lastly, there are those, principally young, who have adopted their host country. The latter three problems are particularly pronounced in Mexico, where a whole Uruguayan community thrived throughout the 1970s. The numbers in Europe, with the exception of Spain and possibly France, are not thought to be significant.

4.2.3.6. As explained in paragraph 3.3.1 above, the UNHCR esteems that the circumstances in connection with which Uruguayans were recognised as refugees have ceased to exist, and has invoked the cessation clause. In terms of the international legal protection framework, therefore, there is no longer such a thing as a Uruguayan

4.2.3.4. Une autre organisation importante s'occupant de la réintégration des personnes qui rentrent est la *Comisión por el Reencuentro de los Uruguayos* (Commission pour la réunion des Uruguayens) fondée dès novembre 1983. A titre d'exemple de ses premières activités en janvier 1984 on peut citer un programme qui a permis aux enfants d'exilés uruguayens de revenir par avion de divers pays européens pour des vacances de quatre semaines. Cette commission connaît les mêmes difficultés que toutes les autres associations bénévoles d'Uruguay: elle n'a pas d'argent. Tout son travail se fait sur une base bénévole. Les réfugiés de retour et les prisonniers libérés peuvent s'adresser à elle pour bénéficier de soins médicaux ou d'une assistance judiciaire dispensés par des travailleurs sociaux, des psychiatres et des psychologues. Tous les services sont assurés gratuitement par des professionnels.

4.2.3.5. Enfin, comme indiqué précédemment, le Gouvernement uruguayen a officiellement nommé une *Comisión Nacional de Repatriación* dirigée par un député uruguayen, Victor Vailiant. Tous les ministères compétents y sont représentés ainsi que les organisations bénévoles qui s'occupent des réfugiés de retour. La commission a annoncé à plusieurs reprises son intention de continuer à faciliter le rapatriement des Uruguayens. En dépit de ses graves difficultés économiques actuelles, la société uruguayenne tient manifestement à contribuer largement à l'aide aux réfugiés de retour. Il semble que les Uruguayens aient le sentiment que le pays ne pourra constituer un tout tant que la majeure partie des exilés ne sera pas rentrée. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres exacts, de petites poches d'anciens exilés subsistent dans la plupart des capitales européennes. Certains d'entre eux, qui ne sont pas encore convaincus que la tradition démocratique uruguayenne a été suffisamment rétablie, semblent avoir adopté une attitude «attentiste». D'autres sont restés principalement pour des raisons économiques, ayant trouvé un emploi intéressant qu'ils hésitent à quitter pour les incertitudes du marché du travail uruguayen. D'autres encore sont restés pour leurs jeunes familles qui n'ont connu que leur pays d'accueil et ne veulent pas retourner dans ce qui est, pour eux, un cadre étranger. Enfin, il y a ceux, principalement les jeunes, qui ont adopté leur pays d'accueil. Les trois derniers problèmes sont particulièrement prononcés au Mexique où toute une communauté uruguayenne a prospéré pendant les années 70. On estime qu'en Europe, à l'exception de l'Espagne et peut-être de la France, le nombre des Uruguayens n'est pas important.

4.2.3.6. Comme il est expliqué au paragraphe 3.3.1 ci-dessus, le HCNUR a jugé que les circonstances dans lesquelles les Uruguayens ont été reconnus comme réfugiés ont cessé d'exister et a invoqué la clause de cessation. En conséquence, sur le plan de la protection juridique internationale, il n'existe plus de réfugiés uruguayens. Toute-

refugee. There are, however, a considerable number of Uruguayans still abroad, many of them considering whether to return. This is reflected in UNHCR's budget for 1986 and provisional budget for 1987, which includes items for repatriation assistance in most needy cases, that is, where the individuals concerned cannot themselves muster sufficient financial resources to return.

4.2.4. *Conclusions*

4.2.4.1. Although numerically far from the proportions reached by the Argentine refugee crisis, the Uruguayan refugee crisis was enormous, with far-ranging international implications, especially for Europe. In this section the Rapporteur has tried to show why this should have been so. As Section 3 explained, where regional solutions to refugee crises do not exist or cannot be applied, an exodus from that region or continent inevitably occurs. Happily, the response of the larger international community was generous and understanding, even though the majority of Uruguayans fleeing their country preferred migrant to refugee status.

4.2.4.2. Unhappily, the response of the international community since democracy was restored has been less generous. It is neither widely known nor readily appreciated that a country's problems do not stop when the military returns to its barracks. Understanding is hindered by the modern age's tendency to believe that a crisis only exists for as long as it appears in the media. In fact, Uruguay, like Argentina, is experiencing a severe economic crisis which can only hamper the consolidation of democracy and certainly undermines the effective reintegration of returnees and discourages the return of those who remain abroad. Public funds are sorely depleted, and much of the care provided in developed countries by the state can only come from impoverished charitable organisations. These are not ideal conditions.

4.3. *Argentina*

4.3.1. *Recent history*

4.3.1.1. The *Unión Civica Radical* held power from 1916 until it was overthrown by a coup in 1930, when the country's first military regime was established. Civilian rule was restored in 1932. Another military coup in 1943 made way for the emergence in 1946 of Lieutenant-General Juan Domingo Peron Sosa, whose position was greatly enhanced by the popularity among the workers of

fois, un nombre important d'Uruguayens se trouvent toujours à l'étranger dont beaucoup se demandent s'ils vont ou non rentrer. Cela se reflète dans le budget du HCNUR pour 1986 et dans son budget prévisionnel pour 1987 qui comporte des postes pour l'aide au rapatriement dans les cas les plus nécessiteux — c'est-à-dire lorsque les intéressés ne sont pas en mesure de réunir eux-mêmes des fonds suffisants pour pouvoir rentrer dans leur pays.

4.2.4. *Conclusions*

4.2.4.1. Bien qu'elle ait été loin d'atteindre numériquement les proportions de la crise des réfugiés argentins, la crise des réfugiés uruguayens a été énorme et a eu d'importantes répercussions internationales notamment pour l'Europe. Dans la présente section, le rapporteur a essayé de montrer pourquoi il devait en être ainsi. Comme indiqué dans la section 3, lorsqu'il n'existe pas ou que l'on ne peut pas appliquer de solutions régionales aux crises de réfugiés, la région ou le continent en question connaît inévitablement un exode. Heureusement, la communauté internationale a réagi avec générosité et compréhension, même si la majorité des Uruguayens ayant fui ont préféré le statut de migrant à celui de réfugié.

4.2.4.2. Malheureusement, depuis le rétablissement de la démocratie, la réponse de la communauté internationale a été moins généreuse. L'opinion publique ne sait généralement pas et ne comprend pas facilement que les problèmes d'un pays ne prennent pas fin lorsque les militaires réintègrent la caserne. La compréhension, de ce fait, est retardée par la tendance de l'ère moderne à croire qu'une crise n'existe qu'aussi longtemps qu'on en parle dans les médias. En fait, l'Uruguay, comme l'Argentine, connaît une grave crise économique qui ne peut qu'entraver la consolidation de la démocratie et sape indubitablement la réintégration effective des réfugiés qui sont rentrés et décourage de rentrer ceux qui sont restés à l'étranger. Les fonds publics sont épuisés et la protection que l'Etat assure dans les pays développés ne peut, en grande partie, venir que d'organisations caritatives appauvries. Ce ne sont pas là des conditions idéales.

4.3. *Argentine*

4.3.1. *Histoire récente*

4.3.1.1. L'*Unión Civica Radical,* qui occupait le pouvoir depuis 1916, fut renversée par un coup d'Etat en 1930, date à laquelle fut établi le premier régime militaire du pays. Le régime civil fut rétabli en 1932. Un autre coup d'Etat militaire en 1943 ouvrit la voie à l'apparition en 1946 du général de corps d'armée Juan Domingo Peron Sosa, dont la position fut fortement renforcée par la popularité

his wife, Eva ("Evita") Duarte Peron (died 1952). As President, General Peron pursued a policy of extreme nationalism and social improvement, and founded the Peronista party. In 1955, he was overthrown and went into exile in Spain, from where he continued to direct the Peronista movement.

4.3.1.2. In 1966, a military coup overthrew Argentina's civilian administration and began seven years of government by the armed forces. In 1973 the *Frente Justicialista de Liberación*, a Peronist party, won the elections and Dr Hector Campora was elected President. After three months he resigned to make way for the election of General Peron as President, with his third wife, Maria Estela ("Isabelita") Martinez de Peron, as Vice-President.

4.3.1.3. General Peron died in July 1974 and was succeeded as President by his widow. The government's economic austerity programme and the soaring rate of inflation caused widespread strikes and dissension among industrial workers. This increasingly chaotic situation resulted in demands for the resignation of President Peron. In March 1976 the armed forces, led by Lieutenant-General Jorge Videla (Commander of the army), overthrew the President and installed a three-man junta: General Videla was sworn in as President. The junta dissolved Congress, suspended all political and trade union activity and removed most governmental officials from their posts. Several hundred people were arrested, while Mrs Peron was placed in preventive detention and later went into exile.

4.3.1.4. The new military regime launched a ferocious offensive against left-wing guerrillas and opposition forces and reintroduced the death penalty for kidnapping, subversion and terrorism. Many people who were suspected of left-wing political activity by the armed forces were imprisoned, tortured and murdered. The number of people who "disappeared" after the coup was estimated to be between 6 000 and 15 000. Repression eased in 1978 after all armed opposition had been eliminated.

4.3.1.5. In December 1981, General Galtieri sought popular support by developing the process of liberalisation begun by his predecessor, General Viola. Political activity resumed and a five-party coalition called for general elections.

Faced with a growing economic crisis, General Galtieri took advantage of the Falklands/Islas Malvinas war to divert public attention from Argentina's internal problems. The defeat led to his downfall. Presidential elections were set for 30 October 1983. Two main parties were in contention, the Peronistas (*Partido Justicialista*) and the radicals (*Union Civica Radical*). The latter won 317

dont sa femme Eva («Evita») Duarte Peron (décédée en 1952) jouissait parmi les travailleurs. En sa qualité de Président, le général Peron poursuivit une politique de nationalisme à outrance et d'amélioration sociale et fonda le parti péroniste. Il fut renversé en 1955 et partit en exil en Espagne d'où il continua à diriger le mouvement péroniste.

4.3.1.2. En 1966, un coup d'Etat militaire renversa l'administration civile argentine et c'est ainsi que débutèrent sept années de gouvernement par les forces armées. En 1973, le *Frente Justicialista de Liberación*, un parti péroniste, gagna les élections et le Dr Hector Campora fut élu Président. Au bout de trois mois il démissionna pour ouvrir la voie à l'élection du général Peron comme Président, et de sa troisième femme, Maria Estela («Isabelita») Martinez de Peron, comme Vice-Président.

4.3.1.3. Le général Peron mourut en juillet 1974 et sa veuve lui succéda comme Président. Le programme d'austérité économique du Gouvernement et l'inflation galopante provoquèrent des grèves généralisées et la dissension parmi les travailleurs de l'industrie. C'est en raison de cette situation de plus en plus chaotique que l'on demanda la démission du Président Peron. En mars 1976, les forces armées conduites par le général de corps d'armée Jorge Videla (commandant de l'armée) renversèrent le Président et installèrent une junte de trois hommes. Le général Videla prêta serment comme Président. La junte dissolut le Congrès, suspendit toute activité politique et syndicale et révoqua la plupart des fonctionnaires gouvernementaux. Plusieurs centaines de personnes furent arrêtées tandis que Mme Peron était placée en détention préventive et partait par la suite en exil.

4.3.1.4. Le nouveau régime militaire lança une offensive féroce contre les guérilleros et les forces d'opposition de gauche, et réintroduisit la peine de mort pour enlèvement, subversion et terrorisme. Nombre de personnes soupçonnées d'activité politique gauchiste par les forces armées furent emprisonnées, torturées et assassinées. On évalue entre 6 000 et 15 000 le nombre de personnes qui «disparurent» après le coup d'Etat. La répression a diminué en 1978, après l'élimination de toute opposition armée.

4.3.1.5. En décembre 1981, le général Galtieri rechercha le soutien populaire en développant le processus de libéralisation entamé par son prédécesseur le général Viola. L'activité politique reprit et une coalition de cinq partis demanda des élections générales.

Devant le développement de la crise économique, il profita du conflit des Malouines pour détourner l'opinion publique des problèmes internes argentins. La défaite entraîna sa chute. Des élections présidentielles furent fixées au 30 octobre 1983. Deux partis principaux s'affrontèrent, les Peronistes *(el Partido Justicialista)* et les radicaux *(Union Civica Radical)*. Ces derniers enlevèrent 317

of the 600 seats in the Presidential Electoral College and 129 of the 254 seats in the Chamber of Deputies. Dr Raul Alfonsin was elected President of the Republic and took office on 10 December.

The discovery of hundreds of unmarked graves increased popular resentment against the former government. The total number of persons who disappeared between 1976 and 1983 is estimated at 15 000 to 30 000. The government announced the establishment of a national commission on missing persons. The people feared that too much clemency would be shown towards the top military leaders in the previous government and wanted them to be brought to justice for their violations of human rights, use of torture and criminal acts.

4.3.2. *Refugees in Argentina*

4.3.2.1. Argentina has been a host country for migrants and refugees both from Europe — especially since the second world war — and from the South American continent. Between 1962 and 1977, there were reckoned to have been 1,5 million immigrants from Chile, Bolivia and Paraguay; most of them gravitated towards the towns.

4.3.2.2. The influx of refugees began as far back as 1965, following events in Bolivia and Paraguay. 1973, however, was the year which saw an enormous increase in numbers, as first Uruguayans and then, after September, Chileans began to arrive *en masse*. Indeed, Argentina has been the principal host country for Chilean refugees, the long border between the two countries facilitating entry. As late as 1977, four years after events in Chile, the number of Chilean refugees in Argentina was officially estimated to be 11 000.

4.3.2.3. Of 16 000 Latin American refugees registered in Argentina from 1973 to 1977, about 5 000 were able to emigrate. Canada accepted the greatest number (1 500), followed by Sweden (800) and Romania (500). In 1976 the number of new refugees exceeded the number of those able to emigrate, and it was only in 1977 that numbers began to decrease. In view of the increasingly difficult situation of refugees in Argentina (137 Uruguayan refugees "disappeared") and the slow rate of acceptance by other countries, the United Nations High Commissioner for Refugees addressed an appeal to thirty-four governments to accept more refugees from Argentina, and this appeal was repeated in 1977. Nevertheless, at the height of Argentina's domestic troubles, the country was playing host to some 15 000 to 20 000 Latin American refugees.

4.3.2.4. It is clear that the country's geographical location and economic strength make it an obvious destination for refugees from the continent.

des 600 sièges du Collège électoral présidentiel et 129 des 254 sièges de la Chambre des députés. Le Dr Raul Alfonsin fut élu Président de la République et prit ses fonctions le 10 décembre.

La découverte de centaines de tombes sans inscription accrut le ressentiment de la population contre l'ancien régime. On estime de 15 000 à 30 000 le nombre de personnes disparues entre 1976 et 1983. Le Gouvernement annonça la création d'une commission nationale des personnes disparues. La population redoutait une trop grande clémence envers les principaux chefs militaires de l'ancien régime, elle souhaitait leur jugement pour les violations des droits de l'homme, le recours à la torture et les crimes qu'ils avaient commis.

4.3.2. *Réfugiés en Argentine*

4.3.2.1. L'Argentine a été un pays d'accueil des migrants et des réfugiés aussi bien en provenance d'Europe, après la deuxième guerre mondiale surtout, que du continent sud-américain. Entre 1962 et 1977, on évaluait à 1,5 million le nombre des émigrants originaires du Chili, de la Bolivie et du Paraguay; ils se sont regroupés essentiellement dans les villes.

4.3.2.2. L'afflux de réfugiés débuta dès 1965 avec les événements de Bolivie et du Paraguay. Toutefois, l'année 1973 fut marquée par une énorme augmentation de leur nombre étant donné que d'abord les Uruguayens puis, après septembre, les Chiliens commencèrent à arriver en masse. L'Argentine a en effet été le principal pays d'accueil des réfugiés chiliens, la longue frontière entre les deux pays facilitant leur rentrée. En 1977, c'est-à-dire quatre ans après les événements du Chili, le nombre des réfugiés chiliens en Argentine était encore officiellement estimé à 11 000.

4.3.2.3. Sur les 16 000 réfugiés latino-américains enregistrés en Argentine de 1973 à 1977, 5 000 environ purent émigrer. Le Canada en accepta le plus grand nombre (1 500), suivi par la Suède (800) et la Roumanie (500). En 1976 le nombre des nouveaux réfugiés excédait le nombre de ceux en mesure d'émigrer et ce n'est qu'en 1977 que les effectifs de réfugiés commencèrent à diminuer. En raison de la situation de plus en plus difficile des réfugiés en Argentine (137 réfugiés uruguayens «disparurent») et de la lenteur avec laquelle ils étaient acceptés par d'autres pays, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés lança un appel à trente-quatre gouvernements pour qu'ils acceptent davantage de réfugiés provenant d'Argentine, appel qui fut réitéré en 1977. Néanmoins, au plus fort de ses troubles intérieurs, l'Argentine accueillait quelque 15 000 à 20 000 réfugiés latino-américains.

4.3.2.4. Il est clair que la situation géographique et la puissance économique du pays en faisaient une destination évidente pour les réfugiés du continent.

nent. Furthermore, the Argentine authorities have traditionally shown great tolerance in facing such large influxes. Since its return to democracy, Argentina has striven to improve its asylum law and strengthen international and regional protection instruments. In the 1970s Argentina was a major host nation for refugees at the same time as it was a major producer of refugees. This paradox can best be understood by recalling that Argentina has, within its means, traditionally boasted liberal asylum policies.

4.3.3. *The Argentine refugee phenomenon*

4.3.3.1. The Argentine authorities estimate that some 2,5 million Argentines live abroad, although the number of former exiles, refugees among them is incalculable.

In December 1983, President Alfonsin had established a National Commission on the Disappearance of Persons. The commission's report concluded that at least 8 960 people had gone missing after the 1976 coup, but that there was "every reason to believe that the number is higher". It confirmed that some 340 secret concentration camps had existed in which missing persons were tortured and murdered "in unimaginably sadistic ways", and their bodies disposed of. It implicated hundreds of officers, naming 1 300 of them, and described in detail the torture, abduction and murder of men, women and children, as well as describing the way in which the repression was systematically organised by the military authorities.

4.3.3.2. Where did the exiles go? There are no overall statistics. Many exiles simply entered countries as tourists and there are wide variations between government and NGO estimations of refugee numbers. Nevertheless, we can say that the most popular European destination was Spain (13 000), followed by France (3 000) and Sweden (1 500). Large numbers also headed north to the United States and Canada. NGOs put the total number of refugees and exiles at near to 30 000. Further confusion results from the fact that since democracy has been restored and the UNHCR cessation clause invoked, there are no longer any officially recognised Argentine refugees.

4.3.4. *Returning exiles and refugees*

4.3.4.1. When it became clear, in late 1983 and early 1984, that Argentina had turned its back on repression, Argentine refugees and exiles began to return. The Argentine government went to great lengths to encourage people to return, but it soon

De plus, les autorités argentines ont traditionnellement montré une grande tolérance à l'égard de ces importants afflux. Depuis son retour à la démocratie, l'Argentine s'efforce d'améliorer sa législation en matière d'asile et de renforcer les instruments de protection internationale et régionale. Pendant les années 70 il y eut le paradoxe suivant: à savoir que l'Argentine était le principal pays d'accueil des réfugiés alors même qu'elle était un grand producteur de réfugiés. Ce paradoxe peut être mieux compris si l'on rappelle que l'Argentine s'est traditionnellement enorgueillie de politiques généreuses, dans la limite de ses moyens, en matière d'asile.

4.3.3. *Phénomène des réfugiés argentins*

4.3.3.1. Les autorités argentines estiment que quelque 2,5 millions d'Argentins vivent à l'étranger, bien que le nombre d'anciens exilés ou réfugiés parmi eux soit incalculable.

En décembre 1983, le Président Alfonsin avait instauré une Commission nationale sur la disparition des personnes. Le rapport de la commission conclut qu'au moins 8 960 personnes ont été signalées disparues après le coup d'Etat de 1976, mais qu'il y a «toute raison de penser que le chiffre est plus élevé». Il confirme l'existence de quelque 340 camps de concentration clandestins dans lesquels on a torturé et assassiné les personnes portées disparues «avec un sadisme inimaginable», puis on s'est débarrassé de leurs corps. Il implique des centaines d'officiers, en en nommant 1 300, et décrit dans le détail la torture, l'enlèvement et l'assassinat d'hommes, de femmes et d'enfants, ainsi que la façon dont la répression était systématiquement organisée par les autorités militaires.

4.3.3.2. Où sont donc allés les exilés? Il n'existe pas de statistiques globales. Beaucoup d'exilés sont simplement entrés comme touristes et il y a de grandes variations entre les estimations des gouvernements et des ONG quant au nombre de réfugiés. Toutefois, on peut dire que la destination européenne la plus populaire était l'Espagne (13 000), suivie par la France (3 000) et la Suède (1 500). Un grand nombre d'Argentins se sont également rendus aux Etats-Unis et au Canada. Les ONG évaluent le nombre total de réfugiés et d'exilés à près de 30 000. La confusion est encore aggravée par le fait que, depuis que la démocratie a été rétablie et que la clause de cessation du HCNUR a été invoquée, il n'y a plus de réfugiés argentins officiellement reconnus.

4.3.4. *Retour des exilés et des réfugiés*

4.3.4.1. Lorsqu'il apparut clairement vers la fin de 1983 et au début de 1984 que l'Argentine avait tourné le dos à la répression, les réfugiés et exilés argentins commencèrent à rentrer. Le Gouvernement argentin n'épargna aucun effort pour encou-

became evident to the international community that problems were being encountered. The Parliamentary Assembly of the Council of Europe, through its Committee on Migration, Refugees and Demography, was swift to identify these problems. A motion for a resolution (Doc. 5227) on the return of Argentinian expatriates to their country of origin was moved by Mr Grimaldos and others. This resulted in Resolution 824 (1984), adopted in June of the same year. The Assembly, it declared:

"(Was) aware that many expatriate Argentinians would wish to return if they could be given financial and administrative help, and that the Argentinian authorities have declared that they have removed all obstacles to their return and established guarantees giving them recourse to constitutional justice and enabling them to take any action to make good errors which have been committed;

(Acknowledged) that voluntary repatriation was the best possible solution;

(Considered) that their return would contribute to the consolidation of democracy and human rights in their country (... and) that their qualifications and talents would contribute towards meeting the economic needs of their country ..."

4.3.4.2. This analysis of the situation was entirely correct. Three important international initiatives were taken to facilitate the return of Argentines. Firstly, as a major host country for Argentine exiles/refugees, Spain agreed a special contract of repatriation measures in co-operation with the UNHCR. Secondly, the UNHCR established a more general plan for repatriation assistance. Lastly, the Intergovernmental Committee on Migration (ICM) established a "return of talent" programme.

4.3.4.3. The Spanish project was operated by the Spanish Committee for Aid to Refugees (CEAR), in co-operation with the government and the UNHCR. It concerned UNHCR-recognised political refugees who could prove they lacked the necessary financial means to return. A special return programme included air travel tickets and all costs involved in returning, accommodation expenses for families, opportunities for vocational establishment, health assistance, and educational aid for repatriates and their children. The UNHCR financed travel. All other items were financed by the Spanish Government, which set aside a generous sum of 250 million pesetas for the purpose. For its part, the Argentine Government was expected to help by granting tax exemptions and facilitating swift reintegration, especially with regard to schooling for children.

rager les gens à revenir, mais il apparut vite à la communauté internationale qu'il y avait des problèmes. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire de sa commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, identifia rapidement ces problèmes. Une proposition de résolution (Doc. 5227) relative au retour des expatriés argentins dans leur pays d'origine fut présentée par M. Grimaldos et plusieurs de ses collègues. Elle aboutit à la Résolution 824 (1984) adoptée en juin de la même année. Il y était déclaré que l'Assemblée:

«Consciente que de nombreux Argentins expatriés seraient désireux de retourner en Argentine s'ils pouvaient bénéficier d'une aide administrative et financière, et que les autorités argentines ont déclaré avoir supprimé toute entrave à leur retour et avoir créé les garanties leur permettant d'avoir recours à la justice constitutionnelle et d'entreprendre toute action destinée à réparer les erreurs commises;

Reconnaissant que le rapatriement volontaire est la meilleure solution possible de leurs problèmes;

(considérait) que leur retour contribuerait à la consolidation de la démocratie et des droits de l'homme dans leur pays (...) que leurs qualifications et leurs talents contribueraient à surmonter les besoins économiques de leur pays...»

4.3.4.2. Cette analyse de la situation était entièrement correcte. Trois importantes initiatives internationales furent prises pour faciliter le retour des Argentins. Premièrement, en tant que principal pays d'accueil des exilés/réfugiés argentins, l'Espagne conclut un contrat spécial de mesures de rapatriement en collaboration avec le HCNUR. Deuxièmement, le HCNUR établit un plan plus général d'aide au rapatriement. Enfin, le Comité intergouvernemental pour les migrations (CIM) instaura un programme de «retour des compétences».

4.3.4.3. Le projet espagnol était administré par le Comité espagnol d'aide aux réfugiés (CEAR) en coopération avec le Gouvernement et le HCNUR. Il concernait les réfugiés politiques reconnus par le HCNUR qui pouvaient prouver qu'ils étaient dépourvus des moyens financiers nécessaires pour rentrer. Un programme de retour spécial englobait les billets d'avion et tous les frais engendrés par le retour, les dépenses de logement pour les familles, les possibilités d'installation professionnelle, l'assistance sanitaire et l'aide éducative pour les rapatriés et leurs enfants. Le HCNUR finançait le voyage. Tous les autres postes étaient financés par le Gouvernement espagnol qui réserva généreusement une somme de 250 millions de pesetas à cette fin. Pour sa part, le Gouvernement argentin était censé octroyer des exonérations fiscales et faciliter une réintégration rapide notamment en ce qui concerne la scolarité des enfants.

4.3.4.4. The more general UNHCR project, launched in April 1984, depended entirely on voluntary contributions from member states (the High Commissioner made a special appeal). The aims and conditions were the same as for the CEAR project (which was regarded as an experimental initiative), but open to Argentines throughout the world. Given the dearth of employment opportunities and other factors acting as a disincentive to potential returnees, the Argentine Government agreed to create a special rehabilitation fund to assist returnees, administered by a national commission established for the purpose (see below). The ICM, UNHCR's traditional operational partner in implementing programmes involving refugee movements, was responsible for all travel arrangements.

4.3.4.5. The ICM also set up a programme to assist those Argentines not eligible for UNHCR assistance. Dubbed the "Return of talent programme", it was designed to give operational and financial support for the return and integration of those who could easily find employment in the labour market, particularly qualified individuals such as teachers, engineers, technicians and so on. The ICM was also able to assist a small number of returnees solely on humanitarian criteria.

4.3.4.6. President Alfonsin repeatedly appealed to exiles to return. In a poignant press interview he said: "We need the exiles to return to our country. There are hundreds of thousands of Argentines enriching with their skills the development of the most advanced countries in the world. We need them to come back to help us in this critical stage." He sent a special ambassador, Hipolito Solari Yrigoyen, himself exiled for seven years, on a tour throughout Europe and Latin America to promote the exiles' return. At home, on 11 June 1984, a National Commission for the return of Argentines abroad was established by government decree.

4.3.4.7. Lastly, a number of European governments offer repatriation programmes. The Federal Republic of Germany has a programme for Latin American professionals which includes transport ation, installation allowances and a salary supplement if necessary. The Scandinavian nations of Denmark, Norway, Sweden and Finland maintain a departure programme offering travel fares and resettlement support. Other countries with similar programmes include the Netherlands, the United Kingdom and Switzerland.

4.3.4.8. Generally speaking, therefore, every effort has been made to avoid any obstacles to repatriation, but the figures of those who have actually

4.3.4.4. Le projet plus général du HCNUR lancé en avril 1984 dépendait entièrement des contributions volontaires des Etats membres (le Haut-Commissaire lança un appel spécial). Les objectifs et les conditions étaient les mêmes que pour le projet du CEAR (qui était considéré comme une initiative expérimentale) mais le projet du HCNUR était ouvert aux Argentins du monde entier. En raison de la pénurie d'emplois et des autres facteurs qui décourageaient les éventuels candidats au retour, le Gouvernement argentin décida de créer un Fonds spécial de réadaptation pour aider les réfugiés de retour, fonds administré par une commission nationale créée à cet effet (voir ci-dessous). Le CIM, traditionnel partenaire du HCNUR dans la mise en œuvre des programmes concernant les mouvements des réfugiés, était responsable de tous les arrangements de voyage.

4.3.4.5. Le CIM mit également sur pied un programme pour aider les Argentins qui ne pouvaient pas prétendre à l'aide du HCNUR, intitulé «Programme pour le retour des compétences». Il était destiné à donner un soutien opérationnel et financier en vue du retour et de l'intégration de ceux qui pouvaient facilement trouver un emploi sur le marché du travail, notamment les personnes qualifiées telles qu'enseignants, ingénieurs, techniciens, etc. Le CIM put également aider au retour d'un petit nombre de réfugiés en se fondant uniquement sur des critères humanitaires.

4.3.4.6. Le Président Alfonsin n'a pas cessé d'exhorter les exilés à revenir. Dans une poignante interview donnée à la presse, il déclarait: «Il faut que les exilés reviennent dans notre pays. Des centaines de milliers d'Argentins favorisent par leurs talents le développement des pays les plus avancés du monde. Nous avons besoin qu'ils reviennent nous aider dans cette période critique que nous traversons». Il envoya un ambassadeur spécial, Hipolito Solari Yrigoyen, lui-même exilé pendant sept ans, en tournée en Europe et en Amérique latine afin d'encourager le retour des exilés. En Argentine, une Commission nationale pour le retour des Argentins se trouvant à l'étranger a été instaurée le 11 juin 1984 par décret gouvernemental.

4.3.4.7. Enfin, plusieurs gouvernements européens ont mis sur pied des programmes de rapatriement. La République Fédérale d'Allemagne a un programme pour les techniciens qualifiés latino-américains qui englobe le transport, les indemnités d'installation et un complément de salaire si nécessaire. Les pays nordiques, à savoir le Danemark, la Norvège, la Suède et la Finlande ont instauré un programme de départ englobant le prix du voyage et une aide à la réinstallation. Des programmes analogues ont été mis sur pied notamment aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse.

4.3.4.8. En conséquence, généralement parlant, on s'est attaché à éviter tout obstacle au rapatriement, mais le nombre de personnes qui sont effec-

returned are low, compared with those who still stay away. In 1984, only 1 278 Argentines were voluntarily repatriated under UNHCR/ICM auspices. The figure for 1985 was 322.

4.4. *Problems facing ex-refugees and exiles*

4.4.1. *The years of exile*

4.4.1.1. South American exiles faced both material and psychological problems in seeking refuge abroad. Above all, the simple duration of their exile, in terms of time spent abroad, has necessarily led to greater integration in the host country, making return more difficult.

4.4.1.2. After anything up to ten years of living and working in a host country, exiles have become absorbed by their adopted societies and economies. This fact alone must go some way towards explaining the failure to return. Effectively, going home became equivalent to a new migration, a new exile, even.

4.4.2. *Going home*

4.4.2.1. Reputedly, it is not easy to meet former refugees or exiles in Buenos Aires or Montevideo. Most of them melted into the population once they had returned — just as many melted away from their former host countries — and do not want to be distinguished from their compatriots. Their cases are mentioned in the press only rarely, except for the odd public figure. Despite the warm and encouraging pronouncement of Argentine and Uruguayan politicians with regard to returning exiles and refugees, the attitude of populations at large has been more ambiguous. Many received warm welcomes. Others were greeted with indifference, suspicion, or even hostility. In some people's minds former refugees are regarded, consciously or unconsciously, as political extremists. Such attitudes can make finding a job very difficult.

4.4.2.2. Finding a job is, in any case, far more difficult for returnees. A study made by the Organisation for Solidarity with Argentine Exiles in August 1985 found that unemployment among returnees was about 34%, compared with a national rate of 13%. This latter figure indicates the gravity of the economic problems facing all Argentines. The question inevitably arises as to why returnees should be treated any differently. For example, Adolfo Perez Esquivel, Argentina's 1980 Nobel Peace Prize laureate, has said that: "The problems faced by former exiles do not constitute a priority concern. It is an issue among others related to the question of human rights. The economic crisis and

tivement rentrées est faible comparé à celui des personnes qui restent à l'étranger. En 1984, seulement 1 278 Argentins ont été volontairement rapatriés sous les auspices du HCNUR/CIM. Pour 1985 ce chiffre était de 322.

4.4. *Problèmes confrontant les anciens réfugiés et exilés*

4.4.1. *Années d'exil*

4.4.1.1. Les exilés sud-américains se sont heurtés à des problèmes matériels et psychologiques en cherchant refuge à l'étranger. Tout d'abord, la simple durée de leur exil, en termes de temps passé à l'étranger, a nécessairement entraîné une plus grande intégration dans le pays d'accueil rendant ainsi le retour plus difficile.

4.4.1.2. Au bout de dix années de vie et de travail dans un pays d'accueil, les exilés ont été absorbés par leur société et économie d'adoption. Ce seul fait explique dans une certaine mesure le non-retour. En effet, rentrer au pays équivaudrait à une nouvelle migration, voire à un nouvel exil.

4.4.2. *Retour au pays*

4.4.2.1. On sait qu'il n'est pas facile de rencontrer d'anciens réfugiés ou exilés à Buenos Aires ou à Montevideo. A leur retour, la plupart d'entre eux se sont perdus dans la population (de même que beaucoup d'entre eux avaient disparu de leurs anciens pays d'accueil) et ne veulent pas être distingués de leurs compatriotes. La presse ne fait que rarement état de leur cas, sauf lorsqu'il s'agit d'une personnalité. Malgré les déclarations chaleureuses et encourageantes des hommes politiques argentins et uruguayens à l'égard des exilés et réfugiés de retour, l'attitude de la population a été plus ambiguë. Beaucoup ont reçu un accueil chaleureux. D'autres ont été accueillis avec indifférence, suspicion, voire hostilité. Dans l'esprit de certaines personnes les anciens réfugiés sont considérés, consciemment ou inconsciemment, comme des extrémistes politiques. Ces attitudes peuvent rendre la recherche d'un emploi très difficile.

4.4.2.2. En tout état de cause, trouver un emploi est bien plus difficile pour ceux qui sont rentrés. Une étude effectuée par l'Organisation de solidarité avec les exilés argentins en août 1985 a montré que le chômage parmi les exilés de retour était de l'ordre de 34 % par rapport au taux national de 13 %. Ce dernier chiffre indique la gravité des problèmes économiques confrontant tous les Argentins. La question se pose inévitablement de savoir pourquoi les réfugiés/exilés de retour devraient être traités différemment. C'est ainsi qu'Adolfo Perez Esquivel, lauréat argentin du Prix Nobel de la paix en 1980 a déclaré que «les problèmes rencontrés par les anciens exilés ne constituent pas

unemployment are the themes of greatest concern in the eyes of most people today. Those who return are sometimes met with indifference, suspicion. Some resent their absence during the difficult years."

4.4.2.3. A high percentage of those who fled were intellectuals. The debt crisis and the bankruptcy of the public sector have grave implications for their chances of finding employment. In both countries, signs of scarce, deteriorated or unfinished public works are evident amid the loud demand for more and improved facilities for sanitation, health care, education and communication. Teachers, doctors, researchers, professors are among those returning, but the public sector they once knew has been deflated beyond recognition.

4.4.2.4. Both Argentine and Uruguayan returnees face immense problems in finding accommodation, especially in the capital cities. In Buenos Aires, for example, landlords often ask for eighteen months' rent in advance. This sort of money is way beyond the means of most returnees. The result is that a high proportion of refugee families are forced to share homes with one or more families. Many returnees, unable to find steady employment, fall back on charity organisations whose resources are already over-stretched. Beyond the problem of the public attitudes they face, returnees are confronted with a form of identity crisis. Their status is no longer special, their cause has been won and, when coupled with employment and accommodation problems, return can often be a humbling experience.

4.4.2.5. By far the harshest psychological consequences of return have been felt by children, and particularly adolescents. All too frequently the returnee's child is being uprooted from the only culture and country he knows. Younger children are swift to adapt to new circumstances and new friends, but adolescents (on the basis of press reports, at least) find repatriation a traumatic experience, more traumatic, perhaps, than exile itself. Former refugees and exiles may be offered psychological counselling through, for example, the Organisation for Solidarity with Argentine Exiles. Others have set up their own centres. For example, in the Andean town of Mendoza, a group of trained psychologists, formerly exiles in Switzerland, have set up a psycho-social centre. The necessary funds come from a committee of friends in Switzerland, together with organisations such as Amnesty International, *Entraide protestante suisse* and Caritas-Switzerland. Potential patients are not lacking.

une préoccupation prioritaire. C'est un des aspects de la question des droits de l'homme. La crise économique et le chômage sont les problèmes les plus préoccupants aux yeux de la plupart des gens aujourd'hui. Ceux qui rentrent se heurtent parfois à l'indifférence, à la suspicion. Certains leur font grief de leur absence pendant les années critiques».

4.4.2.3. Un pourcentage élevé de ceux qui ont fui étaient des intellectuels. La crise de la dette et la faillite du secteur public ont de graves implications pour leurs chances de trouver un emploi. Dans les deux pays, les équipements sont insuffisants, délabrés ou inachevés alors qu'il y a une forte demande de meilleures infrastructures en matière d'hygiène, de santé, d'enseignement et de communications. Parmi ceux qui reviennent figurent des enseignants, des médecins, des chercheurs et des professeurs, mais le secteur public qu'ils ont connu autrefois n'est plus ce qu'il était.

4.4.2.4. Les réfugiés argentins et uruguayens de retour ont toutes les peines du monde à se loger, notamment dans les capitales. C'est ainsi qu'à Buenos Aires, les propriétaires demandent souvent dix-huit mois de loyer d'avance, somme qui est bien supérieure aux moyens de la plupart des réfugiés de retour. Il s'ensuit qu'une forte proportion de familles de réfugiés sont contraintes de partager leurs logements avec une ou plusieurs familles. Nombre des réfugiés de retour dans l'impossibilité de trouver un emploi stable s'adressent aux organisations caritatives dont les ressources sont déjà fortement mises à contribution. Au-delà du problème de l'attitude de l'opinion publique auquel ils se heurtent, les réfugiés de retour sont confrontés à une forme de crise d'identité. Ils ne jouissent plus d'un statut spécial, ils ont gagné leur cause et, lorsqu'il est associé à des problèmes d'emploi et d'hébergement, le retour peut souvent être une expérience humiliante.

4.4.2.5. Ce sont les enfants et en particulier les adolescents qui ont ressenti les plus dures conséquences psychologiques du retour. Trop souvent, l'enfant du réfugié de retour est arraché à la seule culture et au seul pays qu'il connaît. Les enfants en bas âge s'adaptent rapidement à de nouvelles conditions et à de nouveaux amis, mais les adolescents (tout au moins si l'on se fonde sur les comptes rendus de la presse) vivent le rapatriement comme une expérience traumatisante, plus traumatisante peut-être que l'exil lui-même. Les anciens réfugiés et exilés peuvent bénéficier de conseils psychologiques par l'intermédiaire par exemple de l'Organisation de solidarité avec les exilés argentins. D'autres ont créé leurs propres centres. C'est ainsi que dans la ville andine de Mendoza, des psychologues qualifiés, qui s'étaient exilés en Suisse, ont mis sur pied un centre psychosocial. Les fonds nécessaires proviennent d'un comité d'amis en Suisse, ainsi que d'organisations telles qu'Amnesty International, Entraide protestante suisse, Caritas-Suisse. Les patients en puissance ne manquent pas.

4.4.3. *Staying away*

4.4.3.1. The decision on whether to return or stay away is based on a form of cost-benefit analysis. The Rapporteur has identified three main factors influencing the decisions of those who have decided not to return. These are: doubts about democratic transitions and fears of renewed civil strife or repression; family considerations; and professional or economic considerations. They see that economic problems are far from being overcome and that political problems, particularly those concerning the military, are ever present. Not unreasonably, perhaps, they have adopted a "wait-and-see" attitude. However, as the Rapporteur has previously emphasised, the longer these exiles stay away, the more they become attached to and integrated in their host countries, and the less likely it becomes that they will ever return.

4.4.4. *Those who return but do not stay*

4.4.4.1. Organisations working with Uruguayan and Argentine exiles are aware that some of those who returned to their countries have since left again. It is impossible to quantify this phenomenon and hard to qualify it. All of the difficulties mentioned above in Section 4.4 come into play. Case studies do not exist, but journalists report difficulties in finding jobs and accommodation and in arranging education for children. Some reports also mention disillusionment and unhappiness at the way in which Uruguay and Argentina have changed. The Rapporteur is unable to add any further information, since such people's movements are generally unassisted and not recorded.

5. Conclusions

Political life in South America is at present characterised by a return to democracy. Whether the trend is maintained depends greatly on an improvement in the economic situation, often undermined by military regimes which piled up foreign debts. Accordingly, with the support of international organisations the South American countries are trying to persuade their citizens who fled abroad under the dictatorships to return home and help with recovery. But few have returned. The attitudes of Argentine and Uruguayan refugees in Europe in this respect may be due to the favourable administrative status they are currently enjoying, as well as to the socio-economic difficulties their return would entail.

5.1. *Spain's role*

Spain constitutes a kind of bridge between Latin America and Europe. Argentine, Uru-

4.4.3. *Ceux qui restent à l'étranger*

4.4.3.1. La décision de rentrer ou de rester à l'étranger est fondée sur une forme d'analyse des coûts et rendements. Le rapporteur a identifié trois grandes considérations qui influencent les décisions de ceux qui n'ont pas encore décidé de rentrer, à savoir les doutes quant au retour à la démocratie et les craintes de nouveaux conflits civils ou de répressions nouvelles, les considérations familiales et les considérations professionnelles ou économiques. Ils constatent que les problèmes économiques sont loin d'être surmontés et que les problèmes politiques, notamment ceux concernant l'armée, sont toujours présents. Ils ont adopté, peut-être avec raison, une attitude «attentiste». Toutefois, comme le rapporteur l'a précédemment souligné, plus ces exilés restent longtemps à l'étranger, plus ils s'attachent à leur pays d'accueil et s'y intègrent et moins il y a de chances pour qu'ils rentrent jamais.

4.4.4. *Ceux qui retournent au pays mais n'y restent pas*

4.4.4.1. Les organisations travaillant avec les exilés uruguayens et argentins savent que certains de ceux qui sont rentrés dans leur pays en sont à nouveau partis. Il est impossible de chiffrer ce phénomène et difficile de le définir. Toutes les difficultés mentionnées ci-dessus dans la section 4.4 entrent en jeu. Il n'existe pas d'étude de cas mais les journalistes font état de difficultés à trouver un emploi et un logement et à organiser l'éducation des enfants. Certains articles font également état de désillusion et de tristesse suscitées par la façon dont l'Uruguay et l'Argentine ont changé. Le rapporteur n'est pas en mesure de fournir d'autres informations, les mouvements de telles personnes ne faisant l'objet d'aucune assistance et n'étant pas enregistrés.

5. Conclusions

La vie politique sud-américaine actuelle est marquée par un retour à la démocratie. Son succès dépend beaucoup du rétablissement de la situation économique souvent compromise par les régimes militaires qui ont accumulé les dettes extérieures. Les pays, avec le concours d'organisations internationales, invitent ainsi les forces vives, parties à l'étranger sous les dictatures, à revenir pour contribuer à leur redressement. Mais les retours restent peu nombreux. Un certain libéralisme administratif, les problèmes socio-économiques et politiques qui s'y rattachent peuvent justifier les attitudes des réfugiés argentins et uruguayens en Europe à cet égard.

5.1. *Rôle de l'Espagne*

L'Espagne constitue une sorte de pont entre l'Amérique latine et l'Europe. Les réfugiés

guayan and Chilean refugees went there mainly between 1973 and 1976. The treatment accorded to them by the Spanish Government was particularly liberal (see paragraph 2.10.3 above), no doubt because of Spain's historic links with almost all the countries of Latin America. In 1984, Caritas estimated that there were 150 to 200 000 Latin Americans in Spain. Spain further developed its asylum policy and its approach to the refugees' economic and social problems by passing a new law in 1984 and setting up a refugee aid committee (CEAR) under the Spanish Red Cross.

At the same time Spain drew nearer to Europe both politically and economically by becoming a member of the Council of Europe, then a party to the European Convention on Human Rights and finally a member of the European Community. The recent Council of Europe Colloquy on "Democracy and democratisation: a dialogue between Europe and Latin America" (Strasbourg, 3 to 5 June 1986) particularly emphasised Spain's role in developing relations between Europe and Latin America.

5.2. *Refugees in other European countries*

Elsewhere in Europe, it is mainly Sweden (12 000), France (9 000), the United Kingdom (3 000), the Federal Republic of Germany (2 500) and the Netherlands (2 500) that have received Latin American refugees, but there are also a few hundred in Italy, Norway and Austria.

Generally speaking few show a desire to return to their countries of origin.

Voluntary repatriation of Argentines and Uruguayans under UNHCR and ICM auspices in 1984 and 1985

	Argentines		Uruguayans		Total	
	Europe	others	Europe	others	Europe	others
1984	1 278	1 010	291	255	1 569	1 265
1985	326	433	1 045	703	1 371	1 136
Total	1 604	1 443	1 336	958	2 940	2 401

Source: UNHCR.

There are political, economic and social reasons for this. The political stability of the new democracies still looks frail, and employment prospects there are often worse than in the host country. Living conditions fall short of expectations; there is sometimes an acute housing shortage. Moreover, there are psychological problems such as those stemming from the local population's attitude. On this subject, reference should be made to Mr Foschi's report.

argentins, uruguayens, chiliens y arrivèrent surtout entre 1973 et 1976. On sait avec quel libéralisme elle les accueillit (paragraphe 2.10.3) sans aucun doute à cause de ses liens historiques avec la quasi-totalité des pays de la région. En 1984, Caritas évaluait de 150 000 à 200 000 le nombre des Latino-américains en Espagne. Elle a développé sa politique d'asile et son approche des problèmes socio-économiques des réfugiés en adoptant une nouvelle loi en 1984 et en instituant un Comité espagnol d'aide aux réfugiés (CEAR) dans le cadre de la Croix-Rouge espagnole.

Simultanément, l'Espagne se rapprochait politiquement et économiquement de l'Europe en devenant successivement membre du Conseil de l'Europe, Partie à la Convention européenne des Droits de l'Homme, membre de la Communauté européenne. Le dernier Colloque: «Démocratie et démocratisation: un dialogue entre l'Europe et l'Amérique latine», organisé par le Conseil de l'Europe (Strasbourg, 3-5 juin 1986), insista tout particulièrement sur le rôle de l'Espagne dans le développement des relations entre l'Europe et l'Amérique latine.

5.2. *Réfugiés dans les autres pays européens*

Dans le reste de l'Europe ce sont surtout la Suède (12 000), la France (9 000), le Royaume-Uni (3 000), la République Fédérale d'Allemagne (2 500) et les Pays-Bas (2 500) qui ont accueilli les réfugiés latino-américains, mais on en compte quelques centaines aussi en Italie, en Norvège et en Autriche.

D'une façon générale, la volonté de retour au pays d'origine reste faible.

Rapatriement volontaire des Argentins et des Uruguayens sous les auspices du HCNUR et du CIM en 1984 en 1985

	Argentins		Uruguayens		Total	
	Europe	Autres	Europe	Autres	Europe	Autres
1984	1 278	1 010	291	255	1 569	1 265
1985	326	433	1 045	703	1 371	1 136
Total	1 604	1 443	1 336	958	2 940	2 401

Source: HCNUR.

Les raisons sont d'ordre politique, économique et social. La stabilité politique des nouvelles démocraties semble encore fragile, les perspectives d'emploi sont souvent inférieures à celles dont ils bénéficient dans les pays d'accueil. Les conditions de vie ne sont pas à la hauteur de leurs espérances. Le problème du logement est parfois aigu. Il s'y ajoute des problèmes psychologiques comme ceux provoqués, par exemple, par l'attitude de la population à leur égard. On se reportera à ce sujet au rapport de M. Foschi.

5.3. *The future*

Argentina's and Uruguay's return to democracy means that, for them, the refugee exodus is over. However, it is important that the return should be irreversible.

Economic recovery is the key to success. Argentines and Uruguayans abroad will judge their home countries by their ability to recover economically, and will then decide whether or not to go back.

One of the fundamental questions is whether international aid will match the needs of these two young democracies so that they can escape from the morass into which the dictatorships plunged them. Argentina and Uruguay must take charge of their own destinies. There can be no question, therefore, of putting them in a position of permanent economic dependence. But the international community has a part to play by providing them with modern techniques and an understanding of markets, so that they can adapt their economies to national and international circumstances. The development and diversification of their political and economic relations will ensure their independence and expansion.

Europe seems particularly well placed to act according to common interests. Latin America has suffered all too much from the prolonged recurrence of dictatorships. Breaking this vicious circle is a way of contributing to the stability of the region and thus to international stability.

Europe can act directly by facilitating the return of skilled manpower and experts, for example, who can put their experience at their country's service. There have already been programmes along these lines. As we have seen, however, the results are still discouraging. A return home is not determined solely by economic factors. It remains a hypothetical aim. To solve the problem, Europe can help to provide on-the-spot training. The Federal Republic of Germany, Belgium and Italy have already taken initiatives in this field.

Factors which augur well for the future are the accession of Argentina and Uruguay to the international conventions on refugees and their effective participation in the Inter-American Commission on Human Rights, the Latin American Parliament and the Organisation of American States (OAS). The international community needs reassurance of this kind if it is to make an effective contribution to the democratisation process.

5.3. *L'avenir*

Le retour à la démocratie de l'Argentine et de l'Uruguay signifie pour eux la fin de l'exode des réfugiés. Encore faut-il qu'il ait un caractère d'irréversibilité.

La condition de son succès est le redressement de l'économie. Les Argentins et les Uruguayens à l'étranger jugeront leur pays sur sa capacité à se redresser et décideront en conséquence s'il y a lieu d'y revenir ou non.

L'une des questions essentielles est de savoir si l'aide internationale sera à la mesure des besoins de ces deux jeunes démocraties pour les sortir du marasme auquel les ont conduites les dictatures. L'Argentine et l'Uruguay doivent assumer seuls leur destin. Il ne s'agit donc pas de les mettre dans une situation d'assistance permanente. La communauté internationale a cependant un rôle à jouer en leur apportant des techniques modernes, une connaissance des marchés pour leur permettre d'adapter leur économie aux contingences nationales et internationales. Le développement et la diversification de leurs relations politiques et économiques seront les garants de leur indépendance et de leur expansion.

L'Europe paraît particulièrement bien placée pour agir en fonction des intérêts communs. L'Amérique latine a trop souffert de la répétition chronique des dictatures. En interrompre le cycle infernal c'est œuvrer pour la stabilité de la région et donc pour la stabilité internationale.

L'Europe peut agir directement en facilitant, par exemple, le retour d'une main-d'œuvre et d'experts qualifiés qui mettront leur expérience au service de leur pays. Des programmes ont déjà vu le jour dans ce sens. Malgré tout, les résultats sont encore décevants, nous l'avons vu. L'éventualité d'un retour ne repose pas uniquement sur des paramètres économiques. Cela reste un objectif hypothétique. Pour remédier à cela, l'Europe peut contribuer à assurer une formation sur place. La République Fédérale d'Allemagne, la Belgique, l'Italie ont déjà pris des initiatives à ce sujet.

L'adhésion de l'Argentine et de l'Uruguay aux conventions internationales relatives aux réfugiés, leur participation effective à la Commission interaméricaine des droits de l'homme, au Parlement latino-américain, à l'Organisation des Etats américains (OEA) sont autant de facteurs qui permettent de présager un avenir favorable. La communauté internationale doit en être convaincue si elle veut contribuer efficacement à leur processus de démocratisation.

APPENDIX I

Refugees in Latin America in 1985

Mexico:	175 000	(Guatemala, El Salvador)
Guatemala:	70 000	(Honduras, Nicaragua, El Salvador)
Honduras:	47 500	(El Salvador, Nicaragua)
Nicaragua:	18 500	(El Salvador)
Costa Rica:	16 800	(Nicaragua, El Salvador, Guatemala)
Argentina:	11 500	
Brazil:	8 300	
Chile:	2 500	
Cuba:	2 000	
Venezuela:	2 000	
Ecuador:	2 000	
Peru:	2 000	
Total:	358 100	

UNHCR financial aid

1984: 44,6 million US dollars
1985: 41,8 million US dollars
1986: 36,9 million US dollars

APPENDIX II

Latin American refugees in Europe in 1983

Austria:	a very small number of quota refugees	
France:	9 000	(Central and South America)
Federal Republic of Germany:	2 500	Latin Americans
Italy:	1 000	Chilean quota refugees
Netherlands:	2 500	Latin Americans
Norway:	900	(annual quota from Latin America)
Spain:	15 000	Argentinians
:	5 000	Uruguayans
:	1 000	Chileans
Sweden:	12 000	Latin Americans
United Kingdom:	3 000	Chilean quota refugees

Source: 1984 *Refugee Report* of the British Refugee Council.

ANNEXE I

Réfugiés en Amérique latine en 1985

Mexique:	175 000	(Guatemala, Salvador)
Guatemala:	70 000	(Honduras, Nicaragua, Salvador)
Honduras:	47 500	(Salvador, Nicaragua)
Nicaragua:	18 500	(Salvador)
Costa-Rica:	16 800	(Nicaragua, Salvador, Guatemala)
Argentine:	11 500	
Brésil:	8 300	
Chili:	2 500	
Cuba:	2 000	
Venezuela:	2 000	
Equateur:	2 000	
Pérou:	2 000	
Total:	358 100	

Aide financière du HCNUR

1984: 44,6 millions de dollars des Etats-Unis
1985: 41,8 millions de dollars des Etats-Unis
1986: 36,9 millions de dollars des Etats-Unis

ANNEXE II

Réfugiés d'Amérique latine en Europe en 1983

Autriche:	un petit nombre de réfugiés de quota	
France:	9 000	(Amérique du Sud, Amérique centrale)
République Fédérale d'Allemagne:	2 500	Latino-américains
Italie:	1 000	Chiliens réfugiés de quota
Pays-Bas:	2 500	Latino-américains
Norvège:	900	(quota annuel de Latino-américains)
Espagne:	15 000	Argentins
:	5 000	Uruguayens
:	1 000	Chiliens
Suède:	12 000	Latino-américains
Royaume-Uni:	3 000	Chiliens réfugiés de quota

Source: *Refugee Report* du *British Refugee Council*, 1984.