

Politiques d'intervention auprès des réfugiés guatémaltèques au Mexique

De l'organisation pour le retour
à l'intégration nationale

Edith Kauffer
Politologue

À la fin des années 1990, le Mexique était l'ultime État d'accueil de l'un des groupes de réfugiés issu du conflit centraméricain¹. En 1998, le HCR recensait au Mexique 46 000 réfugiés qui résidaient dans trois États (figure 1) : le Campeche et le Quintana Roo où ils étaient regroupés en sites agricoles, ces deux États étant situés dans la région appelée péninsule du Yucatán, et le Chiapas où se trouvait la plus grande partie de cette population (figure 2).

Au Mexique, les réfugiés se trouvent dans une situation tout à fait exceptionnelle aussi bien dans un contexte régional qu'international. En effet, à l'échelle de l'Amérique centrale, ce pays est le dernier État à héberger encore à la fin des années 1990 des réfugiés en grand nombre sur son territoire. Les autres États centraméricains, affectés par les guerres civiles qui ont déstabilisé cette région, ont trouvé une solution au problème posé par la présence des réfugiés :

¹ Sont inclus sous cette appellation, les conflits internes qui touchent le Guatemala et le Salvador, secoués par des mouvements de guérilla et le Nicaragua sandiniste où triomphe la révolution en 1979, caractérisée par l'apparition d'un mouvement armé contre-révolutionnaire. ↗



Figure 1
Localisation des zones de réception des réfugiés au Mexique.

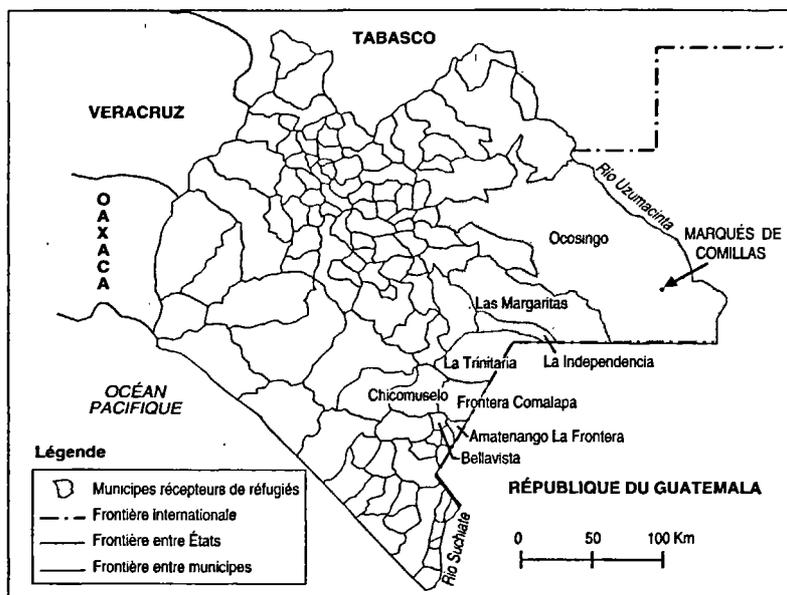


Figure 2
État du Chiapas, localisation des sites de réfugiés.

le Honduras les a renvoyés chez eux, Belize les a insérés dans des installations rurales et le Costa Rica leur a proposé de régulariser leur situation. À l'échelle internationale, le Mexique diffèrait de nombreux États récepteurs de réfugiés car il n'était pas signataire de la Convention de Genève de 1951 et de ce fait ne disposait pas d'un véritable statut de réfugié dans sa législation². Cette lacune n'exclut cependant pas une longue tradition d'asile politique qui renvoie davantage au concept latino-américain de *asilado*³. Au cours des années 1980, la seule référence explicite au statut de réfugié au Mexique est attestée par la signature de la Déclaration de Carthagène de 1984⁴, qui propose une définition plus large que la Convention de Genève mais qui est dénuée de tout caractère obligatoire⁵. Ce n'est qu'en 1990 que le Mexique modifia la « loi générale de population »⁶ dans le but d'y inclure le cas des réfugiés. Cependant, le décret d'application qui définit les modalités de mise

¹ suite L'emploi du terme de conflit centraméricain permet de souligner les similitudes entre les conflits internes et leur utilisation par les grandes puissances immergées dans le conflit Est-Ouest comme source de déstabilisation des voisins centraméricains. Par exemple, bien que non touché par un conflit interne, le Honduras alimente la dynamique conflictuelle dans l'isthme à travers l'installation de bases militaires contre-insurrectionnelles patronnées par les États-Unis d'Amérique.

² Cette affirmation demeure valable pour le XX^{ème} siècle uniquement car le Mexique a signé la Convention au début de l'année 2000, signature assortie d'un certain nombre de réserves.

³ Littéralement « asilé » ou bénéficiaire du droit d'asile. L'asile est reçu soit dans les légations diplomatiques et s'appelle alors asile diplomatique, soit il est octroyé aux frontières du pays récepteur et porte le nom d'asile territorial.

⁴ La Déclaration de Carthagène clôt un séminaire organisé sur le thème des réfugiés et orienté vers la recherche d'une réponse régionale face aux phénomènes spécifiques de l'Amérique latine dans ce domaine, incluant la participation d'autorités politiques, d'institutions nationales et internationales et de spécialistes en la matière.

⁵ En effet, il s'agit d'une déclaration et non pas d'un texte juridique contraignant.

⁶ La « loi générale de population » est le texte de loi qui régit les droits et les obligations des étrangers en territoire mexicain, quelle que soit leur situation migratoire (touristes, résidents, immigrés, réfugiés, bénéficiaires de l'asile politique).

en œuvre de cette réforme n'a été publié qu'en 1992 et l'octroi du document migratoire correspondant au nouveau statut n'est encore nullement effectif.

Les réfugiés guatémaltèques installés en territoire mexicain n'ont donc jamais été juridiquement reconnus comme tels puisqu'ils ne bénéficiaient pas d'un statut dans la juridiction mexicaine. Malgré la réforme de la loi de 1992, ils n'arrivèrent pas à obtenir le document migratoire qui leur conférerait un statut légal. Au mois d'août 1996, à la suite de l'annonce d'une nouvelle politique donnant la possibilité aux réfugiés de demeurer définitivement au Mexique, les autorités procédèrent à la distribution de deux nouveaux documents migratoires : l'un, le formulaire migratoire⁷ FM-2, donnait un statut d'immigrant aux Guatémaltèques qui désiraient rester définitivement au Mexique ; il était accompagné de la mention « assimilé », terme qui fut inséré dans le droit mexicain en 1996 à la suite de l'annonce de cette nouvelle politique. L'autre, le formulaire migratoire FM-3, était un document accordé à des non immigrants ou résidents temporaires « assimilés »⁸ c'est-à-dire des réfugiés indécis qui pensaient peut-être rentrer au Guatemala. Plus de 50 % de la population réfugiée installée dans les trois États du sud-est mexicain est constituée d'enfants nés au Mexique, qui possèdent juridiquement la double nationalité, – mexicaine et guatémaltèque –, en vertu du droit du sol et du droit du sang et qui devront opter pour l'une d'entre elles à leur majorité⁹. Dans ces conditions juridiques, il est inexact de qualifier du terme de « réfugiée » la population guatémaltèque qui a fui au Mexique. Cependant, les autorités mexicaines et les institutions internationales n'ont eu de cesse de la considérer comme telle et de la désigner par ce nom. Elles n'ont jamais tenté

⁷ Le document migratoire mexicain s'appelle formulaire migratoire (FM) et possède un numéro qui correspond au statut accordé à l'étranger vivant au Mexique.

⁸ Ces deux éléments font partie du processus de régularisation migratoire qui accompagne la politique publique d'intégration.

⁹ Le Mexique ne reconnaît pas la double nationalité sauf dans le cas des Mexicains qui adoptent la nationalité américaine, depuis une réforme datant de 1997.

de désigner par une appellation spécifique les différents groupes qui avaient fui la violence au Guatemala dans les années 1980 et qui s'étaient installés en territoire mexicain¹⁰.

La politique d'accueil des réfugiés guatémaltèques au Mexique a connu des évolutions extrêmement contradictoires qui découlent sans doute du mode de gestion politique qui prédomine au Mexique. Malgré ces revirements, le territoire mexicain a toujours représenté un havre de paix pour une population qui fuyait la violence et la répression. Cet article retrace les conditions de l'arrivée des réfugiés guatémaltèques au Mexique qui eut pour conséquence l'émergence d'une nouvelle organisation sociale, fondement d'une mobilisation politique orientée vers le retour au Guatemala. Parallèlement, cette expérience a conduit à la création de sites agricoles dans la péninsule du Yucatán, lesquels constituèrent la cible du programme pilote d'intégration à la fin des années 1990. Cette histoire, qui s'est caractérisée par des expériences diverses tant du côté du gouvernement d'accueil que de celui des réfugiés, s'est déroulée pendant les deux dernières décennies.

■ La fuite des Guatémaltèques vers le Mexique

Pour comprendre les raisons qui ont contraint des familles entières à fuir leurs terres pour aller se réfugier de l'autre côté de la frontière, il convient de rappeler quelques éléments de l'histoire du Guatemala depuis la Seconde Guerre mondiale.

¹⁰ Rappelons que ni la sociologie, ni les *Refugee Studies* ne sont parvenues à forger un concept de réfugié distinct de la définition juridique émanant des institutions internationales.

Les causes du conflit

La proportion des Indiens parmi la population guatémaltèque est une donnée fondamentale à signaler car de nombreux réfugiés appartiennent à un des groupes ethnolinguistiques de l'aire maya¹¹ : 90 % des réfugiés installés au Chiapas et environ 50 % de ceux du Campeche sont indiens. La proportion des Indiens parmi les réfugiés du Quintana Roo est supérieure à 50 %. Les non Indiens, appelés *ladinos*, forment un groupe composé de métis et de blancs. L'estimation de la population indienne au Guatemala fait partie d'un débat entaché d'intérêts et de considérations politiques. On ne peut déterminer avec exactitude le nombre des Indiens tant dans le pays d'origine que parmi les réfugiés car celui-ci dépend des critères d'identification pris en compte : en effet, certains recensements se fondent sur des critères objectifs c'est-à-dire des signes d'identification externes comme le port du costume traditionnel et la langue, alors que d'autres tiennent compte de critères plus subjectifs comme les déclarations d'appartenance des personnes interrogées. Cependant, aucune de ces deux procédures de recensement n'est vraiment fiable. En effet, le critère d'appartenance ne peut être que subjectif car il dépend de la perception sociale de ce groupe qui a une position subordonnée par rapport à l'élite économique et politique, blanche et métisse. S'affirmer Indien revient bien souvent à reconnaître qu'on appartient à un groupe subalterne. Quant aux critères objectifs, – port du costume traditionnel et usage d'une langue indienne –, ils ont tendance à simplifier la réalité sociale et à réduire une question complexe à des éléments visibles parfois discutables.

Sur le plan politique, le Guatemala du XX^e siècle est un État militarisé. Après le renversement du gouvernement réformiste du général Arbenz en 1954, le pays se transforma en un État « de sécurité nationale », caractérisé par l'omniprésence de l'armée. Cela signifiait que les militaires gouvernaient et subordonnaient la gestion

¹¹ Les Indiens sont regroupés en une vingtaine de groupes ethnolinguistiques au Guatemala.

publique à la sécurité nationale dans le but d'exercer un contrôle total sur la société. Dans le contexte de la victoire de la révolution à Cuba, de l'installation d'un gouvernement sandiniste au Nicaragua et face à l'absence de moyens d'expression et de représentation au Guatemala, le mouvement de guérilla des années 1960, qui avait été décimé grâce à l'aide des États-Unis, se réactiva au cours de la décennie suivante. Trois groupes distincts apparurent dans des zones spécifiques : l'Armée guatémaltèque des pauvres (EGP) dans les Hautes Terres, les Forces armées rebelles (FAR) à l'est du pays et l'Organisation révolutionnaire du peuple en armes (Orpa) vers la côte sud. La mobilisation de la guérilla atteignit un point culminant en 1981, et se caractérisa alors par une présence relativement étendue au Guatemala. En 1982, les trois fractions formaient l'Union révolutionnaire nationale guatémaltèque (Urng), porte-parole de la guérilla au cours des années 1990 durant les négociations de paix avec le gouvernement guatémaltèque.

Face à la dictature militaire, les forces sociales se sont progressivement radicalisées. Par exemple, le Comité d'unité paysanne (CUC), organisation présente dans les zones rurales et dont les revendications étaient centrées autour de la lutte pour la terre, se radicalisa en 1981 et passa à la lutte armée¹². La logique de l'État anti-insurrectionnel fut de lutter contre l'ennemi externe, le communisme et son corollaire au plan interne, le subversif¹³. À la fin des années 1970, les militaires guatémaltèques suspectaient l'ensemble des organisations paysannes et populaires de participer à la guérilla car elles se trouvaient dans la zone d'influence de celle-ci. La campagne contre-insurrectionnelle renforça alors le cercle vicieux de la violence qui mena à la radicalisation de l'action politique des groupes organisés.

Parallèlement à ce phénomène, en réponse au problème du manque de terres et en l'absence d'une réforme agraire qui aurait permis une

¹² La Déclaration d'Iximché de 1981 constitue le moment clef de cette radicalisation.

¹³ Terme utilisé par les militaires pour désigner les personnes qui sont la cible privilégiée de la répression en raison de leurs activités politiques, sociales ou de leur appartenance à une organisation paysanne ou à un syndicat.

redistribution équitable, certains groupes de l'Église catholique guatémaltèque et la congrégation religieuse américaine des Maryknolls organisaient, au début des années 1960, la colonisation des terres vierges de la forêt dense. Celles-ci étaient situées dans les départements du Quiché et du Huehuetenango qui étaient frontaliers avec le Mexique et dont une portion de leur territoire était marquée par la présence de la guérilla. La colonisation se faisait par un regroupement en coopératives aux caractéristiques spécifiques : chacun des membres de la coopérative défrichait et cultivait son lopin de terre puis commercialisait les excédents de sa production. Quant à la vie communautaire, elle obéissait à un schéma d'organisation où la solidarité était renforcée par l'expérience de la communauté pionnière. Cinq petites coopératives formaient alors la coopérative de l'Ixcán Grande, peuplée de paysans indiens originaires essentiellement du Huehuetenango et du Quiché.

À l'est du Quiché, dans le département du Petén, naissait une autre forme de coopératisme promue directement par le gouvernement guatémaltèque. C'est en effet dans le Petén que sont apparues au début du siècle les premières expériences guatémaltèques de coopératives, caractérisées par de nombreux échecs dus aux difficiles conditions de vie dans la zone. Les colons provenaient des départements orientaux du Guatemala et étaient *ladinos*. Le processus de formation des coopératives s'ajoute à un phénomène plus large de transformation des communautés indiennes sur les plans social, économique, politique et religieux qui est apparu dès les années 1930 et 1940.

Considérées comme des foyers de l'insurrection, les zones rurales du Guatemala devinrent la cible de la politique contre-insurrectionnelle qui débuta à la fin des années 1970. La contre-insurrection passa du stade de la « répression sélective » à celui de la « répression massive ». Elle eut initialement pour cible les dirigeants des organisations populaires et paysannes, les syndicalistes et les universitaires et elle toucha à la fois le milieu urbain et rural. Elle se généralisa ensuite dans les campagnes, par une politique de la terre brûlée qui consistait à faire table rase à travers la réalisation de massacres collectifs et provoqua des fuites massives des populations. Elle toucha principalement les régions du Huehuetenango et du Quiché en ayant pour cibles privilégiées les coopératives de l'Ixcán.

Elle déboucha, enfin, sur la reconstruction militarisée de certaines zones rurales guatémaltèques qui furent repeuplées selon un schéma imposé par les militaires.

L'exode vers le Mexique

Les massacres provoquèrent des déplacements de population forcés, internes et internationaux. Les Guatémaltèques qui franchissaient la frontière furent appelés réfugiés par les institutions internationales et mexicaines¹⁴ tandis que ceux qui demeuraient au Guatemala étaient considérés comme des déplacés internes. On évalua le nombre de ces derniers à un million de personnes. Les réfugiés recensés en 1984 formaient un groupe de 45 000 personnes mais certaines ONG mexicaines présentaient des estimations allant jusqu'à 200 000 personnes. La contiguïté entre les municipes¹⁵ de départ et d'arrivée était le facteur déterminant de l'installation au Mexique dans l'État du Chiapas car les réfugiés pensaient retourner dès que possible sur leurs terres. C'est également la contiguïté qui expliquait la concentration de certains groupes indiens dans des zones de réception précises. La prédominance de certains groupes ethniques du Guatemala se reproduisit ainsi de l'autre côté de la frontière à l'échelle locale (figure 2).

Dès leur arrivée au Chiapas, les réfugiés déléguaient des membres de leur groupe afin de négocier avec les Mexicains un droit d'installation à l'intérieur des *ejidos*¹⁶ ou des propriétés privées de la zone. Lorsqu'ils accordaient aux réfugiés le droit de s'installer, les

¹⁴ Bien que cela paraisse contradictoire en raison de l'inexistence du statut de réfugié au Mexique, les réfugiés guatémaltèques ont toujours été appelés de cette manière.

¹⁵ Le municipe constitue la plus petite unité administrativo-politique du Guatemala. Il est formé par une ville ou gros village appelé chef-lieu de municipe (*cabecera municipal*) et par les hameaux et villages de la zone.

¹⁶ Propriété de la terre issue de la révolution mexicaine qui repose sur la tenure collective. Les personnes qui possèdent des droits dans les *ejidos* sont appelés *ejidatarios*. En effet, ceux-ci prêtent ou louent parfois leurs terres à des personnes qui viennent de l'extérieur.

Mexicains mettaient à leur disposition un lieu où construire une nouvelle communauté et, dans certains cas, des terres de culture en échange d'une main-d'œuvre gratuite lors des semailles et des moissons. Chaque groupe de réfugiés négociait son installation avec la population mexicaine en fonction des besoins et des intérêts mutuels et nommait ses délégués pour établir le contact. Les communautés de réfugiés du Chiapas se formèrent ainsi de manière spontanée selon les possibilités d'installation offertes par les autochtones. Elles ne furent pas le résultat de l'intervention des autorités publiques mexicaines et ne constituèrent pas des camps au sens traditionnel du terme¹⁷.

La distribution de l'aide humanitaire s'établit sur la base du regroupement des réfugiés dans ces lieux qui prirent le nom de camps. En réalité, il s'agissait de villages paysans formés spontanément ou installés aux marges des hameaux mexicains, souvent impossibles à différencier pour l'observateur externe. Ils ne formaient pas réellement des camps mais cette appellation s'est imposée et maintenue car elle faisait référence au caractère initialement improvisé de l'installation. Jusqu'en 1984, les camps étaient concentrés officiellement dans huit municipes puis dans sept d'entre eux (figure 2) à partir de la réinstallation vers de nouveaux États. À l'ouest du municipio de Chicomuselo dans la zone du Soconusco, les réfugiés ne s'installaient pas de manière regroupée mais ils se fondaient parmi les travailleurs migrants temporaires dans les fermes où était cultivé le café. Leur exode correspondait davantage à une répression sélective qu'à une politique de répression systématique dans les zones d'origine¹⁸. Dirigeants paysans, syndicalistes ou membres d'orga-

¹⁷ Le camp désigne traditionnellement des lieux fermés et surpeuplés, voire insalubres. Le terme espagnol de *campamento* utilisé dans le cas des réfugiés guatémaltèques au Mexique fait davantage référence à des installations provisoires qu'à la situation d'ouverture ou de fermeture des lieux d'installation. Sur l'origine des camps de réfugiés, Voir Liisa Malkki, « Refugee and Exile. From Refugee Studies to the National Order of Things », *Annual Review of Anthropology*, 24, 1995 : 495-523.

¹⁸ À la différence des réfugiés installés dans les camps qui sont originaires des départements du Huehuetenango, Quiché, Petén, Alta Verapaz, les réfugiés installés hors de la zone des camps proviennent de l'ouest de Huehuetenango, Chimaltenango, San Marcos, Quetzaltenango, Suchitepequez.

nisations de l'opposition, tous redoutaient d'être découverts. C'est pour cela qu'ils continuaient à se cacher au Mexique. L'existence d'une migration traditionnelle de travailleurs agricoles vers les plantations de café de la zone facilitait la recherche d'un lieu d'installation pour les réfugiés provenant des départements situés à l'ouest et au sud du département du Huehuetenango car nombre d'entre eux connaissaient déjà la région avant l'exil.

Lorsque la présence des réfugiés s'officialisa, les institutions humanitaires éprouvèrent le besoin d'élaborer des critères de délimitation de leur zone d'intervention. Elles choisirent la région qui s'étendait entre les municipes de Chicomuselo et d'Ocosingo (figure 2), en raison de l'existence de groupes de réfugiés installés spontanément grâce à l'accord des populations locales. Ces regroupements spontanés devinrent les sites d'accueil de réfugiés du Chiapas caractérisés, dans la majorité des cas, par un partage de l'espace avec les voisins mexicains et une interaction quotidienne entre les deux groupes. Cette spécificité ne déboucha pas cependant sur l'assimilation des réfugiés dans la société de réception car les deux communautés continuaient de coexister. Les camps du Mexique ne correspondent pas à la vision traditionnelle du camp de réfugiés. Hors de la zone des sites officiels située dans les sept municipes mentionnés à partir de 1986, les réfugiés étaient considérés comme des personnes « dispersées » et appelées comme telles car elles n'étaient pas reconnues officiellement¹⁹.

¹⁹ La terminologie utilisée reflète leur condition, c'est-à-dire la dispersion qui contraste avec le regroupement caractéristique des camps de réfugiés reconnus.

■ La naissance d'une organisation sociale et politique chez les réfugiés

La population formée par les réfugiés guatémaltèques au Mexique est très hétérogène. On observe une opposition entre les Indiens et *Ladinos* et entre les différents groupes indiens qui doivent généralement utiliser l'espagnol pour communiquer. Les affiliations religieuses sont diverses mais le catholicisme a tendance à prédominer, même s'il est teinté de pratiques syncrétiques et traditionnelles observables à travers les actes de la vie quotidienne. Les expériences organisationnelles sont variées et l'appartenance à des organisations, voire à la guérilla, est caractérisée par des degrés différents au sein de la population et à l'intérieur de chaque famille.

La reconstruction d'une organisation sociale

L'hétérogénéité des réfugiés empêcha la reconstruction de la collectivité orientée autour de la vie communautaire telle qu'elle existait au Guatemala lors de l'exil au Mexique. Cette diversité fut accentuée par un élément clef qui apparut lors de la formation des premiers camps de réfugiés. En effet, dès leur arrivée, les réfugiés qui se trouvaient réunis en un même endroit se regroupaient suivant l'appartenance ethnique, religieuse ou en fonction du village de provenance. Lorsque la négociation aboutissait avec la population locale formée essentiellement par des petits propriétaires et *ejidatarios* mexicains, elle se concrétisait par l'installation des réfugiés sur l'espace concédé qui était divisé entre les sous-groupes existants et proportionnellement à leur nombre. Ainsi, des camps hétérogènes se formèrent en raison de la volonté de répartition équitable de l'espace disponible entre les différents groupes.

Malgré cette hétérogénéité, la naissance d'une solidarité axée sur la survie fut la base de la reconstruction de l'organisation sociale dans ces camps. En effet, l'organisation sociale initiale fut tournée vers la gestion des besoins les plus urgents de la population réfugiée : la nourriture, la lutte contre les maladies et la sécurité. Si la sécurité

relevait généralement d'une prise en charge par le groupe, la distribution des aliments, tout comme les services médicaux étaient liés à l'intervention d'acteurs externes. Lors des premiers temps, ce fut d'abord la population mexicaine qui donna à manger et hébergea les réfugiés, puis le diocèse de San Cristóbal de Las Casas²⁰ qui assura la survie des arrivants. L'Église accompagna l'étape d'urgence par un soutien moral et spirituel, domaine généralement délaissé par les organisations intervenant auprès des populations réfugiées. Plus tardivement, apparurent des institutions officielles qui distribuèrent une assistance. Dans le domaine médical, un groupe de médecins de l'hôpital de Comitán²¹ joua un rôle prépondérant, auquel s'ajouta l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS) dans les zones où il était présent²².

À l'intérieur des camps, la gestion de l'aide reposait sur l'existence de relais : le représentant et le promoteur²³ constituaient deux figures clefs de la relation entre le camp et le monde extérieur. De même, afin de permettre aux intervenants externes de stocker nourriture et médicaments et de disposer d'un lieu de travail et de réunion, les réfugiés construisirent des infrastructures communautaires comme les hangars, les centres de soins et les salles de réunions.

Parallèlement à la gestion de l'aide humanitaire, les réfugiés s'organisèrent de manière collective pour construire des maisons car ce secteur ne fut pas pris en charge par les organisations humanitaires au Chiapas au cours des années d'exil : la situation des réfugiés était

²⁰ Ville qui se situe à environ 200 kilomètres des camps les plus proches et dont l'évêque, Samuel Ruiz García, est célèbre pour son action en faveur des populations indiennes.

²¹ Petite ville située à 80 kilomètres de la frontière avec le Guatemala.

²² Les déficiences des services de santé au Chiapas se traduisaient par leur absence dans les régions les plus éloignées.

²³ Le terme de représentant fait référence à la personne qui représente le groupe de réfugiés face à des instances externes. Celui de promoteur désigne les personnes qui, dans les domaines de la santé et de l'éducation, sont chargées de coordonner ces fonctions auprès des membres de la communauté.

considérée comme temporaire²⁴. L'habitat était donc tout particulièrement rustique et sa construction s'effectuait grâce aux matières premières disponibles dans la zone. Parmi les besoins non immédiats et donc postérieurs à l'arrivée, il y avait l'éducation. Elle se fondait sur le même schéma organisationnel que la santé à travers les promoteurs chargés du travail quotidien et liés à des agents extérieurs. C'était un besoin largement suggéré par les acteurs externes car il ne représentait pas une priorité pour les réfugiés. Il a cependant été repris et assumé par ceux-ci.

À la différence de certains groupes de réfugiés qui se caractérisent par une apathie et une forte dépendance à l'égard des institutions humanitaires²⁵, les Guatémaltèques installés au Mexique ont élaboré une organisation sociale basée sur la nécessité de la survie dans une situation d'urgence. Elle déboucha sur la reconstruction d'une identité autour d'éléments d'identification liés à l'expérience de la fuite. Le fondement de cette organisation sociale fut le camp de réfugiés qui correspondait à un espace défini à l'intérieur duquel se reflétaient les divisions du groupe.

Le caractère exceptionnel de l'expérience des réfugiés guatémaltèques s'explique par l'absence d'une politique de camps fermés. Lorsque les réfugiés affluèrent au Chiapas au début des années 1980, les fonctionnaires des services migratoires furent les premières autorités à faire rapidement acte de leur présence. Face à la soudaineté et la surprise de l'afflux, l'expulsion constitua la première réaction officielle. Durant ce laps de temps, les réfugiés qui échappèrent à ce danger s'installèrent et s'organisèrent²⁶. On ne peut négliger le rôle qu'eurent le diocèse de San Cristóbal ainsi que la Comar (Commission mexicaine d'aide aux

²⁴ Seules seront distribuées des tôles de zinc pour les toits des maisons dans les années 1990, suite à une donation du gouvernement japonais ainsi que des matériaux provenant des ONG.

²⁵ Surtout lorsqu'ils se trouvent enfermés dans des camps, comme à Hong Kong.

²⁶ En réalité, la vaste étendue de la zone d'arrivée, son accessibilité limitée et le manque d'organisation des autorités, liés au manque de personnel n'ont pas permis de contrôler réellement le flux.

réfugiés) dans cette organisation. Formée par les représentants de trois ministères (Affaires étrangères, Travail et Prévision sociale et Intérieur), la Comar était en réalité divisée entre deux courants, celui des fonctionnaires des Affaires étrangères, favorables aux mouvements révolutionnaires centraméricains et défenseurs de la tradition d'asile politique et celui du ministère de l'Intérieur, plus centré vers la sécurité. L'observation du rôle des acteurs dans cette politique d'accueil révèle la prépondérance de l'influence des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur au sein de la Comar, le ministère du Travail ne jouant en réalité aucun rôle spécifique.

Au cours des années d'exil, la Comar modifia ses lignes d'action en fonction de la personnalité et des intérêts de son représentant, le coordinateur général. La personnalisation des politiques publiques est une constante au Mexique et constitue un mode de gestion qui ne permet pas de travailler à long terme au sein de la Comar car les orientations dépendent du titulaire. On distingue ainsi différentes périodes (tableau 1). Malgré l'optique de sécurité nationale qui prévalut entre 1983 et 1989, les réfugiés furent libres de s'organiser à l'intérieur des camps. En effet, le rôle de la Comar se limitait à l'administration et à la distribution de l'aide humanitaire.

1982-1983	optique humanitaire
1983-1989	sécurité nationale, interdiction des ONG
1989-1994	droits de l'homme
1994-1995	sécurité nationale, soulèvement armé
1995-1997	indéfinie, en raison de deux mandats brefs
1997-1998	sécurité nationale

■ Tableau 1
Orientation de la politique de la Comar.

Décisions institutionnelles et organisation des réfugiés

Seules deux périodes furent marquées par une prise de décision de la Comar qui affecta directement l'organisation sociale des réfugiés. La première coïncida avec le déplacement de la population réfugiée vers les États du Campeche et du Quintana Roo et la seconde fut constituée par la volonté de les regrouper dans des sites spécifiques.

À la suite de l'arrivée des Guatémaltèques au Chiapas et en raison de l'insistance du gouvernement guatémaltèque qui affirmait que les réfugiés appartenaient à la guérilla, l'armée guatémaltèque pénétra à plusieurs reprises en territoire mexicain, violant la souveraineté de l'État voisin et commettant un certain nombre de délits. Le 30 avril 1984, sept réfugiés furent tués dans le camp de El Chupadero. Ce jour-là, les autorités mexicaines décidèrent de manière unilatérale de transférer tous les réfugiés vers les États du Campeche et du Quintana Roo, loin de la frontière (figure 1). Exécutée dans le but de protéger la sécurité des réfugiés, cette décision semblait honorer les principes de protection qui découlaient de leur présence sur le territoire d'un État d'accueil. Cependant, elle faisait peu cas de l'opinion des réfugiés qui s'opposaient à cette réinstallation. Entre 1984 et 1986, les opérations de transfert furent réalisées à travers l'emploi de mesures coercitives parfois radicales : le camp de Puerto Rico, situé à quelques centaines de mètres de la frontière, fut incendié. Fermée afin de réaliser discrètement l'opération de déplacement, la zone de Marqués de Comillas (figure 2) fut la principale région touchée par le transfert forcé car elle était éloignée et difficile d'accès.

La moitié seulement des réfugiés furent déplacés vers les États de réinstallation²⁷. Dans la zone de Marqués de Comillas, ceux qui

²⁷ Il est extrêmement difficile de quantifier l'extension de cette population. Les dispersés du Soconusco se dissimulent en migrants économiques et ceux de Marqués de Comillas survivent grâce aux relations établies avec les Mexicains.

refusaient de s'en aller se dispersèrent ou rentrèrent au Guatemala et le sort de ces derniers demeure méconnu. À partir de 1986, la zone de Marqués de Comillas fut considérée comme non peuplée par des réfugiés alors qu'elle constituait la seconde région d'installation de réfugiés dispersés.

Au-delà du besoin évoqué de protéger les réfugiés, le déplacement vers les nouveaux États avait d'autres raisons, parmi lesquelles la peur de la contagion révolutionnaire liée d'une part à l'existence d'organisations paysannes actives au Chiapas et d'autre part aux caractéristiques de la population réfugiée. Celle-ci contribuait à alimenter une situation d'agitation au Chiapas car elle focalisait les luttes sociales. Les nouveaux États d'accueil étaient quant à eux faiblement peuplés et, de ce fait, exempts de conflits agraires.

Le déplacement affecta l'organisation sociale des réfugiés car il aboutit à une séparation de la population en trois groupes distincts qui connurent dès lors des conditions spécifiques liées à leur insertion dans une dynamique locale différente : les réfugiés du Chiapas, ceux du Campeche et ceux du Quintana Roo. De plus, l'éloignement géographique entre ces trois groupes représentait un danger pour l'unité du mouvement qui était en cours de formation. L'organisation politique qui émergea alors constitua une réponse face à la menace de dislocation. La décision des autorités mexicaines stimula indirectement l'organisation politique des réfugiés.

En 1990, la Conférence internationale pour les réfugiés en Amérique centrale (Cirefca) se réunit pour la seconde fois afin de trouver des solutions concertées face au phénomène des réfugiés, des déplacés internes et des rapatriés. Lors de cette seconde réunion, le gouvernement mexicain annonça sa volonté d'ouvrir quinze « établissements sûrs » ou nouveaux sites d'installation au Chiapas, afin de faciliter l'accès des réfugiés à des infrastructures de qualité, de mettre en place des projets productifs destinés à garantir leur autosuffisance et, évidemment, de concentrer et de contrôler la population réfugiée guatémaltèque. Malgré la disponibilité du financement international, cette tentative se solda par un échec en raison de l'opposition de la population réfugiée au projet. Un seul camp modèle fut construit en 1990 au Chiapas appelé « Rancho Colorado » par les autorités mexicaines alors que les réfugiés le

dénomrait « Nueva Libertad »²⁸. Le projet menaçait en effet directement l'organisation sociale des réfugiés orientée vers le retour au Guatemala c'est-à-dire les différentes stratégies qu'ils avaient mises en place afin d'entamer des négociations avec les autorités de leur pays d'origine et d'inscrire ce thème du retour sur l'agenda politique guatémaltèque.

L'émergence de l'organisation politique

À la fin de l'année 1987 et au début de l'année 1988, les réfugiés créèrent une structure de représentation légitime qui émanait d'assemblées tenues dans les camps : les Commissions Permanentes (CCPP). La légitimité des CCPP était liée à leur représentativité, à leur reconnaissance par des instances externes notamment le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) et la Comar ainsi que par des organisations guatémaltèques et des organisations non gouvernementales internationales. Les réfugiés recherchaient alors la reconnaissance de leur gouvernement, premier pas qui devait mener à l'inscription du thème des réfugiés sur l'agenda politique guatémaltèque. La politisation de leurs revendications, définie comme la prise en compte de celles-ci par les autorités du pays d'origine, commença par l'ouverture de négociations avec le gouvernement guatémaltèque sur le thème du retour en 1991.

Le « retour » est un terme qui fut inventé par les réfugiés et qui s'oppose au « rapatriement » individuel, ce dernier résultant d'un accord entre les autorités de l'État d'expulsion et le HCR, accord qui inclut parfois le pays d'accueil mais exclut toute participation des populations concernées. Depuis 1984, le rapatriement fut encouragé par les autorités guatémaltèques mais les rapatriés furent intégrés dans le schéma de reconstruction militarisée du Guatemala. En 1987, un accord tripartite fut signé entre le HCR, la Comar mexicaine et la Commission spéciale d'aide aux rapatriés (Cear) guatémaltèque.

²⁸ Le nom utilisé par les autorités est en réalité celui du terrain privé. Les réfugiés rebaptisent systématiquement les nouveaux sites par des noms symboliques comme ici, Nouvelle Liberté.

afin d'organiser la logistique du rapatriement individuel. À l'opposé de ce dernier, le retour, tel qu'il était défini par les CCPP, devait être collectif, organisé et devait comporter une série de garanties. Pour la population réfugiée, sa notion de « retour » n'était pas celle de « rapatriement » qui émanait des bureaucraties ; il s'agissait de s'approprier le processus et d'être sujet de son histoire.

Malgré des positions apparemment inconciliables, les négociations se soldèrent par la signature des Accords du 8 octobre 1992 entre le gouvernement et les CCPP. La pression internationale constitua un élément clef pour comprendre l'évolution de la position des autorités guatémaltèques qui aboutirent à ces accords. Ces derniers incluaient le respect des droits fondamentaux (liberté d'organisation et d'association, non-discrimination, liberté de mobilisation, droit à la vie) qui étaient violés par les rapatriements individuels réalisés depuis 1984, en raison de la réinsertion des populations dans le cadre d'un schéma de reconstruction militarisée. La réaffirmation de ces droits était également liée à l'expérience de la fuite et elle visait à garantir, au Guatemala, la pérennité de l'organisation politique construite au Mexique. En effet, les réfugiés s'étaient constitués en acteurs politiques au Mexique dans le but d'avoir un rôle à jouer sur la scène politique guatémaltèque. Pour les Guatémaltèques, l'un des défis à relever dans le futur était d'assurer la survivance de leur organisation politique au Guatemala.

Les accords comprenaient aussi des dispositions spécifiques qui relevaient directement des conséquences de la fuite et de la condition de réfugié. Le dispositif de vérification des accords avait pour objectif de surveiller que les autorités guatémaltèques respectent ce qu'elles avaient signé. L'accompagnement international était conçu comme une mesure de protection et était formé par des volontaires mexicains ou étrangers chargés d'accompagner les réfugiés lors du retour et de demeurer sur place durant le temps estimé nécessaire pour témoigner des conditions politiques. De même, un point des accords définissait les mécanismes de la récupération des terres et d'accès à la propriété en fonction des circonstances de la fuite et surtout de l'éventuelle installation de populations nouvelles sur les terres appartenant aux exilés. Le point fondamental de ces accords était la promesse gouvernementale de mettre à disposition des réfugiés des crédits afin d'acheter des terres pour former de nouvelles

communautés de « retournés »²⁹. L'exemption du service militaire durant trois ans pour les jeunes gens et la reconnaissance des diplômes et des compétences acquis au Mexique figurent également dans les accords dans le but de faciliter la réintégration au Guatemala et de valoriser l'expérience de l'exil.

Le retour fut conçu comme un projet politique car il devait jouer le rôle d'un catalyseur pour la reconstruction du Guatemala. Il prônait notamment un changement à l'échelle des structures politiques et à celle de la société globale. L'émergence d'une organisation politique s'explique par une mobilisation des réfugiés effectuée dans la majorité des camps, qui s'appuie sur une organisation de la population autour du thème du retour. La structure du camp et son organisation sociale forment le support de l'organisation politique et elles assurent ainsi l'extension de celle-ci car elle est calquée sur la première. Il existe un continuum entre l'organisation au sein des camps et l'organisation politique, un lien constant entre la base et les *leaders*. Cependant, après le premier retour au Guatemala, cette organisation se caractérise par une tendance à la professionnalisation qui a pour effet une moindre consultation de la base, à la différence de la période 1988-1992 caractérisée par l'existence d'un mécanisme consultatif réel.

À partir de l'année 1989, l'ensemble des activités développées dans les camps sont orientées vers le retour et elles permettent d'assurer sa promotion. Le travail des ONG et l'aide internationale visent le renforcement de l'organisation politique puis l'organisation logistique du retour, lorsque celui-ci se réalise. Toutes les organisations qui apparaissent après 1989, comme les groupes de femmes ou les structures catégorielles notamment celles des promoteurs, sont soumises au projet de retour. L'apprentissage d'un métier, l'éducation, en somme l'ensemble des activités menées dans les camps, visent à consolider le projet de retour en réalisant sa promotion auprès des réfugiés et en facilitant la réintégration de la population au Guatemala à travers les compétences et les enseignements dispensés au Mexique.

²⁹ À partir du premier retour, les réfugiés adoptent la forme juridique de la coopérative.

Bien qu'omniprésent dans l'ensemble des camps de réfugiés des trois États d'installation, le projet de retour au Guatemala ne faisait pas l'unanimité : certains réfugiés ne partageaient pas le désir de rentrer. De même, la structure organisationnelle de certains camps n'obéissait pas aux CCPP. Ces groupes se trouvaient localisés au Chiapas et au Campeche ; dans l'État du Campeche, dès l'année 1993, ils formèrent une organisation orientée vers l'intégration³⁰, dont le rôle s'est limité à déclarer leur désir de rester au Mexique.

De l'autosuffisance à l'intégration

L'hétérogénéité de la population réfugiée s'observait non seulement à une micro-échelle – en fonction des caractéristiques de chaque famille – mais aussi en ce qui concernait les conditions qui prévalaient dans chaque État d'accueil. En effet, la situation des réfugiés au Chiapas illustrée par la continuité de l'assistance s'opposait à celle des réfugiés regroupés dans les nouveaux États d'accueil.

L'expérience du Campeche et du Quintana Roo : quelle autosuffisance ?

À l'issue de la réinstallation dans les États du Campeche et du Quintana Roo, un programme portant le nom de plan multi-annuel et financé par l'UE fut mis en place. Il fut d'abord présenté comme un projet destiné à assurer l'autosuffisance économique et l'intégration locale des réfugiés. Par la suite, les autorités mexicaines évitèrent délibérément de mentionner le thème de l'intégration car elles étaient plutôt favorables au retour des réfugiés au Guatemala. Ce

³⁰ Appelée Comité Pro-integración.

plan avait pour objectifs généraux de satisfaire les besoins essentiels des familles à travers l'accès aux services et aux infrastructures ainsi que de leur procurer un salaire minimum mensuel grâce à 250 à 300 jours de travail salarié par an, de préférence à l'intérieur du camp. Il avait également pour but d'élever les revenus des familles, de stimuler l'emploi et de développer les services pour atteindre un niveau de vie équivalent à celui des communautés mexicaines. Le programme fut au départ lancé pour une durée de trois ans, s'étendant de 1989 à 1991, mais il fut prolongé d'un an en raison d'une mise en œuvre plus longue que prévue.

Les quatre premiers sites de réfugiés qui furent créés au Campeche (Maya-Tecún et Quetzal-Edzná) (figure 3) et au Quintana Roo (Maya-Balam et Kuchumatán) (figure 4) ne disposaient que d'une faible superficie de terres arables. En 1989 et 1990, deux nouveaux sites plus aérés furent créés dans chacun des deux États dans le cadre du nouveau programme. À l'issue du plan multi-annuel et après plus d'une décennie de présence, il est possible d'établir un constat sur la situation de ces sites agricoles. Le système de crédit mis en place, qui reposait sur des prêts sans intérêt, aboutit à un échec total. En effet, le modèle du Fonds d'aide récupérable (FAR) n'a pas fonctionné comme tel car les réfugiés n'ont jamais pris conscience de la nécessité de rembourser ces prêts, ce qui témoigne de la persistance d'un schéma assistancialiste³¹. De même, dès le départ, le FAR s'est heurté à une contradiction liée à la situation du réfugié. En effet, des crédits ont été accordés à des personnes qui sont reparties au Guatemala sans rembourser le prêt. En quatre ans, le taux de récupération des prêts octroyés fut inférieur à 22 %.

Il existe une différence très marquée entre les sites créés avant le plan multi-annuel et ceux construits dans le cadre de celui-ci. Dans ces derniers, la mise à disposition des réfugiés d'une superficie de terre plus étendue facilita le développement des infrastructures agricoles comme l'irrigation. En effet, les terres du Campeche et du Quintana Roo sont de mauvaise qualité et l'absence de rivières per-

³¹ Défini comme une assistance démesurée qui mène à une dépendance des réfugiés vis-à-vis des institutions humanitaires.

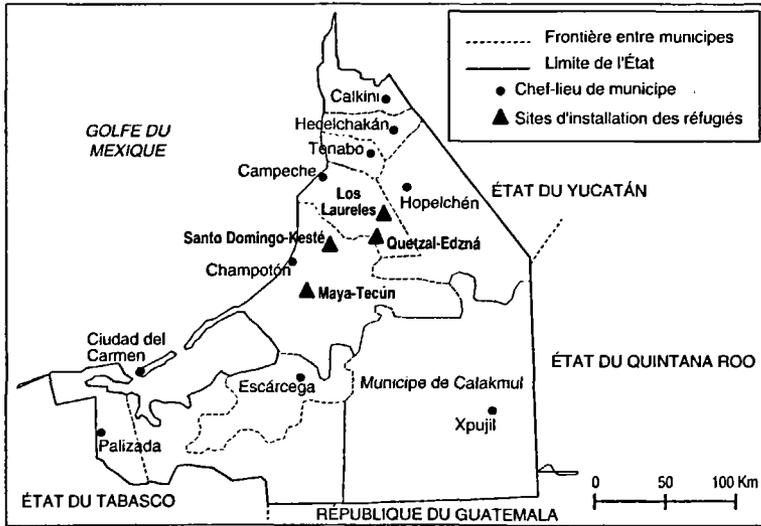


Figure 3
État du Campeche, localisation des sites de réfugiés.

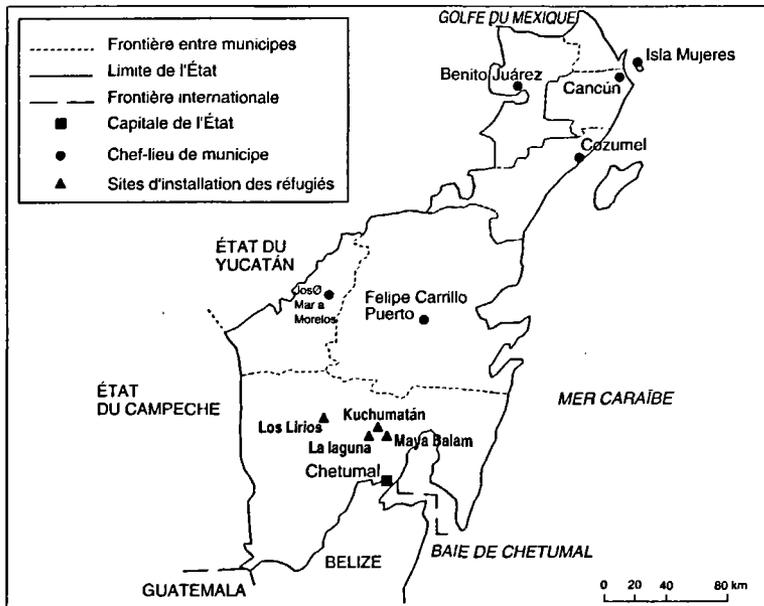


Figure 4
État du Quintana Roo, localisation des sites de réfugiés.

met difficilement d'introduire des systèmes d'irrigation peu coûteux, rendant la construction de puits nécessaire. De manière globale, le plan multi-annuel a surtout favorisé les nouveaux sites et a abouti à la création de déséquilibres qui perdurent et ne cessent de s'accroître. En effet, les investissements ont été plus particulièrement orientés vers les sites créés dans ce but. Par exemple, parmi les sites du Campeche, celui de Maya-Tecún est le plus délaissé par les investissements et les projets. C'est le site le moins propice pour développer des projets agricoles dans le cadre de la nouvelle politique d'intégration ; c'est également le moins peuplé.

En 1998, parmi les projets mis en place par le plan multi-annuel, ceux qui survivent encore sont peu nombreux : leur échec s'explique non seulement par la volonté des institutions d'imposer un schéma collectif de travail, mais aussi par l'impact du retour et du rapatriement, l'absence de circuits de commercialisation et un statut migratoire limitatif qui ne permet pas d'effectuer des opérations de commerce rentables car il empêche les réfugiés de délivrer des factures. Les familles qui possèdent des récoltes excédentaires ou développent des cultures commerciales sont souvent la proie des intermédiaires qui fixent le prix d'achat des produits à leur convenance. Ces circonstances favorisent la désagrégation des efforts collectifs et stimulent ainsi les pratiques individualistes.

Le plan multi-annuel faisait état du transfert aux autorités mexicaines des infrastructures et des services établis par les organismes d'assistance. Toutefois, ce transfert ne se réalisa que bien après la fin du plan. Les centres de soins furent les premiers à être transférés. En septembre 1997, les écoles furent remises aux ministères des deux États d'accueil, l'enseignement étant dès lors assuré par des maîtres d'école mexicains.

L'observation du budget du HCR³² et son évolution permettent de démontrer une autosuffisance largement subventionnée. Ce n'est

³² D'après les chiffres fournis par le HCR de Campeche en pesos mexicains, *Integration Programm for Guatemalan Refugees in Campeche ; Mexico, Expenditures 1st january 1989-31st october 1996 and prevision for 1997.* ↵

donc pas une autosuffisance réelle, si l'on considère que cette dernière signifie une indépendance vis-à-vis des institutions d'assistance et qu'elle consiste à rendre les réfugiés autonomes dans le cadre de sites agricoles, c'est-à-dire grâce à la promotion de l'agriculture. Les quantités indiquées pour l'année 1997 mettent en évidence que le plan multi-annuel n'a pas débouché sur une réelle autosuffisance.

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Eau courante	395 087	389 329	335 745	331 030	547 486	500 385	462 836	40 390	1 125 800
Éducation	446 374	770 529	1 017 506	755 329	466 671	861 836	1 252 962	1 006 467	2 722 733
Production grains	1 069 333	1 623 791	2 043 294	1 336 125	981 227	796 229	1 017 786	597 499	1 181 209
Infrastructures communautaires	17 085	25 490	30 245	23 400	0	0	0	0	386 000

Tableau 2
Répartition de l'aide du HCR.

Si l'on considère que l'autosuffisance se définit comme le fait d'accéder à un niveau de vie similaire aux communautés locales, il semblerait, à la lecture des rapports des institutions et des agences de financement³², que les réfugiés du Campeche et du Quintana Roo l'aient obtenue. L'observation de la réalité permet en effet de souligner qu'en matière d'infrastructures (écoles et centres de santé notamment) – financées exclusivement par l'aide internationale – les sites d'installation du Campeche et du Quintana Roo sont mieux équipés que les communautés voisines. Cependant, l'année 1997 est marquée par de forts investissements du HCR dans ce domaine, les-

³² suite Rappelons que le peso est dévalué en décembre 1994, ce qui peut expliquer une augmentation des budgets, ceux-ci étant établis en dollars.

³³ ACNUR, CE, *Evaluación del programa multianual de Campeche (México) 1986-1993*, 1993, 129 p.

quels indiquent clairement que l'autosuffisance, considérée sous cet angle-là, n'a pas été réellement atteinte. De même, il existe des déficiences dans certains secteurs qui conduisent à nuancer ce constat. Par exemple, les latrines ne sont pas construites selon les normes du ministère mexicain de l'Environnement et sont donc actuellement considérées comme polluantes. En outre, dans les premiers camps, elles se trouvent regroupées à l'écart des habitations, situation qui a mené à la construction de latrines dans les jardins de chaque famille à l'initiative des réfugiés, selon des critères excluant les considérations écologiques.

Si le concept d'autosuffisance signifie qu'une famille peut subvenir à ses besoins sans recourir à l'aide des institutions humanitaires, les obstacles pour atteindre cet objectif sont nombreux dans les sites agricoles mis en place au Campeche et au Quintana Roo. Tout d'abord, les réfugiés ne disposent que de peu de terres agricoles, un handicap majeur pour une population formée de paysans qui cherche à obtenir son autosuffisance. En effet, alors que les Mexicains du voisinage disposent de terrains de plusieurs dizaines d'hectares, les terres prêtées aux réfugiés par les autorités ne dépassent pas deux hectares, dans le meilleur des cas. Dans certains sites, les réfugiés sont uniquement dotés d'un demi-hectare de terres médiocres ; de plus, plusieurs sites sont touchés périodiquement soit par la sécheresse, soit par les inondations, voire par des catastrophes climatiques comme en 1995 lors de l'ouragan Roxanne. Au Quintana Roo, le site de Los Lirios se caractérise par un certain nombre d'inconvénients comme de fréquentes inondations et une aptitude limitée des terres pour l'agriculture. Depuis 1995, il s'est vidé de la population réfugiée qui a opté pour le retour.

Afin de pallier le problème de l'insuffisance de terres de culture, certaines familles ont recours à des accords avec les Mexicains des environs pour louer des terres supplémentaires ou pour solliciter un droit d'usage. D'autres familles ont pu acheter des terres, mais la majorité de la population réfugiée doit se contenter du lopin mis à sa disposition. Face aux difficultés rencontrées pour vivre de l'agriculture, le complément du revenu familial provient des migrations économiques locales, régionales et internationales. Les réfugiés, plus particulièrement les hommes (pères de famille ou fils aînés), se rendent dans les fermes voisines lors des semailles et des récoltes.

Ou bien, ils migrent vers les villes où ils sont employés comme apprentis maçons dans le bâtiment, notamment à Cancún, station balnéaire du Quintana Roo ou dans les principales capitales de la région comme Villahermosa, Campeche ou Mérida. Certaines femmes occupent des emplois de domestiques dans les villes mais leur proportion est moindre. C'est une migration temporaire. Enfin, il existe une migration clandestine vers les États-Unis qui rappelle que la survie des paysans pauvres n'est pas assurée dans les zones rurales du Mexique.

L'existence de ces migrations permet de souligner que les revenus familiaux ne dépendent pas uniquement du travail réalisé dans la zone de résidence. En outre, l'observation *in situ* permet de mettre en parallèle la fréquence des migrations économiques et un meilleur niveau de vie des familles. En conséquence, il est possible de réfuter la thèse de l'autosuffisance dans les sites agricoles créés pour les réfugiés dans la péninsule du Yucatán. En effet, il ne s'agit pas d'une autosuffisance qui repose sur le succès d'un programme de développement basé sur la production agricole mais sur le recours à des sources complémentaires de revenu, liées à la migration. Enfin, certaines familles de réfugiés sont effectivement autosuffisantes, mais cette affirmation ne peut aucunement s'appliquer à l'ensemble de la population réfugiée.

Marqués de Comillas : entre autosuffisance et intégration spontanée

Le cas des « dispersés » de Marqués de Comillas mérite d'être mentionné car, à la différence des réfugiés des sites agricoles du Campeche et du Quintana Roo, il s'agit d'une population abandonnée à son sort à la suite de la réinstallation. Malgré la coupure de l'aide humanitaire, les réfugiés qui demeurent dans la zone après le transfert survivent grâce à l'existence de liens avec la population mexicaine. Lorsque les Guatémaltèques s'installent au début de la décennie 1980, Marqués de Comillas constitue en effet une région pionnière. Les réfugiés participent au défrichage et à la mise en valeur de la zone, situation reconnue et soulignée par les paysans mexicains. Après le retrait de l'aide internationale, les réfugiés dis-

persés survivent aisément au moyen d'une intégration spontanée parmi la population locale. Ils bénéficient alors des services mis à disposition des populations mexicaines. Dans nombre de cas, leurs conditions de vie dépassent largement la survie car les réfugiés achètent du bétail. Il est possible d'affirmer qu'ils connaissent une véritable autosuffisance puisqu'ils vivent parmi les Mexicains, utilisent leurs infrastructures et sont totalement dépourvus d'aide extérieure.

Le phénomène observé à Marqués de Comillas s'explique par l'existence de terres disponibles dans la zone d'installation ainsi que par la faible densité de population ; enfin, des conditions similaires à celles vécues par les populations issues des coopératives de l'Ixcán sur le plan climatique et agricole facilitent l'intégration au milieu. Cette situation permet de mettre en évidence le fait que l'autosuffisance ne résulte pas automatiquement de l'existence d'une politique publique destinée à sa promotion mais peut s'obtenir en raison de conditions structurelles favorables tout comme à travers une véritable insertion des populations dans le milieu naturel et la vie économique de la zone d'installation. Dans le cas de Marqués de Comillas, il s'agit d'une expérience temporaire car la majorité des réfugiés décident de s'inscrire sur les listes du retour à partir de l'année 1993.

■ La nouvelle politique d'intégration

Les composantes de la politique publique d'intégration

En août 1996, le gouvernement mexicain annonçait officiellement un virage dans sa politique publique en faveur des réfugiés. Il leur proposait de demeurer définitivement au Mexique dans les États du Campeche et du Quintana Roo. Le premier pas de cette politique consista en une régularisation migratoire dans le but de les doter d'un statut juridique qui leur permette de se déplacer et de travailler

dans le secteur de leur choix sur l'ensemble du territoire mexicain. Depuis 1989, les réfugiés possédaient un document migratoire FM-3 de non immigrant qui leur octroyait le droit de travailler uniquement dans le domaine agricole à l'intérieur du municipe d'installation³⁴. Toute sortie du municipe était sujette à l'obtention d'une autorisation octroyée par les autorités migratoires, indépendamment de la fin poursuivie³⁵.

Depuis l'année 1996, les réfugiés sont désormais des « assimilés ». Ceux qui désirent demeurer définitivement au Mexique peuvent opter pour la nationalité mexicaine, s'ils ont des enfants ou un conjoint mexicains, selon une procédure accélérée et financée par le HCR. En gage de bonne volonté, environ 60 réfugiés ont été naturalisés quasi instantanément par les autorités mexicaines. 2 500 personnes ont demandé la citoyenneté mexicaine en 1996³⁶. Avant son retrait définitif, le HCR s'est engagé à conclure les travaux publics en cours, à doter les sites d'eau courante à domicile, à électrifier toutes les communautés à l'exclusion du module 3 de Maya-Tecún et à construire certaines infrastructures comme la maison de la femme³⁷. Les secteurs de la santé et de l'éducation relèvent désormais des ministères mexicains compétents et chaque site possède une organisation interne destinée au paiement de l'eau courante. Cependant, dans ce domaine, il n'existe aucune organisation de la population qui permette d'assurer un suivi lorsque se présente un problème tech-

³⁴ Le document migratoire de l'époux l'autorisait à travailler uniquement comme agriculteur. Les femmes étaient considérées comme femmes au foyer, ce qui consistait à leur interdire légalement l'accès au marché du travail, ceci étant mentionné sur leur document migratoire.

³⁵ Ces déplacements impliquent une perte de temps et un coût. En réalité, les restrictions mènent à la réalisation de déplacements clandestins qui dispensent les réfugiés des autorisations nécessaires.

³⁶ Durant les années 1998, 1999 et 2000, des centaines de lettres de naturalisation ont été distribuées, sans toutefois parvenir à satisfaire toutes les demandes en cours.

³⁷ Il s'agit d'une maison destinée aux réunions des femmes dans le contexte de la politique de soutien aux femmes et de la dynamique de genre développée par le HCR.

nique ou une panne. En conséquence, les réfugiés n'ont de cesse de recourir aux institutions d'assistance³⁸ pour pallier l'absence d'organisation interne en la matière.

La seconde composante de la politique d'intégration inclut la mise en place d'un programme de développement dans 25 villages, parmi lesquels se trouvent 18 communautés mexicaines et sept sites guatémaltèques dans les deux États de la péninsule. Ces villages sont regroupés en quatre micro-régions. Le programme appelé « Projet d'aide à l'intégration définitive des réfugiés guatémaltèques dans les États du Campeche et du Quintana Roo » (Paid) est financé par l'Union européenne à la hauteur de 70 % de son budget. Il forme une nouvelle structure de travail centrée sur l'intégration et constituée par le gouvernement mexicain et l'Union européenne, excluant le HCR et les ONG³⁹.

La population bénéficiaire : esquisse de variables explicatives et formes d'organisation

À la différence du projet politique de retour, celui de l'intégration obéit indéniablement à des motivations économiques. Malgré l'existence de conditions de vie difficiles dans les zones rurales du Mexique, la situation est en général bien meilleure qu'au Guatemala et le niveau de vie supérieur à celui des communautés de retour. La variable économique de l'intégration représente une hypothèse qui tend à se confirmer à travers les entretiens effectués et l'observation du processus d'organisation en faveur de l'intégration où s'expriment des revendications essentiellement économiques⁴⁰. Parmi les éléments que l'on peut regrouper dans cette catégorie se trouvent les revendications orientées autour de l'amélioration des infrastructures, les pers-

³⁸ Observations *in situ*, 1997 et 1998.

³⁹ En 1998, la dernière ONG qui travaillait auprès des réfugiés disparaît. Le HCR a fermé ses portes au Quintana Roo en juin 1998.

⁴⁰ Observations *in situ*, 1997 et 1998.

pectives d'éducation des enfants, les meilleures conditions de vie, la facilité du travail au Mexique liée au caractère accessible de la zone d'installation et à la topographie du terrain.

L'organisation pour le retour reposait sur la transformation des réfugiés en acteurs politiques au Guatemala malgré leur présence en territoire mexicain alors que l'organisation en faveur de l'intégration vise à convertir les réfugiés en acteurs politiques au Mexique. Rappelons qu'ils sont étrangers et ne disposent pas de droits politiques jusqu'à l'acquisition de la citoyenneté mexicaine. La modification de la structure organisationnelle des sites agricoles d'installation est un processus qui va de pair avec leur insertion dans la structure politico-administrative mexicaine. Dans ce domaine, qui relève exclusivement des autorités mexicaines, aucune décision n'avait été annoncée alors que les réfugiés avaient commencé à transformer leur structure organisationnelle. Les sites du Campeche, uniquement formés par la population guatémaltèque et ses descendants mexicains, n'apparaissent pas sur les cartes officielles car ils ne sont pas inclus dans la structure administrative mexicaine. À la fin de l'année 1998 au Quintana Roo et en 1999 au Campeche, l'existence administrative des sites guatémaltèques fut légalement reconnue par les autorités locales.

Le retour était fondé sur la mobilisation de la population en fonction d'un objectif précis, d'un projet politique. Il comprenait l'organisation de la population concernée qui légitimait la revendication. L'intégration est une décision des autorités mexicaines, qui émane du sommet et qui se dirige vers la population bénéficiaire. Le retour succéda à l'émergence d'un processus organisationnel dans les camps. Il constituait le but à atteindre pour l'organisation politique qui surgit en exil alors que la politique d'intégration précède l'organisation effective de la population. À l'exception du comité pro-intégration qui naît en 1993 mais se limite à revendiquer le droit à l'intégration au Mexique, aucune stratégie organisationnelle, ni aucun programme d'action ne répondent instantanément à la nouvelle politique d'intégration.

Dans un premier temps, tous les réfugiés ne partagent pas le désir de demeurer au Mexique et il existe une proportion d'indécis. L'organisation politique de la population désirant rester au

Mexique apparaît formellement plus d'un an après l'annonce de la nouvelle politique, au début de l'année 1998⁴¹.

Après presque deux décennies de vie au Mexique, la situation des réfugiés guatémaltèques semble s'orienter vers une solution définitive, celle de leur intégration au Mexique. Pour bien analyser ce processus, il faut tenir compte de trois variables de la vie d'un individu : ses expériences antérieures et postérieures au déplacement ainsi que son statut social. En effet, l'intégration est un processus qui ne débute pas lors de l'annonce d'une politique publique allant dans ce sens mais qui s'amorce dès l'arrivée des réfugiés dans la société d'accueil.

La mise en œuvre et le déroulement de cette nouvelle politique publique suscitent de nombreuses interrogations. Dans le domaine économique, « intégration » signifie participation à l'économie locale et accès aux infrastructures et aux services. Toutefois, l'intégration ne peut se limiter au seul secteur économique ; elle fait intervenir des données culturelles, sociales, économiques et politiques. En effet, ce n'est pas parce qu'une politique d'intégration est déclenchée que celle-ci atteint son but. L'exemple du Mexique permet de souligner le fait que les politiques publiques en faveur des réfugiés sont parfois dictées par les intérêts des bureaucraties ou des agences financières. Au cours de sa première phase, le projet développé par le gouvernement mexicain et l'Union européenne semble orienté davantage en fonction des temps bureaucratiques de Bruxelles que des besoins réels de la population. Pour des raisons politiques et économiques, aucun intérêt n'est porté aux deux revendications principales des réfugiés : l'accès à la terre et l'amélioration de l'habitat. Parallèlement, les acteurs de la politique d'intégration n'ont pas défini clairement ce qu'ils entendaient par intégration et le développement de cette politique publique suscite de grandes incertitudes.

⁴¹ Observations *in situ*, 1997-1998.

Bibliographie

ACNUR, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1986 –
Labour Migration and Integration of Refugees in Latin America : Final Report. Genève, 33 p.

AGUAYO QUEZADA (S.),
CHRISTENSEN (H.),
O'DOHERTY (L.), VARESE (S.),
1987 –
Social and Cultural Conditions and Prospects of Guatemalan Refugees in Mexico. Genève, UNRISD report 87.1, 93 p.

AGUAYO QUEZADA (S.),
O'DOHERTY (L.), 1986 –
« Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo ». *Foro internacional*, 106, octobre-décembre : 266-295.

AGUAYO (S.), 1985 –
El éxodo centroamericano, Consecuencias de un conflicto. Mexico, Secretaría de Educación Pública, 173 p.

AGUAYO (S.), SURKHE (A.),
ZOLBERG (A.R.), 1989 –
Escape from Violence : Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World. Oxford, Oxford University Press.

ARMSTRONG (A.), 1988 –
« Aspects of Refugee Wellbeing in Settlement Schemes : an Examination of the Tanzanian Case ». *Journal of Refugee Studies*, 1 (1) : 57-73.

BASCOM (J.), 1993 –
« The Peasant Economy of Refugee Resettlement in Eastern Sudan ». *Annals of American Geography*, 83 (2) : 320-346.

BASOK (T.), 1993 –
Keeping Heads above Water : Salvadorean Refugees in Costa

Rica. Montréal and Kingston, McGill-Queen's University.

BERRY (J.W.), KIM (U.), 1989 –
« Acculturation attitudes in plural societies ». *Applied Psychology : an International Review*, 38 : 185-206.

CERNEA (M.), 1995 –
« Social Integration and Population Displacement : The Contribution of Social Science ». *International Social Science Journal*, mars, n° 143 ; 91-112

CIREFCA, 1989 –
Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina. Guatemala, mai, 31 p.

CIREFCA, 1992 –
Segunda Reunión del Comité de seguimiento de CIREFCA, 7 y 8 de abril de 1992. San Salvador, « Informes sobre los avances en la ejecución del plan de acción concertado en favor de refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos ». Mexico, février 1992.

COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, 1992 –
Plan multianual para la autosuficiencia y la integración de los refugiados guatemaltecos en el estado de Quintana Roo.

COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS –
s/d. *Programa multianual para la autosuficiencia e integración. Marco conceptual y operacional*.

COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS, 1995 –
Refugiados guatemaltecos en

México. *Análisis demográfico y perspectivas de solución*. Tuxtla Gutiérrez, avril.

COMITÉ PRO-INTEGRACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, 1993 – *Presentación*. Maya Balam, 20 octobre, 1 p.

CHAMBERS (R.), 1986 – « Hidden Losers ? The Impact of Rural Refugees and Refugee Programs on Poorer Hosts ». *International Migration Review*, 20 (2) : 245-263.

CHRISTENSEN (H.), 1985 – *Refugees and Pioneers : History and Field Study of a Burundian Settlement in Tanzania*. Genève, UNRISD.

CHRISTENSEN (H.), 1982 – *Survival strategies for and by Camp Refugees*. Genève, Unrisd.

DALEY (P.), 1991 – « Gender, Displacement and Social Reproduction : Settling Burundi Refugees in Western Tanzania ». *Journal of Refugee Studies*, 4 (3) : 24-66.

FERNÁNDEZ (J.M.), 1991-92 – « Integración Social de los Refugiados Guatemaltecos en México y Perspectivas de retorno ». *Cuadernos de Trabajo Social*, 4-5 : 7-41.

FERRIS (E.G.), 1984 – « The Politics of Asylum. Mexico and the Central American Refugees ». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 26 (3) : 357-384.

FERRIS (E.G.), 1987 – *The Central American Refugees*. New York, Praeger, 189 p.

FRELICK (B.), 1991 – « Running the Gauntlet, the Central American Journey in Mexico ». *International Journal of Refugee Law*, 3 (2) : 208-241.

GOLD (S.J.), 1992 – *Refugee communities : A Comparative Field Study*. Newbury Park, Sage Publications.

HANSEN (A.), 1990 – *Refugee Self-Settlement versus Settlement on Government Schemes : The long-Term Consequences for Security, Integration and Economic Development of Angolan Refugees (1966-1989) in Zambia*. Genève, United Nations Research Institute for Social Development, Discussion Paper, 17 novembre, 44 p.

HERRERA BALHARRY (E.), ZAMÓRA CHACÓN (N.), 1985 – *Soluciones duraderas como formas de inserción de los refugiados centroamericanos : casos de Costa Rica y Nicaragua*. Washington D.C., Comité Intergubernamental para las Migraciones, 103 p.

IMAZ BAYONA (C.), 1989 – *Los refugiados y las relaciones bilaterales en la frontera sur de México*. Mexico, Consejo Nacional de Población, 24 p.

KAUFFER (E.), 1997 – « Chiapas y los refugiados guatemaltecos en la década de los ochenta. De la conformación de la frontera al desarrollo transfronterizo ». *Perspectivas Históricas*, 1 (1), juillet-décembre 1997 : 89-123.

KAUFFER (E.), 1998 – « Los refugiados guatemaltecos en Chiapas y los derechos humanos ». *Anuario de Estudios Indígenas*, VII, 1998 : 283-308.

KAUFFER (E.), 1997 – « Refugiados y fronteras. Las ambigüedades de una relación imprescindible ». *Foro Internacional*, 150, octubre-décembre 1997 : 734-757.

- KAUFFER (E.), 1992 –
Les politiques publiques d'accueil des réfugiés centraméricains.
 Mémoire pour le DEA en Science politique comparative,
 Aix-en-Provence.
- KAUFFER (E.), 1997 –
 « Refugiados guatemaltecos y conformación de la frontera sur en los años ochenta » in (P.) Bovin (coord.) *Las Fronteras del istmo, Fronteras y sociedades entre el sur de México y América central*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas), Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (Cemca). Mexico : 163-170
- KAUFFER (E.), 1999 –
 « Panorama de la integración de los refugiados guatemaltecos en Campeche : decisión a futuro y transformaciones organizativas ». *Acta Universitaria*, 9 (1) : 34-50.
- KAUFFER (E.), 2000 –
Les réfugiés guatémaltèques au Chiapas. Le retour du peuple du maïs. Un projet politique. Paris, L'Harmattan, 320 p.
- KELLY (D.), 1983 –
 « Guatemala's Refugees : Victim and Shapes of Government Policies ». *The Fletcher Forum*, 7 (2) : 323-354.
- LOESCHER (G.), 1988 –
 « Humanitarianism and Politics in Central America ». *Political Science Quarterly*, 103, (2) : 295-320.
- LYTTON (T.), 1990 –
 « Exodus and the Struggle for Deliverance : Guatemalan Refugees in Mexico ». *International Journal of Refugee Law* : 173-180.
- MANZ (B.), 1986 –
Guatemala : cambios en la comunidad, desplazamiento y repatriación. Mexico, IGE, Editorial Praxis.
- MARMORA (L.), 1988 –
 « Social Integration and Employment of Central American Refugees », in Pessar (P.R.), (ed.), *When Borders don't Divide : Labor Migration and Refugee Movements in the Americas*. New York, Center for Migration Studies : 143-155.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE BELICE, 1987 –
 « La educación como función de integración social y cultural durable al refugiado », in *Seminario Regional de Servicios Sociales para Refugiados*, Tela, Honduras, 21-26 juin. Genève, ACNUR, 158 p.
- O'DOGHERTY (L.), 1988 –
 « The Hidden Face of the War in Central America ». *Current Sociology*, 36 (2) : 93-106
- Rogge (J.R.), 1981 –
 « Africa's Resettlement Strategies ». *International Migration Review*, 15 (1) : 195- 212
- STEIN (B.), 1986 –
 « Durable Solutions for Developing Country Refugees ». *International Migration Review*, 20 (2) : 264-282.
- STEPPUTAT (F.), 1992 –
Beyond Relief ? Life in a Guatemalan Refugee Settlement in Mexico. Copenhagen, Institute of Cultural Sociology, Ph.D Dissertation, 149 p.
- WOLLNY (H.), 1991 –
 « Asylum Policy in Mexico : a Survey ». *Journal of Refugee Studies*, 4 (3) : 219-236.