

L'intégration des réfugiés guatémaltèques au Mexique et leur transformation progressive en acteurs autonomes

Edith F. Kauffer Michel

Resume

Cet article évoque l'intégration des réfugiés guatémaltèques au Mexique et il considère trois perspectives : l'intégration est une décision politique et se met en place en tant que politique, mais il s'agit aussi du désir des réfugiés de demeurer définitivement dans le pays d'asile et elle fait référence à l'expérience d'une intégration spontanée, processus qui résulte des interactions entre Guatémaltèques et Mexicains. La politique d'intégration a pour conséquence le retrait progressif et la disparition de certains acteurs clés comme les institutions spécialisées et les organisations non gouvernementales. Face à cette situation, les « ex-réfugiés » ou nouveaux immigrants entreprennent de former des organisations propres, qui ont commencé à cheminer vers une autonomie croissante et témoignent de leur intégration politique.

Abstract

This article looks at the integration of Guatemalan refugees in Mexico from three different angles: a) Integration is a political decision and has to be put in place as a policy; b) It is also the wish of the refugees themselves to stay for good in the country of asylum; c) Integration also refers to an experience of spontaneous integration, a process that comes about from direct interaction between Guatemalans and Mexicans. The policy of integration therefore results in the gradual retreat and disappearance of some of the key players, such as specialized agencies and non-governmental organizations. Faced with these realities, the "ex-refugees," or new immigrants, take the initiative of setting up their own organizations, which have started to move towards a growing autonomy; this initiative is evidence of their political integration.

Introduction

En août 1996, le Secrétaire mexicain de l'Intérieur rendit publique une décision prise par le Président de la République qui indiquait un tournant décisif pour les réfugiés guatémaltèques qui demeuraient alors en territoire mexicain. Il s'agissait d'élargir la gamme des solutions durables offertes aux réfugiés jusque-là limitée pour la majorité des Guatémaltèques à une double modalité de rentrée au pays d'origine : le rapatriement individuel à partir de 1984 et le retour collectif et organisé à partir de 1993. Seul un petit groupe de personnes avait pu procurer à leur futur une voie différente grâce à la réinstallation dans un pays tiers, le Canada. Les caractéristiques socioculturelles des réfugiés et leurs aspirations rendaient en effet difficilement plausible la généralisation de cette solution à la totalité du groupe.

Lorsque la politique d'intégration fut annoncée, environ 25 000 réfugiés guatémaltèques vivaient au Mexique dans trois États du sud-est du pays. La majorité d'entre eux se trouvaient au Chiapas, zone initiale de réception au début des années quatre-vingt, et se répartissaient dans des villages où ils partageaient parfois l'espace disponible avec la population mexicaine. Situées en zone rurale, ces communautés de taille diverse étaient alors toujours appelées « camps » bien que n'ayant jamais eu l'apparence d'un camp de réfugiés, au sens traditionnel du terme. Au Campeche et au Quintana Roo, États de la péninsule du Yucatán, résidait l'autre partie de ce groupe qui fut réinstallé entre 1984 et 1985 pour des questions de sécurité nationale liées à la proximité de la frontière avec le Guatemala et aux fréquentes incursions de l'armée guatémaltèque vers leurs lieux de résidence. Les villages des réfugiés du Campeche et du Quintana Roo se caractérisaient en 1996 par leur nombre limité : à la différence du Chiapas où l'on décomptait

plus de 90 villages, il existait seulement trois communautés au Quintana Roo et quatre au Campeche formées exclusivement par les réfugiés et leurs descendants.

À partir de la réinstallation au Campeche et au Quintana Roo, la dynamique de la population réfugiée suivit deux logiques distinctes. La première d'entre elles, celle du Chiapas se traduit par la persistance de la politique d'assistance en raison de l'impossibilité de doter la population réfugiée de terres de culture et, de ce fait, elle signifiait une certaine précarité¹. La situation se compliqua en 1994 en raison du soulèvement zapatiste car les questions de sécurité nationale réapparurent à l'ordre du jour. Les réfugiés guatémaltèques au Chiapas recevaient alors une aide alimentaire et ce, jusqu'en 1998.

La seconde dynamique correspondait à l'expérience du Campeche et du Quintana Roo, où, dès la réinstallation, les réfugiés commencèrent à vivre dans des conditions différentes et à partir de l'année 1989, l'entrée en vigueur d'un programme appelé plan multiannuel et financé par la Communauté économique européenne (CEE) changea radicalement le contexte. En conséquence, dès 1993, les réfugiés guatémaltèques furent déclarés « autosuffisants » par les agences spécialisées, et l'aide alimentaire leur fut retirée².

Les circonstances particulières de l'État du Chiapas en 1996 expliquèrent la décision des autorités mexicaines de promouvoir dans un premier temps la politique d'intégration exclusivement au Campeche et au Quintana Roo. En effet, l'idée consistait alors à développer l'expérience de la nouvelle politique dans le contexte le plus adéquat sur le plan économique mais surtout au vu des considérations politiques. Les autorités imaginaient que les réfugiés installés au Chiapas, intéressés par l'intégration, allaient se déplacer vers les États du Campeche et du Quintana Roo et essayèrent de faire la promotion de cette option³. Cependant, face au manque de succès, elles prirent réellement conscience de la volonté des réfugiés de demeurer au Chiapas, et la politique d'intégration fut alors élargie à cet État en juin 1998.

L'histoire du refuge guatémaltèque au Mexique et la double dynamique mentionnée ont forcément des répercussions sur les décisions relatives à la politique d'intégration. Cette dernière s'oriente autour de deux axes géographiques qui correspondent à des considérations politiques et socio-économiques différentes : le Chiapas et les États de la péninsule. Ces mêmes éléments, ajoutés aux particularités dérivées des décisions politiques mènent à un vécu de l'intégration différent selon l'État de résidence et qui se caractérise par des avantages particuliers ou certains obstacles spécifiques.

Après avoir évoqué l'intégration au Mexique à partir de trois axes d'analyse, c'est-à-dire la politique d'intégration, mais aussi le désir des réfugiés et le phénomène spontané qui résulte des relations entre réfugiés et la population mexicaine,

nous centrerons cet article autour du thème de la réorganisation qui surgit dans le nouveau contexte. La disparition de certains acteurs et l'apparition de nouveaux protagonistes reflètent un processus croissant d'autonomie des réfugiés guatémaltèques devenus « immigrants assimilés »⁴ et il peut s'observer à travers l'évolution des objectifs principaux poursuivis par les nouvelles organisations.

L'intégration : les trois axes d'un processus

L'intégration des réfugiés guatémaltèques au Mexique peut s'analyser en fonction de trois éléments qui correspondent aux différentes réalités de ce processus. La première fait référence à la politique d'intégration en tant que décision politique, ses fondements et ses applications. La seconde évoque l'intention des réfugiés de demeurer au Mexique et leur opposition à l'idée de rentrer au Guatemala dans le contexte d'une logique d'attraction-répulsion. La troisième considère que l'intégration est un processus spontané qui a débuté dès le premier contact entre les réfugiés guatémaltèques et la population mexicaine de la zone de résidence et qui s'est renforcé au fil des années de telle manière que nous pouvons observer une intégration dans les faits.

Une décision d'en haut : la politique d'intégration

L'idée de l'intégration des réfugiés guatémaltèques avait été évoquée à la fin des années quatre-vingt par le gouvernement mexicain dans les trois États de réception. Au Campeche et au Quintana Roo, à la suite de la réinstallation des réfugiés et, à partir du programme multiannuel, l'expérience vécue par les Guatémaltèques se rapprocha de cet objectif, notamment parce qu'il dérivait logiquement de l'idée d'autosuffisance, entendue comme la possibilité, pour les réfugiés, de vivre sans dépendre de l'aide alimentaire externe. Les premiers documents du programme multiannuel mentionnaient qu'un des buts de celui-ci était l'intégration⁵. Cependant, la référence disparut ultérieurement dans les textes officiels⁶.

Au Chiapas, en 1989, les autorités mexicaines commencèrent à promouvoir l'idée de regrouper tous les réfugiés dans 15 sites « sûrs » dotés d'infrastructures et de services et de mettre à leur disposition des terres de culture : les objectifs primordiaux de cette initiative gouvernementale étaient la protection des réfugiés ainsi que leur contrôle. Nonobstant l'obtention d'un financement international pour réaliser le projet, les réfugiés s'opposèrent à cette décision car elle était susceptible d'affecter de manière négative le processus organisationnel qu'ils étaient en train d'amorcer autour du retour au Guatemala. Les réfugiés pensèrent à ce moment-là que la proposition des autorités et l'organisation du retour

étaient incompatibles et exclusives. En conséquence, seul un site put être édifié.

Comme l'indiquent les expériences mentionnées, l'idée de l'intégration des réfugiés avait déjà été présente dans le discours et dans les faits bien avant la fin des années quatre-vingt-dix, lorsque la décision politique fut annoncée.

La politique d'intégration telle qu'elle fut menée à bien à partir de 1996 au Campeche et au Quintana Roo, puis dès juillet 1998 au Chiapas, se développa autour de trois lignes directrices. La première d'entre elles fut l'axe légal duquel découla le plan de stabilisation migratoire. Ce plan fut divisé en deux parties : la première concernait la remise de documents migratoires légaux aux Guatémaltèques et la seconde leur donna l'option de se convertir en citoyens mexicains. Ces deux éléments furent fondamentaux pour plusieurs raisons.

En premier lieu, jusqu'à l'entrée en vigueur de ce plan, la mobilité des réfugiés était sévèrement limitée. Franchir les limites du municipe de résidence impliquait la réalisation de certaines procédures administratives car les réfugiés ne pouvaient transiter à l'extérieur de celui-ci sans autorisation⁷.

Le plan de stabilisation migratoire mit fin à ces restrictions migratoires et les réfugiés reçurent alors un document migratoire de non immigrant pour ceux qui désiraient rentrer au Guatemala (appelé FM-3) ou d'immigrant pour les partisans de l'intégration au Mexique (appelé FM-2). Ce dernier porte la mention « assimilé » qui s'utilise uniquement dans le cas particulier des « ex-réfugiés » guatémaltèques, suite à une modification de la loi mexicaine de population en 1997. La documentation migratoire octroya aux Guatémaltèques la liberté de transit au Mexique, la possibilité d'effectuer le travail de leur choix et la liberté de résidence sur la totalité du territoire. En réalité, cette possibilité n'a pas produit de déplacements définitifs de lieux de résidence, la majorité des Guatémaltèques demeurant dans les sites existants à partir de l'annonce de la nouvelle politique, sauf dans les cas de conflits avec les voisins mexicains qui se sont produits dans l'État du Chiapas⁸.

Comme résultat de la régularisation migratoire, les Guatémaltèques perdent légalement leur statut de réfugiés et se convertissent alors en immigrés à l'issue de cinq renouvellements de leur statut d'immigrants lorsqu'ils n'obtiennent pas immédiatement la nationalité mexicaine.

En second lieu, le plan de stabilisation donna la possibilité aux Guatémaltèques qui possédaient un enfant ou un conjoint de nationalité mexicaine de se transformer en citoyens mexicains. Une enquête réalisée au Campeche en 19989 nous révéla que 88,2 % de la population avait au moins un enfant de nationalité mexicaine et que 22,9 % mentionnait l'existence de mariages mixtes¹⁰ dans leur famille. Au Chiapas, selon une enquête de l'année 2000¹¹, 86,7 % des personnes interrogées avaient au moins un enfant mexicain et 23,3 % faisaient référence au mariage avec un Mexicain ou une Mexicaine.

La grande majorité des Guatémaltèques avait ainsi la possibilité réelle de devenir mexicains, les personnes exclues étant probablement les plus âgées car leurs enfants étaient de nationalité guatémaltèque ou les jeunes qui étaient arrivés en bas âge au Mexique et n'avaient pas encore de descendants. En effet, le fait de naître en territoire mexicain implique automatiquement l'acquisition de la citoyenneté conformément au droit du sol en vigueur.

À l'heure actuelle, un peu plus de 250 personnes attendent toujours leur naturalisation au Campeche et au Quintana Roo. Les autres sont devenus mexicains. Au Chiapas, seul un petit groupe a obtenu la nationalité mexicaine et les demandes en cours dépassent le chiffre de 5 000¹². Les entretiens réalisés récemment au Chiapas nous indiquèrent une anxiété relative à l'obtention de la nationalité mexicaine parmi les Guatémaltèques car ils liaient la nationalité à deux éléments clefs : se convertir en sujets de droits et de bénéfices sociaux et mettre fin au stigmate dérivé de la condition de réfugié. Il s'agit de la principale revendication formulée par les Guatémaltèques interrogés de manière individuelle. Leurs voisins mexicains continuent à utiliser le terme de « réfugiés » quand ils font référence aux Guatémaltèques ainsi qu'à leurs enfants, qui sont en réalité mexicains de la même manière que le sont leurs propres enfants.

Le second axe de la politique d'intégration est la question sociale. L'objectif consiste dans ce domaine à permettre aux Guatémaltèques un accès équitable aux services et infrastructures disponibles. Au Campeche et au Quintana Roo, nous avons pu constater qu'ils se trouvent dans de meilleures conditions que la population mexicaine des alentours qui recourt parfois aux services médicaux installés dans les sites habités par la population d'origine guatémaltèque¹³. Dans le cas du Chiapas, les situations varient et dépendent principalement de la taille du village où ils vivent : les grands villages sont mieux dotés que les petits ou tout petits, ces derniers étant formés par quelques familles.

L'axe social a consisté à construire des écoles secondaires qui utilisent un système de cours par télévision, à électrifier des villages et à fournir l'eau courante à domicile ainsi qu'à construire certaines infrastructures comme la maison de la femme au Campeche et des écoles primaires et centres de santé, voire des infrastructures hydrauliques au Chiapas, là où elles faisaient défaut. En conséquence, il est possible d'observer de ce point de vue une certaine homogénéité dans les États du Campeche et du Quintana Roo alors qu'au Chiapas, la population des petits villages doit se rendre dans les communautés voisines pour avoir accès à certains services. Les institu-

tions publiques ont ainsi dirigé leurs efforts vers les centres les plus peuplés dans une région du Mexique où il existe environ 10 000 hameaux composés d'une ou de deux maisons. Cette dispersion de la population rend difficile l'installation de services.

Le troisième axe de la politique d'intégration est la question socio-économique et elle permet d'observer de sérieuses inégalités entre l'expérience des États de la péninsule et celle du Chiapas. Suite à l'annonce de la politique d'intégration, l'Union européenne ouvrit un bureau au Campeche et au Quintana Roo en 1997 afin d'aider le processus en cours grâce à la mise en œuvre de projets de développement. La particularité du Programme d'aide à l'intégration définitive des réfugiés guatémaltèques dans les États du Campeche et du Quintana Roo (PAID) résida dans la volonté de substituer au schéma traditionnel du bénéficiaire défini selon son appartenance à un groupe déterminé (le réfugié) un nouveau modèle axé sur la définition géographique de micro-régions, dont la totalité de la population serait destinataire des projets. C'est ainsi que se développa une vision inclusive et intégrale. Le financement a consisté en micro-crédits pour la réactivation de certaines activités productives et la création de nouveaux projets¹⁴. De son côté, le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) prit alors la décision d'impulser, à travers une organisation non gouvernementale formée par de jeunes réfugiés, des crédits sur la base d'un système d'autogestion fonctionnant à partir de Caisses communautaires de crédits (CCC), dont la récupération des fonds permettrait d'appuyer de nouveaux projets dans le futur.

Au Chiapas, le HCR entreprit dès l'an 2000 de répliquer le modèle des CCC mais la dispersion et le nombre élevé des villages rendit difficile une généralisation du programme. Quant au PAID, il devrait commencer à travailler à partir de l'automne 2001 dans cette zone.

L'histoire du refuge et la double dynamique mentionnée ont produit un impact différencié sur l'intégration qui se traduit par deux expériences distinctes, celle du Chiapas se caractérisant par deux années de retard en comparaison avec le Campeche et la Quintana Roo. Jusqu'à présent, aucun effort n'a été fait pour tenter de corriger les écarts existants.

Un désir des réfugiés : vivre au Mexique

Le succès de la politique d'intégration réside en premier lieu dans sa coïncidence avec la volonté des réfugiés de demeurer définitivement au Mexique. Bien que l'idée de rentrer au Guatemala eut, dès la fin de l'année 1987 et le début de 1988, monopolisé le débat sur le thème des solutions au refuge guatémaltèque au Mexique et s'était notamment focalisé sur le retour, il serait injuste d'affirmer que tous les réfugiés étaient convaincus qu'il s'agissait de la meilleure solution.

À la fin de l'année 1993, lors d'une réunion quadripartite¹⁵ et alors que l'ambiance était dominée par le retour collectif et

organisé, un groupe de réfugiés résidant au Quintana Roo indiqua publiquement sa volonté de rester au Mexique. Il s'auto-dénomma Comité pro-intégration¹⁶. Un second document non daté écrit probablement en 1994 et adressé au président de la République fit également référence à cette possibilité¹⁷. Parmi les raisons évoquées, les personnes qui désiraient demeurer au Mexique insistaient sur les souffrances vécues et mentionnaient l'adaptation des enfants à ce pays.

À l'échelle locale au Chiapas, il existait plusieurs villages qui ne s'inscrivaient pas dans la dynamique du retour organisé et parmi eux figuraient le plus grand camp de réfugiés appelé La Gloria, formé par une population qui dépassait alors les 2 500 habitants¹⁸.

À partir du moment où les autorités mexicaines annoncèrent la politique d'intégration, le panorama, qui, pour les réfugiés, présentait seulement l'option de la rentrée au Guatemala, se modifia et après avoir pesé le pour et le contre, la majorité des réfugiés guatémaltèques décidèrent de rester au Mexique.

La décision de vivre définitivement au Mexique fut le résultat d'une conjonction d'éléments qui combina une attraction pour le Mexique et une répulsion vis-à-vis du Guatemala. Il s'agissait d'un binôme dans lequel les déterminants principaux étaient, en ordre d'importance, les suivants : situation socio-économique, volonté des enfants mexicains, futur des enfants, tranquillité par opposition à la guerre et à la délinquance au Guatemala, enracinement au Mexique.

Les raisons d'ordre économique furent fondamentales dans la décision des réfugiés¹⁹. Les enquêtes réalisées au Campeche en 1998 et au Chiapas en 2000 révélèrent dans le premier cas que 47,7 % des personnes affirmaient que leur décision obéissait à des motifs économiques et dans le second cas que 44,9 % l'attribuaient à la question de la terre. Cette différence peut s'expliquer par les meilleures conditions de vie des réfugiés au Campeche. Cependant, le thème de la terre, c'est-à-dire la possibilité de posséder un lopin au Mexique et l'impossibilité de réaliser cette aspiration dans le cas du Guatemala, était intimement lié à la question de la survie économique des familles.

Le thème des enfants mexicains mentionné par 23,9 % des personnes au Campeche et 32,8 % au Chiapas doit être considéré à partir de perspectives distinctes. En premier lieu, il faisait référence au refus des enfants de rentrer au Guatemala car ils étaient nés au Mexique ou étaient arrivés en bas âge et ils ne connaissaient pas le Guatemala ou s'ils avaient reçu de l'information sur le pays d'origine de leurs parents, leur perception était synonyme de guerre et de conflit. En second lieu, il

s'agissait aussi des perspectives d'avenir que les parents projetaient pour leurs enfants au Mexique, c'est-à-dire la possibilité d'étudier et d'abandonner la condition paysanne pour se transformer en fonctionnaires ou employés et vivre en milieu urbain. Le travail de la terre était synonyme de pauvreté, et de nombreux parents aspiraient à une ascension sociale pour leurs enfants grâce à l'éducation. Cette aspiration n'était évidemment pas à l'ordre du jour au Guatemala, car les zones de réinstallation se caractérisaient par la marginalité et l'absence des services les plus élémentaires. C'est dans ce sens que même lorsque les adultes éprouvaient le désir de rentrer au Guatemala, ils optèrent pour le Mexique car c'était une option davantage prometteuse pour les générations futures.

L'enracinement au Mexique fut mentionné par 12,8 % des personnes du Campeche et 2,7 % au Chiapas. Les entretiens réalisés au Campeche ont plus particulièrement mentionné cette idée d'adaptation et de sérénité au Mexique. Rentrer au Guatemala signifierait ainsi un nouveau déracinement pour ces personnes. À cette perception se joignit le refus de reconstruire un foyer et une communauté après de nombreux déplacements qui commencèrent par les migrations internes au Guatemala, la fuite au Mexique et continuèrent avec les constants changements et réinstallations durant les années de refuge.

Quant au refus de rentrer au Guatemala, les personnes interrogées firent référence à la persistance du conflit, malgré la signature des accords de paix et au climat généralisé de délinquance qui sévissait. Certaines affirmèrent n'avoir pas dépassé le sentiment de terreur en raison des événements traumatiques vécus lors de l'exil. Durant le travail de terrain réalisé au Chiapas, la population nous obligea ainsi à éliminer toutes les questions sur le Guatemala car cela ne l'intéressait plus et appartenait au passé.

Lors de l'annonce de la politique d'intégration, il existait un petit groupe d'indécis au Campeche qui ne dépassait pas 20 % de la population dans le cas le plus élevé. La grande majorité de ceux-ci finirent par opter pour la solution mexicaine, bien plus attrayante en terme d'opportunités pour eux et pour leurs enfants. La rentrée au pays devint ainsi synonyme de retour à une vie plus difficile, de retrouvailles avec des souvenirs éprouvants et d'absence de certitude quant au futur. Cette perspective s'est terminée en 1999 avec la fin du retour collectif et organisé et celle du rapatriement, et personne ne mentionne que la décision de rester au Mexique a été une erreur comme le font certains réfugiés rentrés au Guatemala qui ont regagné le Mexique en tant que migrants sans papiers, car ils n'ont pas pu s'adapter de nouveau au Guatemala²⁰.

Un phénomène tissé au fil des années : la cohabitation avec la population mexicaine

Non seulement la politique d'intégration coïncida avec la volonté des réfugiés guatémaltèques mais elle reflétait aussi un

phénomène de coexistence quotidienne qui avait abouti à une intégration spontanée. Par intégration spontanée, nous faisons référence à un processus qui débuta avec le premier contact entre réfugiés et Mexicains, au cours duquel le temps fut un facteur clef. La cohabitation entre ces deux groupes produisit en effet des interactions réciproques et nous observons à l'heure actuelle une multiplicité de relations sociales, culturelles, économiques, personnelles et de travail qui témoignent d'une intégration spontanée.

Évidemment, la variété des situations mentionnées impliqua une grande diversité de relations, différents degrés de convivialité et de conflits et la distance physique fut fondamentale : vivre à l'intérieur d'un village mexicain et résider dans un site uniquement peuplé par des « ex-réfugiés » guatémaltèques, cela représentait des circonstances totalement distinctes qui eurent des effets directs sur les relations entre les deux groupes.

Réorganisations dans le contexte de l'intégration : la fin de la dépendance et le cheminement vers l'autonomie

La politique d'intégration et la transformation des réfugiés en immigrants qui en découla se traduisirent par une progressive disparition des acteurs spécialisés dans l'aide aux réfugiés et des ONG qui naquirent dans le cadre du refuge. Cependant, ce processus favorisa l'apparition de nouveaux acteurs dont les « ex-réfugiés » furent les protagonistes.

Le retrait des instances spécialisées

Une des conséquences de la politique d'intégration fut le retrait progressif des institutions chargées des affaires des réfugiés, principalement la Commission mexicaine d'aide aux réfugiés (COMAR) et le HCR. Dans un premier temps, on observa une diminution du personnel, suivie de la fermeture des bureaux. Le premier État marqué par le retrait du HCR fut le Quintana Roo dès 1998, suivi par le Campeche en 1999 et actuellement le HCR prévoit réduire le nombre de ses fonctionnaires présents au Chiapas au minimum à partir de janvier 2002. La COMAR a limité ses groupes de travail en 1999 au Quintana Roo, à la fin de l'année 2000 au Campeche et depuis 1998, elle a diminué progressivement son équipe au Chiapas.

Ce retrait a été logique car les réfugiés ont changé de statut mais il s'est avéré douloureux pour ceux-ci, habitués à être traités de manière privilégiée par des instances spécialisées et tout particulièrement préoccupées par leur protection. Ce fut une situation difficile car dans certains cas, l'assistance exacerbée avait créé des rela-

tions paternalistes entre institutions et réfugiés. Elle impliqua un changement d'optique chez les réfugiés qui durent prendre conscience des nouvelles conditions.

Cette phase de transition fut particulièrement ardue car les institutions mexicaines dépendantes des gouvernements fédéral, étatiques et municipaux n'étaient pas forcément conscientes du problème et elles n'étaient pas disposées à assurer de manière immédiate le relais. Elle s'est ainsi traduite par un vide mal perçu par les réfugiés qui couraient le risque de passer de manière brutale du centre de l'attention à l'absence d'intérêt.

La disparition des ONG

Si le refuge et le retour avaient bénéficié de nombreuses donations en raison des circonstances dramatiques dans le premier cas et au vu des questions politiques pour le second²¹, la politique d'intégration, comme solution durable, a difficilement mobilisé les financeurs internationaux. En conséquence, dès 1997 au Campeche et au Quintana Roo, les quelques ONG qui subsistaient disparurent, faute de fonds.

Le cas du Chiapas fut dans un premier temps différent : l'annonce de l'intégration stimula tout d'abord le travail de certaines ONG qui se formèrent dans ce contexte avant de se traduire par une diminution de leur intervention, suivie très rapidement par leur disparition.

Deux éléments expliquent cette particularité. Le premier est lié à l'histoire du refuge dans cet État où la présence des ONG a toujours été très importante auprès des réfugiés en l'absence de programme multiannuel mené par les institutions nationales et internationales et en raison de l'impossibilité de garantir une couverture de la totalité des sites d'installation, due à leur dispersion. Le second est lié aux événements survenus à partir de 1994 au Chiapas et, bien que la question des réfugiés fût indépendante du conflit armé, le Chiapas devint le centre de l'attention internationale et il était donc beaucoup plus facile de trouver des fonds pour une cause située géographiquement au Chiapas que pour tout autre État de la République mexicaine.

Cette disparition, qui s'ajouta au retrait des institutions, eut pour effet de convertir les « ex-réfugiés » en « orphelins » car les relations établies avec les ONG se caractérisaient par une grande solidarité.

La formation d'organisations propres

La politique d'intégration impliquait un double défi sur le plan organisationnel : transformer l'organisation communautaire centrée depuis 1988 autour du retour afin d'obtenir un schéma similaire à celui des villages mexicains et de faciliter ainsi les contacts avec les nouvelles instances et créer de nouvelles organisations pour défendre les intérêts de la population.

Les principaux avantages des Guatémaltèques résidaient dans l'expérience acquise durant l'organisation du retour au

Guatemala ainsi que la connaissance du contexte local dans lequel ils s'inséraient. Malgré ces aspects positifs, le résultat ne fut pas immédiat. Dans un premier temps, chaque village du Campeche organisa son *Comité pro-integración* sur le modèle de celui formé depuis l'année 1993 avec des objectifs vagues, voire indéfinis²². C'est à partir du début de l'année 1998 que les Guatémaltèques commencèrent à créer des organisations très clairement centrées sur l'intégration.

Il est important de signaler que la première initiative organisationnelle apparue au Campeche fut tout d'abord totalement indépendante et reprit le schéma de l'organisation du retour qui consistait à regrouper les efforts dans une seule organisation collective. Le Comité central de gestion pour l'intégration et le développement des communautés guatémaltèques (CEGIDCGUA) au Campeche, Mexique, apparut en février 1998 publiquement, suite à un processus de discussion entre les représentants des quatre sites du Campeche et à une série de réunions de préparation durant le mois de janvier. Cette apparition publique programmée en présence de la presse ne fut pas du goût des institutions car les Guatémaltèques avaient préparé un grand nombre de revendications qui mettaient en doute l'aide apportée dans le cadre de l'intégration²³. En juin 1998, le CEGIDCGUA et son équivalent pour le Quintana Roo, le Comité d'intégration et de gestion définitive de guatémaltèques au Mexique (CIGDGMEX) tentèrent de regrouper leurs efforts.

Au début de l'année 1998 et parallèlement au phénomène antérieurement décrit, des jeunes gens prirent conscience que le processus d'organisation devait nécessairement passer par la formation d'une structure formelle, qui permettrait dans le futur de rassembler des fonds. Il était clair que l'aide internationale pouvait dans un premier temps constituer une solution mais qu'à moyen terme la survie des nouvelles organisations dépendaient de la recherche de sources alternatives de financement. Sur le plan juridique, la figure de l'association civile non lucrative était la meilleure voie. Elle impliquait rechercher au moins trois personnes de nationalité mexicaine pour former un groupe de cinq membres fondateurs. C'est ainsi qu'apparurent deux ONG : Promoteurs d'administration et de comptabilité pour les entreprises productives, l'industrialisation et le commerce (PACEPIC) A.C. et l'Organisation d'étudiants guatémaltèques au Mexique, XXIe siècle (Siglo XXI) A.C.

PACEPIC a, depuis sa fondation et comme son nom l'indique, centré ses activités sur la gestion de crédits, dans un premier temps, et sur l'aide à l'amélioration de l'habitat ultérieurement. PACEPIC constitue actuelle-

ment la contrepartie des CCC, le nouveau système de crédit formé par le HCR au Campeche et son rôle se limite à la formation des membres des CCC. Cette branche de ses activités est financée par la récupération de 1,5 % des intérêts payés par les différentes CCC et le crédit initial provient du HCR. Ce schéma est en quelque sorte traditionnel de l'époque du refuge car le financement a été initialement versé par le HCR même si l'objectif principal de celui-ci est de parvenir à un système d'autogestion. Cependant, la nouveauté consiste à mettre entre les mains de la population la responsabilité du remboursement des crédits et de la formation, tâches autrefois assumées par les institutions et les ONG.

Dès sa création, PACEPIC rechercha activement la diversification des sources de financement. En 1999, la Fondation Rigoberta Menchú Tum²⁴ et PACEPIC organisèrent le Fonds récupérable de bien-être social (FORBIS), à travers lequel fut créé un système qui permettait d'acheter à crédit des tôles ondulées pour améliorer les toits des habitations. PACEPIC était chargée d'administrer le FORBIS qui, à l'échelle de chaque communauté, était relayé par des structures appelées « banques de matériel ». De nouveau, l'autogestion était la règle et l'administration relevait de la responsabilité directe des « ex-réfugiés ». Plusieurs instances participèrent avec des donations : la Fondation Menchú, les gouvernements du Campeche et du Quintana Roo, le HCR, l'Institut national indigéniste (INI), institution chargée des questions indiennes.

Au début de l'année 2000, PACEPIC s'installa au Chiapas à la demande du HCR afin de répliquer l'expérience des CCC au Chiapas, et de nouveau, grâce au financement de celui-ci.

De son côté, Siglo XXI fut formée afin de faire face à un problème spécifique des étudiants des niveaux techniques et universitaires et de ceux qui fréquentaient le lycée dans la capitale de l'État du Campeche. Le fait de perdre le statut de réfugiés impliquait pour la majorité d'entre eux, boursiers du HCR et de la COMAR, la conclusion prématurée de leur bourse. Siglo XXI apparut avec l'objectif principal de rechercher de nouvelles bourses pour assurer la continuité de la scolarité de ces étudiants.

Au Chiapas, en 1999, fut créé le Comité coordinateur d'intégration et de développement communautaire au Chiapas (CIDECH) sous la forme d'une association civile, dont les objectifs généraux prétendaient englober la totalité des villages où étaient installés les Guatémaltèques. Dans un premier temps, le CIDECH reçut un financement du HCR et ultérieurement des aides suivies de celui-ci avant de se tourner vers d'autres donateurs. Actuellement, le CIDECH est en partie financé par une agence internationale qui porte le nom de *Project Counselling* et plus particulièrement en ce qui concerne la formation sur le thème des droits de la personne.

La question du financement est fondamentale pour que ces organisations formées sur l'initiative des « ex-réfugiés » puis-

sent prospérer dans le futur. Ceux-ci l'ont compris mais en réalité, ils continuent de dépendre largement du financement du HCR malgré la volonté manifeste de diversifier les donateurs.

Le surgissement des nouvelles organisations marqua un grand tournant : les « ex-réfugiés » cessèrent alors de dépendre des interventions externes ou de l'intermédiation de certaines ONG et se transformèrent en protagonistes réels et exclusifs de leur devenir. Leurs organisations devinrent, quant à elles, des acteurs formels et reconnus par la loi et abandonnèrent ainsi le terrain de l'informel qui caractérisait toutes les organisations de réfugiés nées au Mexique dans le contexte du retour au Guatemala.

Les nouveaux acteurs : vers l'élargissement des objectifs initiaux

Si nous excluons le thème de l'origine du financement déjà évoqué, un élément fondamental dans la constitution des nouvelles organisations en acteurs autonomes résida dans la définition de leurs objectifs et dans l'évolution de ceux-ci. Une révision des principales demandes émises depuis 1998 permet de mettre en évidence l'apparition de nouveaux thèmes de bataille. Si, dans un premier temps, ces acteurs se centrèrent sur la question des besoins collectifs de chaque village et des thèmes directement liés à la politique d'intégration, nous avons pu observer très récemment comment s'est produit un rapprochement avec les organisations sociales mexicaines.

Les besoins collectifs et communautaires

Dans un premier temps, les nouvelles organisations insistèrent sur la question des services et des infrastructures qui faisaient défaut et sur certains besoins communs à la majorité des familles. Un exemple de ces revendications était la réparation des toits des maisons. De manière générale, une partie des exigences faisait allusion à des services non existants et une autre partie à l'amélioration ou la réparation de ceux qui étaient déjà en place. Certains besoins énoncés étaient directement liés au bien-être de la population comme la santé, l'éducation, les espaces ludiques alors que d'autres concernaient le secteur productif.

Les listes présentées par le CEGIDCGUA en 1998 au Campeche et les revendications présentées à l'échelle de certaines communautés au Chiapas en 1999²⁵ témoignaient clairement de cette insistance.

Ces appels répétés relatifs aux besoins collectifs et communautaires correspondaient en premier lieu à une tradition héritée du refuge qui reflétait de nombreuses années d'assistance durant lesquelles les réfugiés furent

des bénéficiaires d'aides multiples. Ils se produisirent cependant dans un nouveau contexte où les « ex-réfugiés » craignaient d'être abandonnés à leur sort car ils étaient tout à fait conscients du retrait des institutions et des ONG.

Certaines revendications ont été écoutées car elles faisaient partie des plans du HCR ou du PAID, d'autres comme les réparations des toits des maisons ont été canalisées de manière favorable par les nouvelles organisations car elles étaient urgentes et certaines ont été laissées sur l'initiative de chaque communauté. Par exemple, les habitants de La Gloria au Chiapas ont financé eux-mêmes les coûts de l'aplanissement du chemin qui menait à leur village, après avoir négocié avec le maire du municipe de résidence le prêt de la machine et du technicien chargé de la manœuvrer. Il s'agissait pour eux d'une urgence. Cependant, il est nécessaire de souligner que la population de La Gloria a pu réunir les 6 000 dollars américains nécessaires pour deux raisons : son nombre élevé d'habitants et le fait que la majorité des familles ont des revenus supérieurs à la moyenne car elles possèdent des parents qui ont émigré aux États-Unis et qui leur envoient une partie de leur salaire.

L'accompagnement de l'intégration

Le second thème général, fréquemment évoqué par les nouvelles organisations parallèlement à celui des services et infrastructures, concerne les mesures qui découlèrent de la politique d'intégration, comme la documentation migratoire et la naturalisation.

Les retards enregistrés au cours de la remise des documents migratoires dès les premiers temps et ultérieurement en ce qui concerne la citoyenneté mexicaine affectèrent directement la vie quotidienne des Guatémaltèques et notamment leur mobilité. Ils inspirèrent une méfiance et laissaient parfois même croire que la politique d'intégration était réversible et que le gouvernement mexicain pouvait du jour au lendemain les renvoyer au Guatemala.

Par ailleurs, l'obtention de la nationalité mexicaine signifie pour les « ex-réfugiés » du Chiapas la possibilité d'avoir accès à des programmes gouvernementaux et la fin de l'étiquette de réfugiés et les connotations négatives que celle-ci implique.

Même si au cours des années, le processus de documentation et de naturalisation a enregistré des avancées, la lenteur de la remise des documents qui accréditent la nationalité mexicaine est incompréhensible pour les Guatémaltèques et devient désespérante. Il s'agit de la revendication la plus importante pour les personnes installées au Chiapas, car elles vivent dans une portion du territoire mexicain située entre 0 et 100 km de la frontière internationale, situation qui ne leur permet pas d'acheter des terres. Cet élément renforce leur précarité et les laisse à la merci des accords convenus avec leurs voisins mexicains ou les oblige à acheter des terrains dans des conditions légales discutables qui peuvent les amener à perdre les biens acquis de cette manière.

L'accompagnement de l'intégration à travers la défense des droits des nouveaux immigrants qui dérivent de la politique d'intégration est une activité qui relève exclusivement des organisations de représentation des Guatémaltèques. Il s'agit d'un changement important car autrefois, les fonctions de protection étaient assumées par le HCR et la défense des intérêts des réfugiés était assurée par les ONG. Quant au retour au Guatemala, il fut largement financé et promu par tous les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, nationaux et internationaux présents auprès des réfugiés. Dans le cadre de l'intégration, les « ex-réfugiés » et parmi eux, ceux qui sont toujours guatémaltèques et aspirent à la citoyenneté mexicaine sont conscients qu'ils peuvent compter uniquement sur les nouvelles organisations et sur la solidarité mutuelle pour défendre leurs intérêts.

Le rapprochement thématique avec les organisations sociales mexicaines et locales

Au cours des dernières semaines, deux des ONG formées par les ex-réfugiés ont, à plusieurs reprises, pris position publiquement sur des thèmes non considérés jusqu'à présent comme objectifs de leurs organisations. Ce phénomène marque un élargissement des thèmes de lutte, qui sont passés de la défense des besoins collectifs et communautaires et des éléments dérivés de l'intégration à un panorama beaucoup plus large.

La première prise de position fut la signature d'un document avalisé par 120 organisations sociales convoquées à une réunion sur le thème du Plan Puebla-Panama²⁶, qui est le fer de lance de la politique de développement du nouveau gouvernement mexicain pour le sud du pays et pour l'Amérique centrale. Les organisations sociales manifestèrent leur opposition à ce méga-projet car elles considèrent qu'il promeut des intérêts totalement mercantiles, destinés à exploiter les ressources naturelles de la zone et la main-d'œuvre bon marché sans rétribution réelle pour la population locale, sous un modèle capitaliste de type agressif.

La seconde fut réalisée par le CIDECH lors d'une rencontre académique²⁷ et à l'encontre d'une loi approuvée par le congrès fédéral mexicain sur le thème des indiens et rejetée par la totalité des organisations indiennes et sociales mexicaines.

Ces deux thèmes constituent au Mexique les deux fronts de lutte actuels des organisations indiennes et sociales et ce positionnement témoigne de préoccupations nouvelles. Le rapprochement avec les organisations sociales qui travaillent dans la région est un processus qui s'explique par la recherche de financements et par la participation récente du CIDECH et de

PACEPIC dans des réseaux de formation propres aux ONG mexicaines.

Cette identification avec les intérêts des groupes indiens et des organisations sociales est le signe d'un processus de maturation des nouvelles organisations surgies dans le contexte de l'intégration au Mexique et de leur propre cheminement vers l'intégration politique.

Conclusion

À l'issue du travail de terrain réalisé au Campeche en 1997 et 1998, nous concluons que, si le retour collectif et organisé au Guatemala avait surgi d'abord comme un projet politique avant de se concrétiser, l'intégration paraissait suivre une dynamique inverse : elle partait des besoins très concrets et ne possédait aucun arrière-fonds idéologique. Cela était surprenant en raison de la tradition organisationnelle des réfugiés guatémaltèques et des expériences vécues mais peut-être s'agissait-il d'une phase de transition.

Au vu des événements actuels, nous pouvons mentionner que les nouveaux acteurs qui surgirent dans le cadre de l'intégration possèdent énormément d'atouts en main qui leur permettront d'acquiescer prochainement une réelle autonomie. La formalisation des organisations existantes, la prise de conscience du nouveau contexte par leurs membres, l'acquisition récente de nouvelles compétences liée à la disparition des intermédiaires et le processus d'autogestion sont des acquis importants. La politisation des objectifs et l'insertion de ces organisations dans des luttes politiques nationales constituent un effort de projection et de réflexion.

Seule demeure la question du financement, qui dépend toujours en partie des relations tissées durant l'étape du refuge, pour que les nouvelles organisations apparues dans le cadre de la politique d'intégration puissent franchir le dernier pas qui les convertisse en acteurs véritablement autonomes.

Notes

1. Edith Kauffer Michel, *Les réfugiés guatémaltèques au Chiapas. Le retour du peuple du maïs. Un projet politique* (Paris : L'Harmattan, 2000).
2. ACNUR, Comisión Europea, *Evaluación del Programa Multianual de Campeche, 1989-1993* (Mexico : 1993).
3. Entretiens réalisés en 1997 et 1998 au Campeche et en 2000 au Chiapas.
4. À partir de la politique d'intégration, il devint difficile de trouver un terme adéquat pour désigner les réfugiés guatémaltèques : nous ferons référence dans cet article aux « ex-réfugiés », comme ils ont eux-mêmes pris l'habitude de se dénommer.
5. Programa multianual para la autosuficiencia y la integración, *Marco conceptual y operacional*, (Mexico : 1989). Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Programa Campeche, *III Reunión Cuatripartita de Concertación ACNUR-COMAR, CONONGAR-CODEORCA* (San Cristóbal de Las Casas : 1992), 1.
6. Estados Unidos Mexicanos, *Balance y compromisos en favor de las poblaciones desarraigadas en el contexto de la lucha contra la pobreza extrema* (Mexico : 1994).
7. Edith Kauffer, *Les réfugiés guatémaltèques au Chiapas. Le retour du peuple du maïs. Un projet politique* (Paris : L'Harmattan, 2000).
8. Durant le travail de terrain réalisé dans 25 villages guatémaltèques et 21 communautés mexicaines en 2000 et 2001 au Chiapas, nous avons pu suivre de près trois conflits agraires.
9. *Projet La politique d'intégration des réfugiés guatémaltèques au Mexique. Le programme pilote du Campeche*, réalisé en 1998 et financé par le Système régional de recherche Justo Sierra Méndez (SISIERRA) dépendant du Conseil national de science et technologie (Conacyt) du Mexique.
10. Le mariage mixte fait référence à une union entre un(e) réfugié(e) et un(e) mexicain(e).
11. *Projet Défis et perspectives de l'intégration des réfugiés guatémaltèques au Chiapas* financé par le Conseil national de science et technologie (Conacyt) du Mexique de 1998 à 2001.
12. Entretiens avec des fonctionnaires de la COMAR, 2001.
13. Travail de terrain de 1997 et 1998 au Campeche et entretiens avec les leaders des villages mexicains du Campeche, 1998.
14. Proyecto de apoyo a la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche y Quintana Roo, MEX/B7/-2120/96/18.
15. Réunions organisées périodiquement entre le HCR, la COMAR, les ONG et les représentants des réfugiés entre 1989 et 1994 dans le cadre du mécanisme de suivi établi par la Conférence internationale pour les réfugiés en Amérique centrale (CIREFCA).
16. Comité de pro-integración, *Lettre* (Maya Balam, 20 octobre 1993).
17. Comité de pro-integración de Campeche, Quintana Roo y Chiapas. Bien que faisant allusion aux trois États de réception, ce document n'est pas signé par les réfugiés du Chiapas.
18. La Gloria était et constitue toujours la communauté la plus peuplée. Elle n'a jamais manifesté le désir de rentrer au Guatemala, même lors du conflit pour la terre avec les voisins mexicains qui réapparaît périodiquement. Il existe une autre communauté appelée La Esperanza qui n'était pas organisée pour le retour mais elle constitue un cas particulier car les réfugiés y possédaient l'usufruit du terrain, acquis par un suédois par l'intermédiaire d'un pré-nom mexicain car dans la zone frontalière, les étrangers ne peuvent acquiescer de propriété terrienne. Ce village se caractérisait par une certaine abondance liée à la disponibilité de la terre et ses habitants ne professaient pas la religion catholique. D'autres exemples pourraient ainsi être cités.
19. Edith Kauffer Michel, "Panorama de la integración de los refugiados guatemaltecos en Campeche: decisión a futuro y transformaciones organizativas", *Acta Universitaria* 9 (1999), 34-50.

20. Entretiens réalisés avec des anciens réfugiés rentrés au Guatemala et de retour au Mexique, Chiapas, 2000.
21. Edith Kauffer Michel, *Les réfugiés guatémaltèques au Chiapas. Le retour du peuple du maïs. Un projet politique* (Paris : L'Harmattan, 2000).
22. Entretiens réalisés auprès des leaders en 1997 et 1998 au Campeche.
23. Ramón A. Jiménez Gómez, "Piden refugiados mayores apoyos para iniciar integración definitiva a la entidad", *El Sur de Campeche*, 13 février 1998.
24. Fondation fondée par Madame Rigoberta Menchú Tum, guatémaltèque et Prix Nobel de la Paix en 1992.
25. Voir : Los y las representantes de la zona de Comalapa y de cada comunidad, *A la institución de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales* (Frontera Comalapa, Chiapas : 20 août 1999).
Pascual Tomás Pascual, (Nueva Libertad : 24 août 1999).
María Bautista García, (Nueva Libertad : 24 août 1999).
Francisco Andrés Pedro, (Nueva Libertad : 24 août 1999).
26. Declaración del foro de información, análisis y propuestas, *El Pueblo es primero frente a la Globalización*, (Tapachula : mai 2001).
27. III Foro Internacional de Análisis de la Frontera Sur de México, 20–22 juin 2001.

Edith F. Kauffer Michel est politologue et chercheure au Colegio de la Frontera Sur, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, Mexique. Elle travaille actuellement sur la politique d'intégration des réfugiés guatémaltèques au Mexique.
