



Comment répondre
aux situations de
refuge prolongé

*Le cas des réfugiés
guatémaltèques au Mexique*

Unité chargée de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale

L'Unité chargée de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale du HCR (EPAU) est chargée de l'examen et de l'évaluation systématiques des politiques, programmes, projets et pratiques du HCR. Cette unité encourage également une recherche rigoureuse sur les questions liées aux activités du HCR ainsi qu'un échange de vues et d'informations dynamique entre les personnels humanitaires, les décideurs politiques et les chercheurs. Toutes ces activités sont conduites en vue de renforcer l'efficacité opérationnelle du HCR en dotant l'organisation des capacités nécessaires pour s'acquitter de son mandat en faveur des réfugiés et des autres personnes déplacées. Le travail de cette unité est guidé par les principes de transparence, d'indépendance, de consultations, de pertinence et d'intégrité.

Unité chargée de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
Case postale 2500
1211 Genève 2
Suisse

Tél.: (41 22) 739 8249
Télécopie : (41 22) 739 7344

Courriel : hqep00@unhcr.org

Internet : www.unhcr.org/epau

Tous les rapports d'évaluation de l'unité sont du domaine public. Les versions électroniques sont placées sur le site du HCR et les copies papier peuvent être obtenues sur demande. Ils peuvent être cités et reproduits, à condition d'en mentionner la source. Les vues exprimées dans les publications de cette unité ne sont pas nécessairement celles du HCR. La terminologie et les cartes utilisées n'impliquent en aucune façon une quelconque prise de position ou reconnaissance du HCR quant au statut juridique d'un territoire ou de ses autorités.

Table des matières

Préface	1
Résumé des recommandations	3
Introduction.....	5
Antécédents	9
Réponses	13
Analyse.....	23
Leçons à tirer de l'expérience mexicaine.....	27
Annexe 1 Sources.....	29
Annexe 2 Programme et rencontres.....	31
Annexe 3 Terms of reference.....	37

Préface

Le HCR et les autres membres de la communauté humanitaire ont une tendance naturelle à focaliser leur attention sur des situations entraînant des changements et des mouvements de population majeurs : les nouvelles crises de réfugiés et les programmes de rapatriement à grande échelle. Cependant, la plupart des bénéficiaires du HCR se trouvent piégés dans des situations de réfugiés prolongées, ne sont pas en mesure de rentrer chez eux et n'ont aucune perspective de solution dans le pays où ils ont trouvé asile.

Ces situations, souvent caractérisées par des programmes de soins et entretien à long terme et par le confinement des réfugiés dans des camps, ne sont pas l'intérêt des réfugiés, des populations locales, des gouvernements hôtes ou des Etats donateurs. Et pourtant, ces situations ont pu se prolonger. Pourquoi en est-il ainsi et que peut-on faire pour remédier à cette situation ?

Afin de répondre à ces questions, le HCR a conduit une série d'études sur les situations de réfugiés prolongées grâce à un financement fourni par le Bureau de la population des réfugiés et de la migration du Département d'Etat des Etats-Unis. Dans l'ensemble, les questions posées dans chaque cas sont les suivantes : comment le HCR et les autres acteurs ont-ils répondu aux situations de réfugiés prolongées ? Parmi ces réponses, lesquelles ont été couronnées de succès et lesquelles ne l'ont pas été ? Parmi les réponses couronnées de succès, quels sont les éléments qui peuvent être appliqués aux situations prolongées actuelles et futures ?

Les conclusions de ces études de cas alimenteront un examen plus large, à l'échelle de l'Organisation, des situations de réfugiés prolongées et devraient conduire à l'élaboration d'une politique plus stricte et à des principes directeurs pratiques concernant la gestion de ces situations.

Le rapport actuel sur les réfugiés guatémaltèques au Mexique constitue l'une de ces études de cas. Parmi les autres de cette série, citons les Soudanais et les Somalis au Kenya, les Sierra-léoniens en Guinée, les Libériens au Ghana, les Sahraouis en Algérie, les Soudanais en Ouganda et les Libériens en Côte d'Ivoire, etc.

Cette étude a été préparée par Rodolfo Lobato, un consultant indépendant. Bien que le rapport ait été mandaté par le HCR et que des projets aient été diffusés et commentés par les fonctionnaires compétents du HCR, les opinions exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les vues du HCR.

La composante relative à l'étude de cas de l'Initiative PRS ("protracted refugee situations") a été gérée par le Groupe chargé de l'évaluation et de l'analyse de la politique générale et a été guidée par un Comité directeur comprenant des fonctionnaires du Département des opérations (Section de la réintégration et de l'installation sur place, Section de la coordination du programme et de l'appui aux opérations, Section de la santé et du développement communautaire), du Département de la protection internationale et du Bureau régional pour l'Afrique.

Résumé des recommandations

Pendant près de vingt ans, le Haut Commissariat aux Réfugiés s'est occupé des 46 000 réfugiés guatémaltèques arrivés au Mexique au début des années 80. Cette opération humanitaire a retenu très longtemps l'attention internationale, bien qu'elle ne concerne, si nous la comparons avec les réfugiés d'Afrique ou d'Asie, qu'un petit nombre d'individus.

Cette réalité fut un véritable laboratoire. Le HCR au Mexique et au Guatemala a donc du s'engager beaucoup plus qu'il ne le fait habituellement, ce qui a entraîné à la fois un coût financier élevé et la promotion de projets très divers. Il a réagi à la conjoncture en sortant à plusieurs reprises des schémas traditionnels pour gagner en souplesse, poussé par les circonstances et les décisions prises par les gouvernements locaux, sans qu'aucun des acteurs ait eu forcément une stratégie déterminée à l'avance. Ces acteurs, individus et institutions, ont été si nombreux qu'ils ont rendu la situation complexe et difficile à saisir. Mais, en définitive, les résultats ont été meilleurs que ceux que l'on pouvait attendre: la majorité des réfugiés est revenue dans sa patrie tandis qu'un tiers a décidé de rester au Mexique, acceptant ainsi l'offre du gouvernement mexicain. On peut a posteriori, analyser ce qui a bien fonctionné et ce qui a échoué. Et donc tirer quelques leçons pour l'avenir.

L'intérêt du cas mexicain tient à l'existence de deux politiques différentes en rapport avec l'intégration ou non des réfugiés. D'une part, dès 1984, on choisit de promouvoir l'intégration relativement rapide de 40% de ces réfugiés qui, établis d'abord au Chiapas, sont transférés loin de la frontière vers les états du Campeche et du Quintana Roo. D'autre part, pour les réfugiés demeurés près de la frontière au Chiapas, on cherche à freiner l'intégration et l'on maintient une politique d'assistance, dans l'attente d'un changement politique au Guatemala qui permette le rapatriement.

La comparaison des résultats de ces deux politiques opposées permet de mettre l'accent sur des points essentiels:

Il convient de chercher dès l'origine l'intégration des populations réfugiées; cela améliore leurs conditions de vie et ouvre au HCR des possibilités de négociation avec ses divers interlocuteurs, en particulier les gouvernements en cause. D'autres avant nous, tel Jacobsen, ont signalé l'importance de l'intégration locale pour répondre au défi lancé par le problème des réfugiés. Mais, à notre avis, on n'a pas jusqu'ici pris suffisamment en compte le fait que cette intégration a pu améliorer aussi la capacité de négociation politique du HCR et l'aider à ne pas dépendre uniquement de la conjoncture.

En second lieu, et ceci a été moins noté jusqu'ici, il faut souligner que l'intégration et le rapatriement peuvent se réaliser simultanément, puisque les motivations qui conduisent au rapatriement ne sont pas seulement économiques mais politiques et familiales.

Les groupes en voie d'intégration peuvent souvent repartir dans leur pays d'origine plus aisément que ceux qui ne le sont pas. En effet, si l'impact des programmes d'infrastructure ou des projets productifs contribue à améliorer les conditions de vie des réfugiés ainsi que leur intégration, il ne peut être considéré comme l'élément déterminant dans la décision des réfugiés de demeurer au Mexique ou de retourner dans leur pays d'origine. On ne peut affirmer que ces programmes ont empêché le retour. La décision de repartir au Guatemala a été plus influencée par l'engagement politique des réfugiés et de leurs leaders ou par des considérations familiales, dans la mesure où les plus jeunes avaient vécu la plus grande partie de leur vie dans l'exil et ne s'identifiaient plus avec le pays de leurs parents.

Accéder ou non à la propriété de la terre ne fut pas non plus un élément décisif. Beaucoup de réfugiés, disposant de terrains au Campeche et au Quintana Roo, ont décidé de repartir, tandis que la majorité des réfugiés du Chiapas qui choisirent de rester au Mexique n'avaient pas de terres. L'intégration a principalement dépendu d'une décision politique qui permit aux réfugiés la libre circulation hors des camps, ce qui les conduisait à travailler comme journaliers ou à louer des terres.

Il est indispensable d'abandonner le plus vite possible les programmes d'assistance. Ces programmes créent une dépendance des autorités, des ONG et des réfugiés, à l'égard du HCR. Ils freinent l'intégration en faisant vivre les réfugiés dans une situation artificielle. En outre, ils bloquent les options de négociation politique puisque ce sont des programmes qui ne peuvent évoluer et ne laissent comme alternative que continuer à l'identique ou interrompre par manque de fonds.

Tous ces points impliquent la nécessité d'une révision des présupposés qui sous-tendent le modèle d'assistance prolongée du HCR: l'isolement des réfugiés, la priorité totale au rapatriement et l'idée que l'intégration ne peut intervenir que comme un dernier recours, comme la moins souhaitable de toutes les options.

Si l'on veut faire face au problème du refuge prolongé, il est nécessaire d'imaginer un nouveau modèle d'attention qui donne la priorité à l'intégration et qui fasse du HCR non seulement une agence humanitaire mais aussi une agence de développement. Il ne s'agirait pas nécessairement de trouver des financements plus importants mais de les administrer différemment.

Ainsi, au Chiapas, dans les trois dernières années, l'annonce officielle de l'intégration des réfugiés et la fin graduelle de l'assistance ont fait du HCR une agence de développement efficace malgré la diminution de son budget. Il a organisé le travail des réfugiés dans les camps à travers des « projets d'impact rapide » afin d'introduire eau, électricité, écoles et appuie un programme ambitieux de microcrédit administré par les réfugiés eux-mêmes.

A long terme, il est clair que si l'on ne promeut pas de telles initiatives, il n'y aura pas de possibilité institutionnelle de résoudre leurs problèmes, même si l'on dispose de sources de financement. Le refuge prolongé ne doit donc pas être considéré seulement comme un problème financier pour le HCR, mais bien comme un problème de développement humain. Il faut absolument éviter de faire obstacle à toute volonté de changement et d'amélioration venue de populations qui se verraient, dans le cas contraire, condamnées à une vie suspendue à l'aide qu'on consentirait à leur donner.

Introduction

1. La majorité des 12 millions de réfugiés dans le monde, en 1999, se trouvait en situation de refuge prolongé. Ils n'étaient plus dans des conditions d'urgence mais ne pouvaient pas non plus repartir dans leur patrie. Ni le HCR ni les gouvernements des pays d'accueil n'ont jusqu'ici affronté convenablement ce défi, ce qui laisse les réfugiés dans la dépendance encore pour de nombreuses années.

2. L'observation de ces cas de refuge prolongé montre que, malgré des situations politiques et sociales très différentes d'un exemple à l'autre, les problèmes qui surgissent sont identiques. Les formes habituelles de l'action du HCR n'en sont-elles pas la cause ? Le modèle d'attention humanitaire choisi par le HCR est au cœur de la question puisqu'il semble fait pour durer indéfiniment dès qu'il est lancé.

3. Certains secteurs du HCR sont donc amenés à penser que l'assistance humanitaire selon ses modalités habituelles n'est plus viable, une assistance qui de plus consomme une grande quantité des ressources et de l'énergie de l'institution.

4. Notre rapport sur le cas mexicain vise à appeler l'attention sur la nécessité de considérer l'intégration comme l'élément essentiel pour toute rénovation des méthodes traditionnelles de gestion du HCR. Celui-ci est en débat actuellement de manière interne.

5. En effet l'exemple mexicain met en question les conceptions fondamentales qui sous-tendent le modèle traditionnel de l'assistance : le rapatriement est la meilleure des solutions et l'intégration locale des réfugiés empêche ce rapatriement. Nombre d'analystes défendent encore l'idée selon laquelle les projets d'intégration et de développement qui fonctionnaient dans les camps du Campeche et du Quintana Roo ont fait obstacle au rapatriement. L'enquête sur le terrain témoigne au contraire que des réfugiés qui connaissaient des niveaux différents d'intégration sont rentrés de la même façon au Guatemala.

6. Au bout de quelques années, l'intégration locale des réfugiés a inévitablement lieu s'il est possible de sortir des camps pour travailler à l'extérieur. Pour cette raison beaucoup de réfugiés ont préféré vivre en marge des camps et de l'assistance humanitaire.

7. Au Chiapas, les réfugiés reconnus par le HCR sont pourtant loin d'avoir été les plus nombreux, puisqu'ils représentaient, en 1984, seulement un quart des 200 000 paysans guatémaltèques qui y fuirent. 150 000 Guatémaltèques disséminés et non reconnus comme réfugiés sont pratiquement passés inaperçus pendant des années, parce qu'ils sont arrivés dans les *fincas* et les villages du Soconusco pour y travailler dans les plantations de café. Ils ont essayé de ne pas éveiller l'attention et, après le changement des conditions politiques au Guatemala, ils sont en majorité repartis vers leurs villages d'origine. Ces paysans n'ont pas voulu être considérés comme des réfugiés et se sont intégrés aux activités productives de la région. Les paysans et les propriétaires mexicains ont profité de leur travail; l'Eglise de la région les a aidés très discrètement, les autorités mexicaines les ont tolérés. Le HCR et les

autres institutions humanitaires ont vite compris que les prendre en charge risquait d'être coûteux et compliqué.

8. La comparaison entre ces deux types de réfugiés laisse penser que les non reconnus comme tels ont connu un sort meilleur et une expérience moins traumatisante parce qu'ils ont été moins aidés et plus intégrés; seuls 10% d'entre eux ont volontairement pris contact avec l'aide humanitaire et les camps, tous les autres, l'immense majorité, sont restés à l'écart.

9. Notre rapport étudie le cas des réfugiés reconnus, ceux qui, après avoir été au centre des affrontements provoqués par la Guerre Froide, se sont trouvés au milieu d'une intense activité humanitaire. Ces 46 000 réfugiés, installés en 1981-1982 dans 88 camps au Chiapas, étaient devenus, dix-huit ans plus tard, en 2000, grâce à une croissance démographique annuelle de 3%, 72 500 dont 50 000 avaient regagné le Guatemala, principalement une soixantaine de communautés dans les départements de Huehuetenango et du Quiché. 22 500 vivaient au Mexique, dont 12 500 dans les 62 camps du Chiapas et 10 000 dans les 7 camps du Campeche et du Quintana Roo.

10. Ce texte est le fruit d'une mission de trois semaines et demie, en novembre 2001, demandée par l'unité d'évaluation et d'analyse politique du HCR (EPAU). J'ai visité les états mexicains du Chiapas et du Campeche comme le nord des départements guatémaltèques de Huehuetenango et du Quiché. Il est évident qu'en un laps de temps aussi court il est difficile de suivre en détail le processus complexe du refuge, du rapatriement et de l'intégration qu'a connu cette région pendant près de 20 ans. Cependant, il m'est possible d'en rendre compte grâce, en particulier, à l'aide précieuse du personnel du HCR rencontré à Mexico et à Comitán, dont beaucoup avaient précédemment travaillé au Guatemala. J'aimerais les remercier ici pour leur appui.

11. Signalons aussi que j'ai travaillé comme anthropologue dans cette région de la frontière Mexique/Guatemala depuis 1975, et que j'ai collaboré depuis 1996, à plusieurs reprises, avec la Commission Mexicaine d'Aide aux Réfugiés (COMAR), ce qui m'a permis de bien connaître les camps du Chiapas, du Campeche et du Quintana Roo.

12. Cette étude tente de répondre à quelques questions:

Comment le HCR et d'autres organismes ont-ils répondu à la situation de refuge prolongé des Guatémaltèques au Mexique ?

Comment les programmes et le contexte mexicain ont-ils influé sur les processus de rapatriement et d'intégration locale?

Quels ont été les facteurs déterminants de l'intégration des réfugiés guatémaltèques au Mexique ?

Quels éléments peuvent être appliqués dans d'autres contextes? Pourquoi la répétition de situations de refuge prolongé? Certaines pratiques institutionnelles du HCR ne conduisent-elles pas à des résultats prévisibles? Peut-on, enfin, imaginer des procédés différents ?

13. J'ai essayé de donner ici des réponses de façon critique. Comme il est d'usage, je rappelle que les positions soutenues dans ce texte n'engagent que leur auteur.

Antécédents

L'origine des réfugiés

14. La majorité des réfugiés viennent de communautés indigènes mayas des départements de Huehuetenango et du Quiché, communautés à très forte croissance démographique mais avec fort peu de terres. Leur vie était fondée à la fois sur une agriculture de subsistance et sur la migration; ils cherchaient des terres à cultiver ou des travaux d'ouvriers agricoles dans les grandes plantations de café et de canne à sucre de la côte sud du Guatemala. Cette population, sous la tutelle de l'Eglise catholique, avait été évangélisée de nouveau, organisée et politisée, depuis plus d'une décennie avant sa fuite au Mexique.

15. Les liens entre les indigènes et l'Eglise catholique ont toujours été très forts. Cependant, dans les années 50, les églises protestantes commencent à surgir dans les communautés sous l'influence de pasteurs américains si bien qu'actuellement 30 à 40% de la population a quitté la religion catholique. Ceci fait du Guatemala un des pays d'Amérique Latine qui a connu le plus fort bouleversement en la matière. Se convertir signifiait pour beaucoup d'Indiens tout simplement ne plus participer aux fêtes des saints patrons, et donc abandonner l'alcool et éviter les frais énormes occasionnés par les confréries, frais qui pesaient lourdement sur l'économie familiale.

16. L'Eglise catholique dut relever le défi de cette impressionnante perte de fidèles en lançant une nouvelle évangélisation. Elle montra alors une plus forte préoccupation pour la situation socio-économique de la population indienne et mit au centre du problème de la pauvreté le manque de terres.

La colonisation des forêts sur la frontière

17. Dans les années 60 et 70, l'Eglise, avec l'appui de religieux venus d'Amérique du Nord et d'Europe, poussa à la colonisation des terres tropicales à la frontière du Mexique, dans le nord des départements du Quiché, de Huehuetenango, de l'Alta Verapaz et dans le Petén. Sous la responsabilité de l'Eglise et quelquefois avec la participation du gouvernement, s'établirent des communautés et des coopératives. Il s'agissait de créer de nouveaux villages qui puissent servir de modèle pour une vie plus digne. Des familles de tout le pays dont de nombreux villages indiens y arrivaient et créaient un véritable creuset où se fondaient diverses traditions, comme on allait le voir quelques années plus tard chez les réfugiés du Mexique. Au milieu de la forêt, ils construisaient des villages avec une piste d'avion, une école, une église et un centre de santé, tandis qu'on y formait des instituteurs, des catéchistes et des infirmiers. Peu à peu, ils commençaient à conquérir la forêt et à produire café, cardamome et bétail.

18. L'Eglise façonnait ainsi un nouveau type de chrétien plus solidaire qui considérait tous les hommes comme des égaux sans discrimination ni distinctions

culturelles ou ethniques. Dans une société comme la société guatémaltèque où régnait l'inégalité entre Indiens et Blancs, préconiser l'égalité risquait d'être explosif.

La guerre civile et la contre-insurrection

19. La guérilla guatémaltèque qui, jusqu'au milieu des années 70, n'avait pas considéré sérieusement la population indienne, se mit à l'enrôler dans ses rangs tandis qu'elle comptait sur la sympathie et l'appui de certains membres de l'Église catholique, convaincus que les chemins pacifiques étaient fermés. La rébellion s'est alors étendue beaucoup plus et la guerre civile, née des rivalités de la Guerre Froide, eut alors la caractéristique d'être un affrontement religieux et ethnique. Les guérilleros et leurs sympathisants étaient majoritairement catholiques et indiens et c'est cette population qu'une répression terrible prit pour cible à travers tout le Guatemala. Les réfugiés sont à 80% des Indiens et catholiques à 70%.

20. La guérilla, malgré ses efforts, ne remporta qu'un succès relatif dans la zone de colonisation du Quiché et de Huehuetenango, à la fin des années 70. Pourtant l'armée, devant l'impossibilité de la combattre frontalement, lança une vaste campagne de contre-insurrection qui attaquait directement la population afin d'isoler les groupes guérilleros par la terreur et les massacres, en tuant sans distinction des milliers d'hommes, de femmes et d'enfants.

21. En 1981 et 1982, pour échapper à la mort, les villageois durent fuir vers les forêts, les villes ou le Mexique. Pour ces paysans, la décision de passer la frontière fut très difficile; des groupes ont tardé plus d'un an, isolés au milieu des montagnes, avant d'entrer au Mexique car ils pensaient que la répression serait momentanée et que la vie reprendrait vite son cours habituel. Ces populations en fuite passèrent au Mexique dans des zones isolées d'accès difficile, vers des hameaux et des fermes.

La tradition du droit d'asile au Mexique

22. Face à l'arrivée massive de réfugiés sur son sol, le gouvernement mexicain se trouve soudain à la croisée des chemins: les renvoyer et tenter de fermer la frontière comme le désirait le gouvernement guatémaltèque, ou les recevoir. Les partisans de la seconde solution trouvaient des arguments dans la tradition mexicaine du droit d'asile. Au moins depuis les années 30, avec l'arrivée des Républicains espagnols en exil, le Mexique avait essayé de garder jalousement son prestige de nation qui accueillait généreusement les exilés. Même si l'offre d'asile avait été une pratique très sélective concernant des personnalités politiques et intellectuelles, le gouvernement était très conscient de la valeur de cette réputation; le Mexique n'avait d'ailleurs pas ratifié le protocole des Nations Unies de 1951 en matière de réfugiés, car il considérait que la législation et la pratique mexicaine suffisaient à assurer les droits de tout exilé qui frapperait à sa porte. Or une arrivée massive de paysans mettait à l'épreuve la capacité des autorités à faire honneur à la tradition.

23. Les premières déportations qui tentaient d'arrêter les arrivées ne purent rien freiner mais suscitèrent une vigoureuse réaction négative dans l'opinion publique, une discussion vive des intellectuels et de l'opposition ainsi qu'une forte division au sein même du gouvernement. Les uns voyaient la question sous l'angle de la « sécurité nationale », les autres considéraient qu'il s'agissait des droits de l'homme

ANTECEDENTS

et de la tradition mexicaine du droit d'asile. Une tradition qui, sans aucun doute, fut essentielle pour les relations qui se sont établies avec le HCR et qui rendit plus aisés le dialogue et la négociation politique.

Réponses

La première phase de l'asile

24. Les réfugiés guatémaltèques eurent deux types d'attitudes face au phénomène du refuge, attitudes qui se prolongèrent des années et qui entraînèrent des processus différents: retour au pays d'origine ou intégration définitive au Mexique. Certains s'assumaient dès l'abord comme des réfugiés, ce qui signifiait un antagonisme très fort à l'égard des autorités et de l'armée guatémaltèques, et la volonté de ne pas oublier la répression qui avait tué leurs proches et les avaient fait fuir loin de leurs villages. Ils attendaient impatientement un changement de la situation politique au Guatemala pour y revenir. Ce furent en grande partie ceux qui, à la fin, rentrèrent dans leur patrie dans des retours de groupe. La seconde attitude consistait à essayer de passer inaperçus et de s'adapter aux circonstances sans appui des institutions, pour, ensuite, rentrer le plus discrètement possible. Ce fut la position adoptée majoritairement, celle des réfugiés du Soconusco comme de tous les réfugiés dispersés et des familles reparties par leurs propres moyens au Guatemala.

25. Ces deux tendances se reflètent dans la façon de s'installer au Mexique. La première conduit à la création de véritables camps séparés des villages alentour, camps qui pouvaient atteindre plusieurs milliers de personnes (voir les débuts du célèbre camp de Puerto Rico avec 7000 habitants). Dans de tels camps, il était plus simple pour les autorités mexicaines d'exercer un certain contrôle et plus facile aussi pour l'Eglise catholique, les ONG ou les Nations Unies d'offrir de l'aide. Néanmoins, du fait même de leur taille et de leur dépendance de l'aide extérieure, ces camps ne manquaient d'être plus vulnérables aux pressions, aux représailles, aux erreurs et aux déficiences des institutions. Dans un premier temps, il fut, par exemple, interdit aux réfugiés de travailler la terre ou de chercher du travail à l'extérieur.

26. La seconde stratégie concernait des petits groupes de familles - entre 10 et 20 - qui s'intégraient à des hameaux mexicains ou à des fermes. Si, parfois, ils cherchaient l'assistance des autorités mexicaines ou du HCR, le plus souvent ils préféraient vivre le plus discrètement possible. Ils s'intégraient alors plus rapidement et plus facilement à leur pays d'adoption, en travaillant les parcelles des paysans qui les accueillait ou en louant des terres.

27. Ce fut d'abord la population locale, les paysans de la frontière, qui vint directement en aide aux vagues d'arrivants malades et mal nourris. La solidarité fut facilitée par le fait que, des deux côtés de la frontière, malgré la différence de nationalité, prédominaient la même culture maya et une histoire commune, celle de la conquête de la forêt. En effet, la colonisation de la frange frontalière de la forêt, le Mexique la connaissait aussi, puisque les Indiens mayas des hautes terres descendaient vers les terres basses, mais, à la différence des Guatémaltèques, un tel exode se produisait sous l'influence de l'administration agraire. De cette colonisation étaient nés, de part et d'autre de la frontière, des contacts amicaux et des alliances

entre familles qui allaient aider les nouveaux venus et maintiendraient presque toujours des relations cordiales.

28. Quand, avec le temps, surgiraient des différends entre Mexicains et réfugiés, ce ne fut jamais très grave et les responsables en étaient surtout des tiers, c'est-à-dire les institutions d'assistance. Les paysans mexicains réagissaient négativement quand ils estimaient qu'on accordait trop d'attention aux étrangers alors qu'on les oubliait, eux

29. Soulignons par ailleurs que, si les relations furent bonnes, on le devait aux Guatémaltèques qui ne manifestèrent pas de difficultés à s'adapter à un nouvel environnement naturel et social et qui agirent avec prudence et tolérance pour gagner plus de sécurité en terre mexicaine.

La participation de l'Evêché de San Cristobal de las Casas

30. A côté de la réponse spontanée des paysans mexicains, c'est l'aide offerte par l'Evêché de San Cristobal qui mérite d'être notée. Comme institution locale capable d'agir au plus vite en situation d'urgence, elle combla les lacunes gouvernementales plus vite que les organismes internationaux. C'est à travers l'Evêché que put être canalisée la première assistance locale et internationale propre à améliorer les conditions de vie des réfugiés. Parallèlement, il sut mobiliser l'opinion publique nationale pour dénoncer les causes de l'exode guatémaltèque et tenter d'arrêter les massacres. Les réfugiés entrés au Chiapas passèrent à la une de la télévision et de la presse et reçurent des visites de nombreuses personnalités mexicaines puis internationales.

31. L'évêque de San Cristobal prit ainsi le relais des évêques de Huehuetenango, du Quiché et de l'Alta Verapaz en se chargeant de leurs ouailles poursuivies en terre mexicaine. Les premières messes au milieu des forêts chiapanèques furent célébrées avec l'appui des catéchistes réfugiés et des membres de la Pastorale guatémaltèque. Voilà qui permit dès le début une réelle continuité en territoire mexicain du travail pastoral et social qui s'était auparavant développé au Guatemala.

32. Les camps se sont vite transformés en modèles de solidarité. Les leaders des réfugiés ont construit avec l'appui de l'Evêché une nouvelle organisation interne qui profitait des expériences antérieures vécues au Guatemala, en essayant de préserver la cohésion et l'identité des Mayas.

33. L'Evêché créa et fit fonctionner l'ONG la plus présente auprès des réfugiés, le Comité Chrétien de Solidarité (en activité jusqu'en 1999), qui reprit les projets de formation de catéchistes, d'infirmiers et d'instituteurs. L'évêque de San Cristobal en a tiré une forte notoriété lui permettant de rivaliser avec les autorités mexicaines, ce qui ne manqua pas de conduire à de vifs affrontements quand il fut en désaccord avec les politiques officielles.

34. Rétrospectivement, on peut affirmer que l'Eglise catholique, à travers l'Evêché de San Cristobal, a cru, dès l'origine, comme tous les acteurs concernés, que le refuge durerait peu de temps et que la totalité des réfugiés rentreraient chez eux. Cette idée la poussa à prendre des décisions conjoncturelles qui la firent entrer en conflit avec le gouvernement et perdre de son crédit auprès de certains groupes de

réfugiés qui décidèrent finalement de rester au Chiapas. Son action fut limitée par la perspective selon laquelle l'unique option possible pour les réfugiés était le rapatriement.

Les premières réactions du gouvernement mexicain

35. L'installation des réfugiés en territoire mexicain manifesta clairement les difficultés des autorités à faire face à la situation alors qu'il n'existait ni structures ni lignes politiques pour répondre à ce phénomène inédit. Comme nous l'avons mentionné déjà, les autorités, sans prendre en compte la tradition d'asile politique du Mexique, répondirent d'abord en déportant les premiers groupes qui venaient de traverser la frontière.

36. Elles durent ensuite reconnaître tacitement que les organismes officiels traditionnels ne pouvaient s'occuper correctement de la question. Pour combler ce vide, on allait créer la Commission Mexicaine d'Aide aux Réfugiés, la COMAR; mais ce, sans stratégie définie ni projet propre. Après des débuts difficiles, au fil des années, la Commission se limita souvent à réagir aux événements et aux pressions nationales et internationales.

37. L'absence de vision propre et la dépendance du gouvernement mexicain à l'égard de la doctrine de sécurité nationale, trop rigide et idéologique, explique le rôle subordonné par rapport à l'Eglise Catholique et au HCR auquel il se tint. Dans cette perspective, tous les réfugiés étaient un jour ou l'autre de « dangereux subversifs » qu'il fallait maintenir à l'écart et dont il ne fallait pas améliorer trop vite les conditions de vie, afin qu'ils souhaitent repartir au Guatemala le plus vite possible.

38. A partir de 1983, grâce à une meilleure participation du HCR et du Programme Alimentaire Mondial, les conditions de vie dans les camps commencèrent à s'améliorer. La situation se normalisait et l'on sortait de l'état d'urgence. Cependant les problèmes de sécurité dans les camps, dus aux attaques sporadiques de l'armée guatémaltèque, n'étaient pas terminés. Le gouvernement militaire du Guatemala proclamait que les camps servaient de refuge, de lieu d'entraînement et d'endoctrinement à la guérilla qui y avait conduit les paysans pour détériorer les relations avec le Mexique. Or le Mexique avait alors besoin de l'appui guatémaltèque pour sa politique centraméricaine. Le Guatemala fit dépendre son soutien de la résolution du problème des réfugiés: ceux-ci devaient être renvoyés ou éloignés de la frontière.

Le transfert au Campeche et au Quintana Roo

39. Le gouvernement mexicain hésite alors entre plusieurs options: réinstaller les réfugiés dans un pays tiers, les renvoyer au Guatemala ou les transférer dans une autre région. Mais en avril 84, l'attaque guatémaltèque à l'un des camps les plus importants, responsable de plusieurs morts, entraîne une crise diplomatique. Après cet incident dramatique, le Mexique décide de réinstaller les réfugiés hors de la zone frontière.

40. Le Ministère de l'Intérieur sollicite l'appui du HCR qui accepte au nom de la protection d'une population qu'il faut éloigner de la frontière pour éviter de

nouvelles incursions armées depuis le Guatemala. Mais il accepte à la condition expresse que, dans les nouveaux camps, on mènerait une politique d'intégration. La position adoptée par le bureau du HCR au Mexique ne fait pas l'unanimité; les ONG et l'Eglise s'y opposent. Quant aux réfugiés, d'abord déconcertés, ils refusent parce qu'ils veulent rester près de la frontière dans l'espoir de revenir vers leurs villages d'origine.

41. La Marine Mexicaine est chargée du transfert à travers la forêt. De multiples pressions obligent les Guatémaltèques à quitter leurs camps: interruption de l'aide alimentaire, confiscation des outils agricoles et des canots, interdiction de sortir des camps et interdiction d'y accéder pour la presse. L'évêque de San Cristobal s'insurge vigoureusement en affirmant qu'il s'agit d'un attentat à l'intégrité des personnes. Des milliers de réfugiés fuient dans la forêt pour échapper au transfert.

42. Pourtant, en juillet 1984, les premiers Guatémaltèques arrivent au Campeche; en janvier 85, ils sont déjà 18 500 au Campeche et au Quintana Roo. 4000 se cachent en forêt et tentent de se confondre avec les paysans mexicains, 24 000 attendent encore au Chiapas dans plus de 60 camps.

43. L'arrivée d'un gouvernement civil au Guatemala ouvre une perspective nouvelle de rapatriement. Après des mois de forte tension, les incidents frontaliers diminuent peu à peu et, au Campeche comme au Quintana Roo, les camps se transforment en modèles d'intégration.

La vision mexicaine du problème des réfugiés

44. Entre 1981 et 1996 le gouvernement mexicain défendit une perspective que l'on peut résumer autour de quelques axes:

45. Le rapatriement massif des réfugiés était la seule conclusion possible. On considérait donc que, une fois disparue la violence qui avait provoqué l'exil, la population réfugiée retournerait en sa totalité vers sa patrie.

46. Puisque le refuge était provisoire, toutes les actions étaient pensées comme des secours d'urgence. La prolongation de la situation ne changeait pas ces conditions mais engendrait seulement une longue série d'actions « provisoires ».

47. Dans les premières années, la situation était analysée comme un problème de sécurité nationale et, en conséquence, il fallait chercher à contrôler au maximum cette population en l'isolant des Mexicains voisins. Il convenait donc de créer des lieux réservés aux réfugiés, ce choix facilitant d'ailleurs l'application de mesures d'assistance urgente. Une telle conception conduisait aussi à les éloigner de la frontière et donc à créer des camps au Campeche et au Quintana Roo.

48. Cependant, la prolongation du phénomène fit entrer en crise les éléments de contrôle et d'isolement nés de la doctrine de la sécurité nationale. Tandis que les institutions agissaient comme si la situation se gérait dans un monde clos, les réfugiés eux, au contraire, développaient pour leur propre compte des contacts avec leurs voisins mexicains, et détruisait le modèle d'isolement. La tranquillité et le peu de conflits pendant plus de dix ans finissaient par conduire à ne plus considérer les réfugiés comme des groupes dangereux et à modérer le contrôle en les autorisant à une plus grande liberté de mouvement.

49. En 1994, le soulèvement zapatiste au Chiapas fait naître des craintes à propos de l'internationalisation du conflit, les réfugiés étant soudain vus comme des otages de l'EZLN. Comme il n'en fut rien, les cercles officiels se rendirent compte, peu à peu, que les réfugiés, restés neutres, ne posaient pas un problème de sécurité nationale.

50. Néanmoins les autorités mexicaines, puisqu'elles ignoraient la question de l'intégration, ne pouvaient imaginer d'autre solution que le retour au Guatemala même si nombre de réfugiés avaient de fortes attaches au Mexique et préféraient y rester. Le gouvernement poussa avec vigueur au rapatriement des réfugiés pour les retirer de la zone du conflit. Alors qu'un nouvel environnement surgissait au Guatemala avec des gouvernements civils et la fin de la Guerre Froide, beaucoup de réfugiés commencèrent à rentrer chez eux.

Le rapatriement et la réinsertion au Guatemala

51. Le rapatriement se fit par un long et lent processus qui s'étendit sur 16 ans à partir de 1984. 43 000 réfugiés, 65% du total de la population des camps, repartirent finalement dans leur patrie.

52. Pendant plusieurs années, les conditions furent contraires à ce rapatriement et plus encore qu'aux problèmes de sécurité, qui, bien sûr, existaient, les difficultés tenaient fondamentalement à ce que les conditions politiques n'existaient pas: absence d'interlocuteurs, méfiance et antagonismes. L'armée guatémaltèque n'avait aucune envie de voir revenir les réfugiés et ces derniers ne voulaient pas prendre ce risque.

53. En 1986, l'arrivée de gouvernements civils fit espérer un changement. Le HCR, à travers les autorités mexicaines et guatémaltèques, se mit à soutenir le rapatriement volontaire et installa une Mission au Guatemala. En 1988 le gouvernement guatémaltèque réussit le rapatriement de 2000 personnes ce qui, à ce moment-là, apparut comme un grand succès.

54. Cependant ce type de rapatriement dispersait les réfugiés dans de nombreux villages. Les leaders, la URNG et l'Eglise catholique refusèrent d'appuyer cette politique sous prétexte qu'elle mettait en péril l'existence d'un acteur collectif qui s'était formé au Mexique et qui, plus tard, pourrait avoir une influence décisive sur la réalité politique au Guatemala. En réponse à ces mesures de rapatriement surgit une organisation qui bientôt assumait la représentation de tous les camps: les Commissions Permanentes des réfugiés guatémaltèques au Mexique (CCPP).

55. Avec la création de ce nouvel acteur collectif, la dynamique du rapatriement fut freinée sensiblement. En 1989, le gouvernement guatémaltèque dut chercher à négocier avec les CCPP qui posèrent deux conditions principales: le rapatriement ne devrait pas se faire de manière individuelle et dispersée mais bien collective, et les réfugiés pourraient revenir sur les terres qu'ils avaient quittées et qui, en toute justice, leur appartenaient encore. En 1990, les négociations entre les Commissions Permanentes et le gouvernement étaient toujours bloquées; pour l'Armée, les réfugiés étaient des guérilleros de l'URNG tandis que les réfugiés pensaient que le gouvernement ne pouvait assurer un retour dans la dignité et la sécurité. Pour

débloquer la situation et rapprocher des acteurs qui s'affrontaient vivement, le HCR dut s'engager plus nettement dans la négociation et agir en médiateur politique.

56. En 1991, des évêques guatémaltèques visitent quelques camps au Mexique. Ils donnent leur appui à la proposition des retours collectifs défendue par les Commissions permanentes. Élément décisif pour relancer la dynamique qui marqua par ailleurs un engagement plus net de l'Église guatémaltèque. En novembre de la même année, le Haut Commissaire aux Réfugiés, Sadako Ogata, signa au Guatemala un accord avec le Président Serrano Elias. Ce document reconnaissait les efforts consentis par le gouvernement guatémaltèque au sujet du rapatriement mais signalait les demandes et les inquiétudes des réfugiés; des garanties étaient accordées au HCR pour mener à bien son travail humanitaire. Le gouvernement reconnaissait donc formellement la participation directe des commissions Permanentes et celle du HCR.

57. L'année suivante, les négociations entre le gouvernement et les commissions débouchaient sur les accords du 8 octobre qui acceptaient les principales demandes des réfugiés. Le HCR était chargé de leur supervision.

58. Entre 1993 et 1995, une fois créées ces conditions politiques, 20 000 réfugiés, presque la moitié du total des rapatriés, sont retournés au Guatemala¹. Les trois quarts furent des rapatriements collectifs vers le nord des départements de Huehuetenango et du Quiché. C'était la reconquête des communautés construites des années auparavant avec l'appui de l'Église catholique. Des camps des trois états, environ la même proportion est répartie, un peu plus de 60%. Mais à partir du Campeche et surtout du Quintana Roo, il s'agit presque exclusivement de rapatriements collectifs (95% au Quintana Roo). Au contraire, au Chiapas, presque la moitié - 46% - furent individuels.

59. Pour ceux, mieux pourvus, qui venaient du Campeche et du Quintana Roo, le contraste entre la situation qu'ils connaissaient au Mexique et celle qui les attendait au Guatemala était impressionnant. Ils arrivaient dans des zones isolées sans aucune infrastructure, ni eau, ni électricité, ni chemins, et devaient tout recommencer à zéro. De surcroît, leurs terres étaient occupées par d'autres paysans ou par l'Armée. Le climat politique était hostile à ces « subversifs ». Malgré tout, ils ont tenu bon, et à part une exception, ils réoccupèrent leurs terres comme promis. Dans la mesure où le sens profond du rapatriement était politique, ils ont su résister et s'accrocher avec une remarquable ténacité, malgré toutes les difficultés.

60. L'insertion des rapatriés a été délicate. Dans les premières années, ils furent entourés d'appuis internationaux si nombreux qu'ils ne pouvaient être sensibles à la réalité locale quotidienne de leurs voisins. Il y eut ainsi une période où à Chacula (Huehuetenango) on compta jusqu'à 28 ONG. Dans la municipalité de Fray Bartolome de las Casas (Alta Verapaz), les réfugiés n'acceptaient pas d'utiliser les mêmes services éducatifs ou de santé que les autres paysans et demandaient des constructions spécifiques. Le fait d'être mal acceptés dans leur région n'a pas non plus aidé; il fallut attendre la signature des accords de paix entre la UNRG et le gouvernement en décembre 1996. Effacer les différences entre les rapatriés et les

¹ Pour une étude détaillée du rapatriement collectif, voir l'analyse des activités du HCR au Guatemala de Paula Worby.

autres paysans a pris plus de 6 ans. Dans ces mêmes régions, les « communautés en résistance », longtemps cachées dans les forêts guatémaltèques, beaucoup moins aidées de l'extérieur, ont pu se réintégrer plus facilement. Les groupes de rapatriés les plus politisés connaissent les problèmes d'adaptation les plus forts, par exemple dans les départements du Quiché et de Huehuetenango. Les communautés qui connaissent le développement économique le meilleur sont celles de la côte sud du Guatemala, moins politisées, et rapatriées dans les dernières.

61. L'organisation des Commissions Permanentes a maintenant disparu. Ses leaders ont préféré vivre dans la capitale et la formation acquise pendant l'exil s'est perdue. Il en est de même pour les organisations de femmes qui ont beaucoup de mal à s'inscrire dans le contexte de la société guatémaltèque. Les instituteurs et les promoteurs de santé de l'exil furent les seuls à perdurer, puisque les instituteurs ont été intégrés dans le Ministère de l'Éducation.

62. Actuellement les communautés de rapatriés se trouvent à la croisée des chemins. Ou elles arrivent à mieux s'organiser et être plus efficaces, ou elles vont s'enliser. La population en a conscience et manifeste la volonté de continuer à lutter. Les options qui se présentent sont surtout liées à la migration ; migration temporaire au Mexique de presque la moitié des hommes en âge de travailler, migration aux États-Unis qui touche 5% des rapatriés, surtout les jeunes gens, hommes et femmes.

L'intégration définitive

63. Au début de 1996, on pressentait que la situation des réfugiés au Mexique ne pouvait plus durer dans les mêmes termes. On devinait que, malgré les retours, les camps n'allaient pas disparaître. De plus, ces camps étaient peuplés par un nombre croissant d'enfants et de jeunes qui du fait du *jus soli* étaient de nationalité mexicaine et représentaient déjà 50% de la population globale. La pression internationale à travers le HCR poussait à l'intégration des Guatémaltèques au Mexique. Au même moment, le HCR faisait savoir que le financement ne pouvait durer indéfiniment.

64. Au milieu de telles pressions, le gouvernement mexicain, après de nombreuses consultations et une difficile négociation interne, abandonna la perspective traditionnelle selon laquelle le problème des réfugiés était une question transitoire qui déboucherait sur leur rapatriement définitif.

65. S'élabore alors une nouvelle politique², viable à moyen et long terme, en rupture totale avec les mesures prises antérieurement. Elle vise à mettre un point final au refuge en tant que tel et à offrir d'intégrer les réfugiés guatémaltèques qui le désirent. En parallèle, les programmes de rapatriement continuent pour ceux qui le décident.

66. Cette nouvelle politique suscitait de nombreux doutes dans les secteurs officiels puisque, selon la doctrine de la sécurité nationale, les réfugiés restaient dangereux. Si on leur offrait la possibilité de s'installer définitivement au Mexique, n'allait-on pas décourager le rapatriement de ceux qui le désiraient encore ? Or ce rapatriement demeurerait la meilleure des solutions pour les autorités. D'aucuns

² Cette politique prend le nom de « Stabilisation et régulation migratoire », sans employer le terme d'intégration effacé du vocabulaire officiel pour sa charge conflictuelle.

pensaient aussi que l'on allait perdre le contrôle supposé des réfugiés. On craignait que les camps du Campeche et du Quintana Roo ne fussent abandonnés dès que les Guatémaltèques pourraient circuler librement dans tout le Mexique. Au Chiapas, des conflits risquaient de surgir entre Guatémaltèques et Mexicains pour la propriété de la terre, ce qui multiplierait les problèmes, déjà nombreux, liés à la question agraire dans cet état. Et s'ils manquaient de terres et ne pouvaient plus compter sur les programmes officiels d'assistance, comment vivraient les réfugiés ? On pouvait même craindre qu'ils ne soient chassés de certains camps.

67. Autant d'incertitudes qui recommandaient la prudence aux autorités. Celles-ci partirent du principe qu'il y avait deux situations très différentes à traiter séparément. D'un côté, en août 1996, la décision fut prise d'accélérer l'intégration dans les camps du Campeche et du Quintana Roo, de l'autre, on donnait plus de temps au processus au Chiapas puisque, du fait du soulèvement zapatiste, la situation y était plus tendue. On gardait ainsi la possibilité de retourner en arrière en cas d'imprévu.

Les réfugiés au Chiapas

68. Ce qui paraissait inquiétant au Chiapas, c'était que les 18 000 réfugiés s'y trouvaient très dispersés dans une centaine de camps, dont beaucoup se situaient à l'intérieur de communautés mexicaines. En outre, et c'était le plus grave, ils ne pouvaient compter sur des terres pour y construire des villages ni pour cultiver; dans le contexte chiapanèque, n'importe quelle distribution de terres aux réfugiés était sentie comme très sensible politiquement et porteuse de conflits.

69. Alors que le gouvernement mexicain lance la nouvelle politique d'intégration au Campeche et au Quintana Roo et que le Président de la République offre personnellement la naturalisation aux réfugiés qui le demanderont, en cette fin de l'année 96, afin de mieux connaître la réalité de la vie des camps et de se décider en toute connaissance de cause, les autorités font effectuer, avec l'appui du HCR, une étude du cas du Chiapas. Les conclusions en furent claires: depuis plus de quinze ans, la grande majorité des réfugiés s'y étaient intégrés et avaient noué de nombreuses relations avec la population mexicaine. Pour le plus grand nombre d'entre eux, la principale source de revenus venait du travail comme journaliers; ils n'avaient donc qu'une incidence marginale sur le marché de la terre, ce qui interdisait de prévoir des conflits agraires.

70. L'analyse montrait qu'ils s'étaient trouvés dans un environnement à la fois très politisé et très institutionnel, inhérent à la condition de réfugiés. Plus ils avaient été plongés dans cet environnement, plus ils avaient eu des difficultés à s'intégrer et plus tendue avait été leur relation avec leurs voisins mexicains. De fait, plus les organismes humanitaires avaient été présents, moins l'intégration avait fonctionné puisqu'ils avaient joué le rôle de filtre entre les Guatémaltèques, les paysans et les autorités mexicaines. En revanche, les zones de meilleure intégration correspondaient aux zones de plus forte interaction entre les deux groupes, sans nécessité d'intermédiaires.

71. On devait donc conclure de ces observations que, pour appliquer la nouvelle politique au Chiapas, il convenait de démanteler progressivement l'appareil du refuge et des camps. Une fois obtenue la régularisation migratoire, il fallait en

terminer avec l'assistance qui engendrait paternalisme et dépendance. Ainsi les services de santé et d'éducation offerts par la COMAR devaient passer aux administrations habituellement responsables. La distribution officielle de terres aux réfugiés était déconseillée puisque, dans le passé, de telles mesures, pourtant prises de bonne foi, avaient causé plus de problèmes qu'elles n'en avaient résolus. Il était plus efficace de ne pas s'y lancer et d'appuyer seulement les initiatives individuelles des réfugiés qui avaient montré leur capacité à durer plus longtemps que les actions des institutions.

72. Contrairement à ce qui avait été avancé, la seule annonce de la possibilité de l'intégration réactiva le rapatriement. C'est en effet entre 1996 et 1999 que l'on compte un tiers du nombre global des rapatriés, car le nouveau contexte obligeait les réfugiés à décider d'une manière quasi définitive ou de rester ou de repartir.

73. Les camps sont loin d'être désertés malgré la migration aux Etats-Unis, sur la frontière Nord ou vers Cancun et Ciudad del Carmen; une migration pour des travaux temporaires et selon des patrons communautaires qui ressemblent tout à fait à ceux des Mexicains qui émigrent vers Mexico ou le nord du pays.

74. Aucun des conflits prévus ni des problèmes agraires n'a finalement éclaté au Chiapas. Les Guatémaltèques ont continué à vivre de leur salaire de journaliers. Ils ont dû mieux s'organiser entre familles pour acheter des terrains destinées à la construction de leurs nouveaux villages, et pour louer ou acheter des terres cultivables. Le HCR, dans les trois dernières années, a soutenu les travaux d'infrastructure de ces villages tandis que les réfugiés fournissaient la main d'œuvre.

75. Fondamentalement, la politique d'intégration a montré que les notions d'intégration et de rapatriement ne sont pas contradictoires mais bien complémentaires. D'autre part l'exemple du Campeche où la production de maïs, de légumes et de fruits des Guatémaltèques naturalisés est notable, prouve nettement que les réfugiés, après avoir été considérés comme un problème, sont maintenant un élément qui dynamise fortement l'économie des régions d'installation.

Analyse

Conclusions

76. La question des réfugiés est par nature éminemment politique. Le cas guatémaltèque démontre combien le HCR, malgré son statut d'agence humanitaire politiquement neutre, a la capacité d'agir pour profiter de la conjoncture et créer des alternatives aux pratiques habituelles. La question des réfugiés guatémaltèques a trouvé une solution durable parce que le HCR a su mener à bien des négociations politiques au plus haut niveau avec les gouvernements mexicain et guatémaltèque, négociations qui ont pu définir le processus du refuge. Elles ont ensuite tracé la voie à beaucoup d'autres ainsi qu'à des actions qui ont conduit au rapatriement ou à l'intégration.

77. Le point déterminant a consisté d'abord à faire un tremplin pour l'intégration du transfert loin de la frontière au Campeche et au Quintana Roo. Le HCR conditionna son appui à cette action d'intégration. Ce transfert suscita de nombreuses critiques à l'intérieur du HCR comme dans les ONG. Pourtant, à long terme, on doit reconnaître la pertinence de cette mesure pour ouvrir le chemin à l'intégration. Elle permit de rompre les schémas habituels qui se développaient au Chiapas avec, en particulier, des camps de plusieurs milliers de réfugiés entièrement dépendants de l'assistance internationale.

78. Les conditions de vie dans les camps du Campeche et du Quintana Roo se sont améliorées, sans empêcher pour autant, malgré les prévisions, le rapatriement d'une majorité des réfugiés.

79. Autre point clef à souligner, la création par le HCR d'une conjoncture favorable aux rapatriements collectifs et à la participation des réfugiés pour leur préparation. Ceci découla de l'accord entre le Président du Guatemala et le Haut Commissaire aux Réfugiés, en novembre 1991. Ce document signalait les craintes des réfugiés devant ce retour et des garanties de sécurité étaient données au HCR pour travailler au Guatemala. Cet accord a été l'un des plus importants puisqu'il constituait un engagement formel du gouvernement à reconnaître et faciliter la présence légitime du HCR au Guatemala ainsi que celle des rapatriés.

80. Quand il fut évident qu'un bon nombre de réfugiés désiraient rester au Mexique et quand les autorités mexicaines commencèrent à considérer sérieusement l'éventualité de les intégrer officiellement, le HCR fit systématiquement pression pour que le Mexique reconnaisse la nécessité de cette mesure. De fait, le gouvernement a pris la décision lorsqu'il considéra la perspective d'une diminution de l'aide financière qui arrivait par le HCR. De plus, l'avancée informelle du processus d'intégration dans les camps du Campeche et du Quintana Roo démontrait au gouvernement que l'intégration définitive n'était pas trop risquée puisqu'il s'agissait d'accepter une situation qui existait déjà.

81. Le HCR eut la capacité de négocier et d'opérer parce qu'il montra toujours une certaine souplesse d'adaptation et sut laisser de côté les chemins routiniers en abandonnant le modèle traditionnel de l'asile avec assistance et mise à l'écart de la population. C'est en effet un modèle très artificiel qui isole de la réalité aussi bien les réfugiés que les institutions qui les prennent en charge. Au fil des ans, le modèle ne peut plus changer ni évoluer. Inexorablement, l'assistance doit continuer indéfiniment tant qu'il existe des possibilités financières pour la maintenir.

82. Cette expérience prouve avant tout la nécessité d'étudier dès le début les possibilités d'intégration et de ne pas suivre aveuglément le modèle qui l'empêche systématiquement.³ En effet, le traitement traditionnel du problème des réfugiés repose sur quelques présupposés essentiels :

- i. Les réfugiés représentent un problème humanitaire qui, dans la majeure partie des cas, ne dure pas longtemps.
- ii. Le HCR en assume presque exclusivement la responsabilité.
- iii. Les réfugiés représentent un danger pour le pays d'accueil.
- iv. Les réfugiés doivent demeurer isolés et regroupés pour être mieux contrôlés, assistés et rapatriés.
- v. La meilleure solution pour les réfugiés est le rapatriement.
- vi. Le rapatriement se fait en fonction des meilleures propositions de terres, d'avantages économiques et de statut juridique.
- vii. L'intégration empêche le rapatriement.
- viii. Le rapatriement est d'autant plus rapide et simple que les réfugiés sont moins intégrés et que leurs conditions de vie sont plus difficiles.
- ix. Éviter leur développement et leur autosuffisance fait obstacle à l'intégration et favorise le rapatriement.
- x. L'intégration n'est proposée qu'en dernier recours, une fois le rapatriement reconnu comme impossible.

83. Pour pouvoir appliquer dans la pratique ces présupposés, il faut très souvent créer une situation artificielle de survie que seul le HCR peut assurer, grâce à l'aide extérieure. Il s'ensuit une dépendance quasi-totale envers le HCR, non seulement des réfugiés mais aussi des autorités locales et nationales du pays d'accueil, des organismes humanitaires et des ONG, qui dépendent tous de la permanence et de la stabilité de la situation⁴. Plus élevés sont les fonds d'assistance, plus forte la dépendance. Rien d'étonnant donc à ce que, aux cas de refuge prolongé

³ Dans son rapport sur la Côte d'Ivoire, Kohlman montre comment, malgré des conditions favorables (liberté de mouvement et accès à la terre), le HCR, en appliquant les mêmes politiques que dans le reste de l'Afrique, n'a pas profité de cette opportunité pour soutenir l'intégration locale.

⁴ A propos de l'extrême dépendance envers le HCR, voir le travail de Tania Kaiser sur les réfugiés en Guinée.

correspondent toujours des financements qui furent, un moment au moins, particulièrement élevés.

84. Une fois la dépendance établie, le HCR ne peut s'en libérer facilement; piégé, il dispose de peu d'autonomie, condamné à attendre de complexes conditions politiques pour de possibles rapatriements et à compter sur la bonne volonté des bailleurs de fonds pour maintenir la situation à l'identique.

Leçons à tirer de l'expérience mexicaine

85. L'intérêt de l'expérience mexicaine réside dans l'abandon partiel de ce schéma par le HCR qui put ainsi réaliser des accords politiques visant l'intégration et le développement des réfugiés et éviter en partie cette dépendance. Aux présupposés déjà cités, elle permet d'opposer des arguments très différents :

- i. Les réfugiés, une fois passée la frontière, demeurent, dans la majorité des cas, de longues années dans le pays d'accueil et une partie s'y fixe définitivement.
- ii. La responsabilité du problème retombe à terme sur les gouvernements des pays d'accueil. Le HCR ne doit pas se substituer à ces autorités mais bien les aider à exercer cette responsabilité.
- iii. Les réfugiés ne sont pas nécessairement dangereux pour le pays d'accueil; au contraire ils peuvent devenir un élément catalyseur pour le développement régional. C'est une évidence dans la région des camps du Campeche et du Quintana Roo où les Guatémaltèques ont dynamisé le secteur agricole.
- iv. Fondé sur la mise à l'écart et l'assistance, le refuge crée la dépendance. On le voit bien au Chiapas où la dépendance envers le HCR et les ONG fut la plus marquée. Cette dépendance rend ensuite plus difficile la politique d'intégration.
- v. L'intégration peut se convertir dès le début en une option viable, comme le montrent, depuis 1984, la situation des camps du Campeche et du Quintana Roo.
- vi. Le rapatriement ne dépend pas seulement des conditions économiques offertes aux réfugiés mais principalement des conditions politiques et de sécurité ainsi que de l'âge des membres les plus jeunes des familles. C'est du Quintana Roo que les rapatriés partirent les plus nombreux (80%) parce que les familles et leurs leaders voulaient participer au changement politique en cours au Guatemala, même si les infrastructures et la commercialisation de leur production agricole y étaient sensiblement plus limitées. Au Chiapas, 33% choisirent de rester au Mexique bien que la grande majorité ne possède pas de terres. Quand, en 1998 et 1999, on voulut donner un dernier élan au rapatriement individuel, on augmenta les appuis financiers pour les familles prêtes à repartir. Plusieurs centaines ont accepté pour obtenir cet argent mais, quelques jours plus tard, elles revenaient vers leurs camps au Mexique.
- vii. L'intégration n'empêche pas le rapatriement futur. L'intégration précoce à l'œuvre au Campeche et au Quintana Roo n'a pas empêché le retour au Guatemala de la majorité de ces réfugiés (62%). Au Chiapas, où l'intégration

n'était pas à l'ordre du jour, le chiffre atteint 67%, ce qui ne constitue pas une variation vraiment significative.⁵

- viii. De mauvaises conditions de vie dans le pays d'accueil ne poussent pas forcément au retour comme d'ailleurs le développement et l'amélioration du quotidien ne l'empêchent pas. Les motivations sont plus politiques et familiales qu'économiques. La variation du nombre de rapatriés en fonction des conditions de vie dans les camps est peu significative, comme nous l'avons déjà vu.
- ix. Le développement et l'autosuffisance des réfugiés poussent à l'intégration sans mettre d'obstacles au rapatriement. Les programmes productifs de développement appuyés par le HCR au Campeche et au Quintana Roo ont donné un vif élan à l'intégration, sans empêcher le retour au Guatemala de la majorité des réfugiés. Quintana Roo représente le cas extrême avec 80% de retours à comparer aux 67% du Chiapas où avaient été limités les projets productifs.
- x. Le premier pas à faire, une fois terminée la phase de secours d'urgence devrait conduire à une politique d'intégration même si le rapatriement demeure une option possible.

⁵ Jacobsen fait, à notre avis, une erreur quand elle considère que les réfugiés du Chiapas étaient plus décidés à retourner au Guatemala que ceux du Campeche et du Quintana Roo sous prétexte que, dans ces deux derniers états, ils disposaient de programmes de développement et de la sécurité dans la propriété de la terre (p.21). Elle signalait pourtant que, d'après Oliver Bakewell, les réfugiés angolais en Zambie, déjà intégrés localement, furent les premiers à repartir dans leur pays quand les conditions politiques le permirent (p.22).

Annexe 1

Sources

- COMAR Presencia de los Refugiados guatemaltecos en México. Memoria. Comar-Acnur-FCE, México 2000.
- Comisión Episcopal
Migraciones y refugiados. Comisión Episcopal de Migración. México, noviembre 1990.
- HCR Consulta con mujeres refugiadas. Reporte Final. Oficina Regional del ACNUR. México, abril 2001.
- El impacto económico y social de las migraciones en Centro América. ACNUR, CEPAL, PNUD. Mai 1989.
- La situación de los refugiados en el mundo. Icaria Editorial. Barcelona, 2000.
- Jacobsen, Karen The forgotten solution: local integration for refugees in developing Countries. UNHCR. Working papers No. 45, July 2000.
- Jamal, Arafat Minimum standards and essential needs in a protracted refugee situation. UNHCR-EPAU. November 2000.
- Kaiser, Tania A beneficiary-based evaluation of UNHCR's programme in Guinea, West Africa. UNHCR-EPAU. January 2001.
- Kuhlman, Tom Appropriate responses to protracted refugee situations: the case of Liberian refugees in Côte d'Ivoire. Report of a Mission for UNHCR. August-September 2001.
- PRONATURA CHIAPAS, A. C.
Evaluación del potencial de sustentabilidad de los proyectos de generación de ingresos, generados por el UNHCR en campamentos de refugiados en Chiapas, México. Informe Final. San Cristóbal de Las Casas, Chis. Oct. 2001.
- Salvado, Luis Raúl
The other refugees. A study of non recognized Guatemalan refugees in Chiapas, Mexico. CIPRA, Georgetown University. Washington, D.C. 1988.
- Worby, Paula Lessons learned from UNHCR's involvement in the Guatemala Refugee repatriation and reintegration programme (1987-1999). UNHCR. Regional Bureau for the Americas and EPAU. December 1999.

Annexe 2

Programme et rencontres

7 novembre Voyage Paris-Mexico

8 novembre Entretiens avec

Roberto Rodríguez, Représentant régional du HCR au Mexique

Francisco Galindo, Bureau régional du HCR

Helmut Janka, Coopération allemande au Mexique

9 novembre Entretiens avec

Raul Roque, Directeur du Programme d'Aide *Gente Joven* A.C.

Pedro Joaquín Coldwell, ancien ministre, ex-gouverneur du Quintana Roo et ex coordinateur exécutif de la COMAR

10 novembre Entretien avec Juan Carlos Arnau, coordinateur exécutif de la COMAR en 2000

11 novembre Voyage de Mexico à Comitán (Chiapas)

12 novembre Réunion avec Luis Varese, chef du Bureau du HCR à Comitán;

Entretien avec María del Pilar Cabrera, assistante de PACEPIC (Promoteurs pour l'administration et la comptabilité des entreprises)

13 novembre Départ de Comitán pour le Département de Huehuetenango, au Guatemala en compagnie de Bernabé Lorenzo (PACEPIC)

Visite au hameau de Chaculá

Entretien avec Juana Montejo, responsable des sages-femmes

Visite de La Trinidad

Entretien avec Francisco Andrés du hameau de Nuevo Amanecer

Visite de Pocobastic et entretien avec Francisco Paez, représentant de cette communauté

Retour à Comitán

14 novembre Départ de Comitán en compagnie de Dalila Fernández, responsable de la protection au HCR et de Bernabé Lorenzo pour la visite des camps de réfugiés des *municipios* de Trinitaria et Las Margaritas

Visite de la région de Chancolín et du hameau de Nueva Generación Maya

Réunion avec Alonso Diego Francisco Alonso, premier président de la Coopérative et directeur de l'école, Arturo Juárez Mateo président du Comité d'éducation, Evangelina Juan Andrés coordinatrice de l'organisation de femmes Mamá Maquín, Nicolás Francisco, secrétaire du Comité d'éducation

15 novembre Entretien avec le personnel de la Délégation de la COMAR à Comitán

16 novembre Départ de Comitán pour San Cristóbal de Las Casas

Réunion : assistance à la 2^e rencontre des Réseaux de protection du Sud-Est, organisée par le HCR

Entretien avec Roberto Gómez Alfaro, Directeur de l'Hôpital Fraternidad A.C., de Comitán

Départ de San Cristóbal à Campeche en compagnie de Luis Varese

17 novembre Entretien avec Marco Carbajal et Javier Valencia de l'Institut National d'Anthropologie et d'Histoire au Campeche

Entretien avec María Luisa García, sous-directrice de l'assistance à la COMAR

Entretien avec Iván Carmona, codirecteur du Projet d'Appui à l'intégration des Réfugiés guatémaltèques du Campeche et du Quintana Roo de la Commission Européenne

18 novembre Entretien avec Carmelo Godoy Juárez, responsable de l'organisme de crédit PACEPIC

Réunion avec Luis Palacios Román, délégué au Campeche du Ministère du Développement Social

Réunion avec Marco Carbajal

Réunion avec Iván Carmona

19 novembre Entretien avec Ricardo Ferré de l'Institut Technologique d'Education Supérieure de Carrillo Puerto, Quintana Roo

Entretien avec José Elías Selem, Directeur de Pronatura A.C. Campeche

Retour de Campeche à Comitán

20 novembre Départ de Comitán et visite de la région de Nuevo Tenejapa et Marqués de Comillas, Mexique

Arrivée à Playa Grande, municipalité d'Ixcán, Guatemala

Visite au Secrétaire de mairie Rubén Santacruz

Entretien avec le premier Syndic, Jiménez Pascual José Jiménez, représentant des Commissions Permanentes de la communauté Mayaland

Entretien avec Jaime Miranda, responsable du Bureau de la Minugua à Cantabal

Réunion avec Ronaldo Rodríguez, responsable du Ministère de la Planification dans l'Ixcán

Nuit à Playa Grande

21 novembre Départ de Playa Grande et visite de la région de l'Ixcán en compagnie de Pascual Tomás Francisco, représentant de la municipalité et des Commissions Permanentes dans la communauté de Victoria 20 de Enero

Visite de la communauté de Mayaland

Entretien avec Adela Díaz, représentante de l'organisation féminine Mamá Maquín

Réunion avec Elvia Gómez et María Matías, responsables du Comité de femmes de la Coopérative Mayaland. Passage par Victoria 20 de Enero, entretien avec Francisca Pérez Gómez, représentante de l'organisation des jeunes femmes de cette communauté

Entretien avec Sebastián José Sebastián, président du Conseil de direction et maire auxiliaire

Communauté de Santa María Tzejà, entretien avec Juan Lux représentant des Commissions Permanentes

Retour à Playa Grande et réunion avec Fredy Almanza, responsable des relations communautaires du Bureau de la Minugua à Cantabal

Réunion d'évaluation de la visite avec Pascual Tomás Francisco, représentant de la municipalité

Nuit à Playa Grande

22 novembre Réunion avec Jaime Miranda (Minugua)

Entretien avec le Premier Syndic Jiménez Pascual José Jiménez, représentant de la communauté de Mayaland

Visite de Marqués de Comillas et de la ferme Puerto Rico

Visite des rapatriés de Flor de Café, du côté guatémaltèque

Retour à Comitán

23 novembre Réunion d'évaluation avec Luis Varese (HCR)

24 novembre Départ pour Tapachula ; visite de La Trinitaria, Frontera Comalapa et Amatenango de la Frontera

Réunion avec Dalila Fernández du HCR, à Tapachula

Entretien avec le père Flor de Maria Rigoni, Directeur de l'hébergement Belén A.C.

Nuit à Tapachula

25 novembre Retour à Comitán avec Dalila Fernández, départ pour San Cristóbal de Las Casas

Entretien avec Maria Helena Fernández-Galán de l'Institut d'Etudes Indigènes, Université du Chiapas

Entretien avec Jan de Vos, chercheur au Centre de Recherches et d'Etudes Supérieures en Anthropologie Sociale (CIESAS)

Entretien avec Kees Grotenboer de la Coopération Hollandaise au Chiapas

Nuit à San Cristobal

26 novembre Entretien avec Olivier Levy, codirecteur européen du projet d'Appui à l'Intégration définitive des réfugiés guatémaltèques du Campeche et du Quintana Roo de la Commission Européenne

Entretien avec Rodolfo Anlehu, responsable du ministère de l'Intérieur du Chiapas pour la région Ocosingo-Selva Lacandona

Retour à Comitán

Entretien avec José Abel López, délégué de la COMAR au Chiapas

27 novembre Départ vers la communauté Rancho Guanajuato en compagnie de Luis Varese et Ana Ferrero, responsable de protection du HCR. Assistance à l'inauguration de l'école

Visite aux travaux d'infrastructure (eau courante) de la communauté de San Lorenzo

Entretien avec Joana Jenkins responsable des groupes vulnérables du HCR

28 novembre Fin de l'entretien avec Joana Jenkins; entretien avec Ana Ferrero (HCR); réunion avec María Luisa García de la COMAR

Retour Comitán -Mexico

29 novembre Entretien avec Jaime Rivapalacios, Directeur de Concertation politique du Ministère du Développement Social

30 novembre Réunion avec Helmut Janka (Coopération technique allemande au Mexique)

Réunion avec Francisco Galindo (HCR)

Réunion avec Lucía Campaña, Adriana Velázquez et Alejandro Martínez, responsables des projets archéologiques de l'INAH financés par la Communauté Européenne au Campeche et au Quintana Roo

1^{er} décembre Voyage Mexico-Paris

2 décembre Arrivée à Paris

Annexe 3

Terms of reference

Appropriate responses to protracted refugee situations:
the case of Guatemalan refugees in Mexico

Background: the protracted refugee situations initiative

UNHCR has launched an initiative designed to better meet refugee needs through improving the way in which the organization responds to protracted refugee situations. The first phase of this initiative consists of taking stock of UNHCR's experience with protracted situations with a view to analysing these experiences, and capturing any lessons that might be of general relevance.

Broadly speaking, the questions being asked are: how have UNHCR and others responded to protracted refugee situations, which of these responses have worked and which have not, and what elements of the successful responses can be applied to current and future protracted situations?

Details of the protracted refugee situations initiative are indicated in the annexed framework document.

Mexico as a protracted refugee situation

Mexico has hosted large numbers of Guatemalan refugees, including some 50,000 registered with UNHCR, since the early 1980s. By 2001, the majority of them (43,000) had either repatriated or were on the path towards local integration (22,000). The Mexico case thus furnishes an example of a long-lasting refugee situation that has been resolved by means of two durable solutions.

The current evaluation of the Mexico experience will, in addition to the issues outlined below, focus on two aspects of the programme – the care and maintenance phase, and the durable solutions phases. More specifically, the evaluation will examine some of the following issues.

i. Historical overview of the asylum phase

Most of this section will comprise elements listed in the generic section below. The Mexico evaluation should, in addition, focus on some of the specific UNHCR interventions – in particular regarding land issues and income-generation programmes – with a view to assessing their implementation and impact.

ii. Asylum and linkages with voluntary repatriation and local integration

It has been said that the secure asylum enjoyed by Guatemalan refugees in Mexico enabled them to negotiate more firmly with the country of origin the terms of their

return. Is this correct, and if so, did the nature of the programmes implemented in Mexico have any bearing on refugee decisions to return, or to opt for local integration? Have conditions and programmes in the country of asylum in any way hindered repatriation? What does local integration entail in the Mexico context -- access to land? employment opportunities? legal integration? How, and with what degree of success, has the naturalization option been implemented?

Generic report elements

The report should not exceed 25 pages (excluding summaries and annexes) and must be accompanied by a summary of findings, and recommendations. A format guide may be obtained from EPAU.

Background

Historical context (reasons for flight, composition of caseload, size of caseload, initial responses, evolution of situation, characteristics of situation (e.g., encamped, dispersed, urban)).

Asylum climate (host government policies (theory and practice); host community attitudes): are refugees permitted freedom of movement? access to labour markets/agricultural land? are there tensions between refugees and local populations? are there vested interests in favour of, or against, the refugee presence?

In what way might the situation be termed protracted? Is it a function of time, or does it have to do with the status of the refugees, and the inability of UNHCR responses to keep up with essential refugee needs?

Responses

How have various groups - refugee, host communities, host governments, UNHCR, other UN and other actors responded to the refugees? Have the responses been successful? How does one define 'successful' in the absence of a durable solution?'

(More detailed elements of this important section are indicated in the framework document)

Analysis

What stands out about the situation under review (e.g. host government policies, the importance of ethnicity, the lack of handover options)?

What lessons may be derived for the experience, and which ones could be used in other contexts?

What are some areas that need further exploration?

Methodology

The study will be undertaken using standard EPAU procedures: literature review, extensive field visits and interviews, field-level debriefing. The evaluator will be expected to consult with large numbers of refugees, and to account for the views of refugee women.

The *in situ* debriefing is considered to be an essential element of a UNHCR evaluation. The evaluator is expected to present his or her preliminary findings and recommendations to UNHCR stakeholders. This provides the evaluator with an opportunity to test the credibility of his or her findings, to assimilate new information where relevant, and to defend recommendations where appropriate.

Schedule

To be determined (EPAU/ROM), but will involve field travel from Mexico City to Chiapas, Campeche and Quintana Roo. Expected to take place in July/August. Normal model is two weeks fieldwork and two weeks write-up, but this is flexible.

Evaluation team

An external consultant, Mr Rodolfo Lobato, will undertake the evaluation. EPAU will provide guidance, administrative support and funding. RO Mexico will facilitate the mission on the ground (including in-country transportation), and will provide substantive inputs during interviews, the debriefing, and in comments on the report.

Principles

EPAU is committed to undertaking innovative research on UNHCR programmes in line with its Mission Statement objectives of transparency, independence, consultation and relevance. All evaluation reports are placed in the public upon finalization.

EPAU