Journal de la Société des américanistes

87 | 2001
tome 87

# Chiapas 2001, la paix manquée. La marche de la dignité indigène et la reconnaissance frustrée des droits des peuples indigènes

Jérôme Baschet

OpenEdition Journals

**Édition électronique**
URL : http://journals.openedition.org/jsa/1002
DOI : 10.4000/jsa.1002
ISSN : 1957-7842

**Éditeur**
Société des américanistes

**Édition imprimée**
Date de publication : 1 janvier 2001
Pagination : 363-375
ISSN : 0037-9174

**Référence électronique**
Jérôme Baschet, « Chiapas 2001, la paix manquée. La marche de la dignité indigène et la reconnaissance frustrée des droits des peuples indigènes », *Journal de la Société des américanistes* [En ligne], 87 | 2001, mis en ligne le 17 novembre 2005, consulté le 15 septembre 2020. URL : http://journals.openedition.org/jsa/1002

© Société des Américanistes

# CHRONIQUE DU GROUPE D'INFORMATION SUR LES AMÉRINDIENS

## 1. — MEXIQUE

### CHIAPAS 2001, LA PAIX MANQUÉE
La marche de la dignité indigène
et la reconnaissance frustrée des droits des peuples indigènes

Au moment de rédiger ces lignes (août 2001), il est particulièrement délicat de tenter un bilan des événements survenus au Mexique, en relation avec le conflit au Chiapas et la question indigène, depuis l'alternance politique de décembre 2000. La fin de plus de sept décennies de pouvoir du PRI (Parti révolutionnaire institutionnel) a assurément constitué un changement remarquable, dont il ne nous appartient pas de donner une évaluation globale : il suffira d'indiquer ici qu'il a (entr-)ouvert, malgré bien des ambiguïtés, la possibilité d'une solution pacifique du conflit surgi le 1er janvier 1994. La « marche de la dignité indigène », organisée à l'initiative de l'*Ejército Zapatista de Liberación Nacional*-EZLN, en février-mars 2001, a constitué une mobilisation nationale d'une ampleur inédite qui a profondément secoué le pays. En quelques moments, il a semblé alors raisonnable de penser qu'une avancée vers une négociation et une solution politique du conflit étaient inéluctables. Or, dans les semaines suivantes, l'adoption d'une réforme constitutionnelle rejetée par l'EZLN et la plupart des organisations indigènes a créé une fois de plus un blocage dont on voit mal comment il pourrait être rapidement surmonté. L'analyse est donc particulièrement délicate, non seulement parce que l'avenir est incertain (ce qui n'a rien que de très normal), mais aussi parce que le sens même des événements des mois passés semble comme suspendu, dans l'attente qu'ils prennent leur coloration définitive sous l'effet des développements à venir.

#### *1er décembre 2000 : une nouvelle étape du conflit commence ?*

Le 1er décembre 2000 s'achèvent soixante-et-onze ans de pouvoir ininterrompu du Parti révolutionnaire institutionnel. Respectueux des résultats de l'élection du 2 juillet précédent, Ernesto Zedillo cède l'écharpe présidentielle à Vicente Fox. Certes, personne ne s'attend à ce que celui-ci tienne la promesse, répétée durant sa campagne électorale, de « régler le conflit du Chiapas en 15 minutes ». Mais la logique même de

l'alternance politique fait attendre une évolution par rapport à l'enlisement promu au rang de stratégie par E. Zedillo. On rappelle à cet égard que, à la suite de la signature par l'EZLN et le gouvernement fédéral, le 16 février 1996, des premiers accords de San Andrés sur les droits et la culture indigènes, la Commission de concorde et pacification (COCOPA ; commission législative paritaire) a rédigé le projet de réforme constitutionnelle indispensable pour mettre en application ces accords. Ce texte, accepté par l'EZLN, a été refusé par le président Zedillo en décembre 1996, entraînant ainsi une suspension des négociations et un blocage qui a figé le conflit et interdit toute avancée du processus de paix [1]. Les zapatistes consacrent alors toute leur énergie à exiger le respect de la signature gouvernementale et l'application des accords de San Andrés et se retrouvent, malgré eux, enfermés dans la revendication de cet objectif incontournable. En outre, ce blocage empêche la transformation de l'EZLN en une organisation politique civile (mais non un parti), annoncée le 1er janvier 1996, mais pour laquelle la signature de la paix est un préalable indispensable. Au contraire, les gouvernements fédéraux et locaux intensifient les agressions contre les communautés zapatistes. Armés pour semer la terreur et entraîner des déplacements massifs de population, les groupes paramilitaires, actifs dans le nord du Chiapas dès 1995, se multiplient et étendent leur action à d'autres régions à partir de 1997. Le massacre d'Acteal, le 22 décembre 1997, est le symbole sinistre de cette violence généralisée, suscitée par les autorités avant de devenir incontrôlable. Cette politique visant à asphyxier peu à peu le mouvement zapatiste est d'une efficacité incontestable ; le lent épuisement du mouvement et les effets sournois d'un oubli progressif se font sentir, en dépit du sursaut de solidarité inspiré par le massacre d'Acteal et le démantèlement violent de plusieurs municipes autonomes au printemps 1998, en dépit aussi d'initiatives zapatistes, comme l'organisation d'une Consultation nationale sur les droits indigènes en mars 1999.

Après ces quatre ans de blocage, décembre 2000 laisse espérer un tournant. Et telle est bien l'impression que veut donner V. Fox, qui accorde une place symbolique au Chiapas dans son discours d'investiture et en fait l'occasion de ses premiers actes comme président en fonction : il annonce alors l'envoi au parlement de la réforme indigène rédigée par la COCOPA, assumée ainsi comme un projet de l'exécutif, et donne l'ordre à l'armée de lever les barrages de contrôle qui pullulent à proximité des communautés zapatistes (décision amplifiée par les médias, qui parlent abusivement d'un *retrait* de l'armée). Ce jour-là, le monde célèbre la transition du Mexique à la démocratie (qui, pour l'heure, n'est encore qu'une alternance politique). Le lendemain, après un silence prolongé depuis les élections de juillet, les zapatistes, qui ont convoqué une conférence de presse, célèbrent une victoire. Ils ont résisté à six années de harcèlement zedilliste, et le président sortant a perdu sa guerre de l'oubli contre l'EZLN. Sans plus attendre, ils manifestent leur disposition à renouer le dialogue et à s'avancer rapidement dans le chemin de la paix, offrant une réponse immédiate, prenant en compte les paramètres de la nouvelle conjoncture créée par la fin du système de Parti-État et se situant à la hauteur de l'offre médiatique de V. Fox. Alors que l'enlisement des années 1997-2000 pouvait faire penser à une involution du mouvement zapatiste et à une perte de contact avec la réalité nationale, ils manifestent alors leur capacité à se projeter dans une nouvelle phase de l'histoire mexicaine, dans laquelle la transformation du mouvement zapatiste en une organisation politique

civile ne contredirait en rien son opposition inconditionnelle au néo-libéralisme, ni la paix possible son rejet radical du projet foxiste : « Ce qui est en jeu n'est pas de savoir si nous nous opposerons à ce que vous représentez et signifiez pour notre pays. En cela, il ne doit y avoir aucun doute : nous sommes vos contraires », écrivent-ils au nouveau président, le 2 décembre, en même temps qu'ils évoquent la possibilité de signer la paix avec son gouvernement. De fait, cette radicalité de principe n'empêche pas la souplesse pour avancer dans la voie des négociations. Les zapatistes saluent le nouveau Commissaire gouvernemental pour la paix, Luis H. Álvarez (ancien membre de la COCOPA et co-rédacteur du projet de réforme indigène) comme un interlocuteur respectable, et demandent trois signaux pour engager le dialogue avec lui : l'approbation de la « loi COCOPA » ; la libération des prisonniers politiques zapatistes (une centaine environ, la plupart dépendant du pouvoir judiciaire de l'État du Chiapas, ont été libérés durant les semaines suivantes ; cependant, onze sont encore actuellement en prison) ; l'évacuation de sept campements militaires (ce qui apparaît comme un signe de modération, si l'on compare cette requête à celle d'une démilitarisation complète, antérieurement exigée, et à l'existence d'environ 250 campements installés dans la zone d'influence zapatiste). Ces demandes sont immédiatement jugées raisonnables par le pouvoir exécutif, qui procède à l'évacuation d'un premier campement, le 22 décembre, mais distille ensuite ces retraits militaires au gré du calendrier politique et des effets médiatiques souhaités.

Le même jour est annoncée la marche sur Mexico d'une délégation formée par les principaux dirigeants de l'EZLN (23 commandants indigènes et le sous-commandant Marcos). L'objectif est double : reconstituer les forces nationales du mouvement zapatiste, afin d'engager en position rééquilibrée les futures discussions de paix ; susciter une ample mobilisation en faveur de l'application des accords de San Andrés, c'est-à-dire du vote de la réforme constitutionnelle rédigée par la COCOPA, et exposer au pouvoir législatif les arguments de l'EZLN en faveur de celle-ci. D'une certaine manière, la marche réalise, sept ans après, le projet d'une avancée sur la capitale, suspendue en janvier 1994, mais dans un contexte totalement différent et en s'engageant cette fois sur le terrain de l'action politique civile et non militaire. Elle est un signe de paix, par le risque qu'implique la mise en aventure, en terrain incertain, de presque tous les dirigeants zapatistes, par les gestes d'auto-désarmement accomplis au moment d'entreprendre la marche, et par l'annonce, le premier jour de celle-ci, d'une mission de contact avec le parlement confiée à Fernando Yañez, *alias* le commandant Germán, ancien chef des *Fuerzas de Liberación Nacional* et l'un des fondateurs de l'EZLN, qui en est issu. Bien que la classe politique soit restée largement aveugle au sens de cette décision, en effet inattendue, elle scelle l'abandon de la lutte armée et fait plonger le renoncement à la clandestinité jusqu'au carré le plus occulte de l'EZLN et de son histoire. Un cycle se clôt alors, celui de la lutte clandestine, dont la fin est symboliquement réalisée au moment où celui qui en incarne le début apparaît au grand jour de l'activité politique.

On peut alors penser que les deux parties en conflit ont intérêt à la paix. En dépit de sa victoire électorale, V. Fox ne dispose pas d'une grande marge de manœuvre politique (il n'a pas de majorité au Congrès, et sait qu'il a été élu grâce aux voix de gauche qui ont préféré le « vote utile » à leur candidat naturel). Il lui est donc nécessaire de se forger une légitimité plus ample que celle que lui ont donnée les urnes,

afin de pouvoir engager les transformations du pays qu'il souhaite entreprendre. Or un règlement du conflit chiapanèque serait susceptible de lui fournir cette légitimité, ainsi qu'un utile prestige international. Quant aux zapatistes, après sept ans d'une résistance éprouvante, il doit leur apparaître impossible de maintenir davantage l'immobilisme, et indispensable de se projeter dans une phase nouvelle, de manière à poursuivre leur lutte sous une autre forme. Le moment est favorable ; mais, à l'évidence, ni le gouvernement, ni l'EZLN ne sont prêts à signer la paix à n'importe quel prix. Ce qui se profile donc, c'est une phase de friction, préliminaire naturel d'une négociation, au cours de laquelle chacun cherche à se placer dans les conditions les plus favorables. Enfin, il faut ajouter à ce contexte un autre facteur positif : la prise de fonction, le 8 décembre, du nouveau gouverneur du Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchia, élu grâce à une coalition de tous les partis à l'exception du PRI, et qui, lors de son discours d'investiture, rend un hommage appuyé à l'EZLN, non seulement en reconnaissant que le soulèvement armé de 1994 avait des causes légitimes, mais en affirmant aussi que, sans cette lutte, l'événement dont il est alors le principal protagoniste — la défaite du PRI au Chiapas — n'aurait pas eu lieu.

### *« La marcha del color de la tierra »*

Du 24 février au 11 mars, la marche alors dénommée « de la dignité indigène » conduit les délégués zapatistes à travers douze États de la République mexicaine, réalisant près de 80 actes publics, participant au Congrès national indigène à Nurío (Michoacán), du 2 au 4 mars, et culminant le 11 sur le *zócalo* de la capitale du pays. Un long cortège de centaines d'autocars et de véhicules, incluant journalistes, sympathisants mexicains et internationaux (en attendant les « personnalités » qui se sont donné rendez-vous lors de l'arrivée au District Fédéral), parcourt le pays sans incident majeur, en dépit de la tension créée lors de la traversée des États de Querétaro et Morelos par les menaces de mort proférées par certains élus du parti Action Nationale. Telle n'est pas l'attitude du gouvernement fédéral et de V. Fox, qui déploie une habile stratégie de communication. Face à l'écho grandissant de l'initiative zapatiste, il opte non pour l'affrontement ou l'accumulation d'obstacles, mais s'efforce d'utiliser à son avantage la force de l'adversaire en faisant de la marche et de sa bonne volonté à son égard la preuve mondialement répercutée de la tolérance de la nouvelle démocratie mexicaine. Il n'hésite pas pour cela à souhaiter la bienvenue à la marche, voire à parler de la réforme COCOPA comme de *sa* réforme ; et, certains jours, l'art de la récupération semble même prêt à faire de la marche tout entière une opération promue par le gouvernement : les écoles suspendent leurs activités pour accueillir les délégués et les slogans zapatistes se diluent au milieu de la répétition aussi photogénique que vide de sens du mot « paix », promue par les grandes chaînes de télévision. En même temps, le président Fox prépare le terrain pour convaincre l'opinion publique de l'intransigeance des zapatistes, en réitérant avec éclat des invitations à un dialogue strictement personnel entre lui-même et Marcos, dans des conditions de toute évidence inacceptables pour l'EZLN. Le risque de restriction du champ de vision au seul charisme du leader zapatiste se trouve alors dangereusement accentué, sous le triple effet de l'attitude des moyens de communication, de la propension à faire du sous-commandant l'inévitable champion de l'applaudimètre des concentrations populai-

res, et de la stratégie de communication présidentielle, s'obstinant à s'adresser au seul Marcos, avec une impolitesse appliquée à l'égard des 23 commandants indigènes de l'EZLN et dans l'intention évidente de faire de l'individualisation de son adversaire le reflet de son propre pouvoir personnel.

Malgré une stratégie gouvernementale qui tout à la fois aide matériellement la marche et tend à en brouiller le sens, le succès est incontestable. La marche est reçue par des multitudes enthousiastes, réactive les réseaux de soutien nationaux et internationaux, et surtout fait entrevoir au pays sa part indigène, déniée ou ignorée. Car ses étapes sont choisies de manière à parcourir les zones les plus indigènes et les plus pauvres des États de Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, México, Guerrero, ainsi que des lieux qui sont autant de symboles de luttes anciennes ou récentes (par exemple Juchitán). Le Congrès national indigène de Nurío rassemble des représentants de 49 ethnies du pays, réitère la revendication d'une reconnaissance des peuples indigènes et décide une mobilisation en faveur de l'approbation de la loi COCOPA, destinée à accompagner celle de l'EZLN. De même, le communiqué adressé à l'*Ejército Popular Revolucionario* et aux autres groupes armés actifs dans le Guerrero, sollicitant qu'ils facilitent le passage de la marche, reçoit pour réponse un appui aux demandes zapatistes et à la mobilisation en faveur de la reconnaissance constitutionnelle des droits indigènes, ce qui signifie un engagement important en faveur d'une résolution politique des conflits. Enfin, dans sa dernière phase, les étapes de la marche égrènent les lieux emblématiques d'Emiliano Zapata : Anecuilco, son village natal ; Chinameca, son tombeau ; Tzaltizapán, son quartier général, où la délégation de l'EZLN ratifie le « Plan d'Ayala » de 1911 conjointement à la Déclaration finale du Congrès de Nurío ; Milpa Alta et Xochimilco où Zapata et Villa se réunirent avant de faire leur entrée dans la capitale en décembre 1914, par la route à nouveau parcourue le 11 mars 2001. Tout cela est conforme à l'attitude adoptée par l'EZLN à l'égard de l'histoire depuis sa première apparition publique : il s'agit de manifester que les zapatistes des années 1910 et ceux des années 1990 sont les mêmes, et plus globalement de légitimer la lutte de l'EZLN à travers son identification avec les héros de l'histoire nationale et de disqualifier ses adversaires, assimilés aux antihéros de celle-ci. Mais, à l'ombre des statues de Zapata érigées par le priisme, l'identification, pour une fois, se fait difficile. En ces lieux, trop chargés et trop disputés, la référence à l'histoire lutte pour secouer la torpeur commémorative et la froideur sépulcrale du musée. Elle risque de paraître irrespectueuse et oblige à déjouer humblement quelques pièges (« Nous sommes venus jusqu'ici non pour emporter le nom de Zapata loin du lieu où il est né et où il vivra toujours ; nous sommes venus jusqu'ici non pour usurper une histoire qui appartient à tous [...] Nous sommes venus pour rendre honneur, comme il est loi que les enfants et les petits-enfants rendent honneur à leurs aînés, quand ils sont comme Emiliano Zapata »).

À la veille de la marche, deux objectifs principaux, conciliables mais aussi en partie contradictoires se profilaient : la mobilisation en faveur de la revendication des droits indigènes, d'une part, et, d'autre part, le travail politique visant à préparer la transformation de l'EZLN en une organisation civile. Si la dimension politique n'a jamais été absente et si elle s'est trouvée accentuée durant la phase moyenne de la marche par les virulentes attaques des milieux patronaux ou ecclésiastiques, ou naturellement renforcée lors du passage dans certains lieux stratégiques (par exemple l'isthme de Tehuantepec, particulièrement concerné par le Plan Puebla-Panama [2]), les discours

du début et de la fin de la marche — ceux de Marcos mais aussi ceux de tous les commandants qui prenaient la parole à tour de rôle, lisant, cahier en mains, les messages qu'ils avaient rédigés avec peine et enthousiasme — ont été clairement centrés sur la question indigène. En ce sens, l'événement a bien correspondu au nom que le sous-commandant lui a attribué dès le 24 février : la marche de la dignité indigène, aussi appelée, comme un leitmotiv, la marche de « ceux qui sont de la couleur de la terre ». Pourtant, l'EZLN est un mouvement indigène qui refuse de s'enfermer dans une perspective strictement ethnique, et qui manifeste sa méfiance à l'égard de toute essentialisation d'une supposée « identité » indigène, pour promouvoir une conception ouverte de l'ethnicité, toujours articulée à la dimension sociale et finalement englobée dans une perspective qui associe indigènes et non-indigènes. C'est pourquoi il a été fréquemment indiqué que la marche des indigènes devait être en même temps la marche des non-indigènes.

C'est du reste une nécessité intrinsèque à l'idée de dignité, présentée par les discours de la marche comme une notion *relationnelle*, réflexive et symétrique. Elle est regard sur soi-même dépourvu de honte, regard d'autrui respectueux autant que regard respectueux envers autrui. Elle ne peut donc pas être une préoccupation des seuls indigènes : « Quand nous parlons de la dignité indigène, nous parlons de ce que nous sommes comme indigènes et de ce qu'est l'autre qui n'est pas comme nous [...] La dignité indigène est un pont qui a besoin d'une autre rive vers laquelle se tendre, d'un autre pour le regarder et être regardé ». La dignité devient alors le fondement d'une relation interpersonnelle assumant la pleine reconnaissance de soi et de l'autre ; elle devient le nom d'une nouvelle relation sociale respectueuse des différences et soucieuse de leur faire place dans l'unité collective, sans les nier comme différences : « La dignité est un pont. Elle a besoin de deux côtés qui, étant différents, distincts et distants, deviennent *un* grâce au pont, sans cesser d'être différents et distincts [...] La dignité exige que nous soyons nous-mêmes. Mais la dignité ce n'est pas seulement que nous soyons nous-mêmes. Pour qu'existe la dignité, l'autre est nécessaire. Parce que toujours nous sommes nous-mêmes en relation à l'autre. Et l'autre est autre en relation à nous. La dignité est donc un regard. Un regard sur nous-mêmes qui regarde aussi l'autre, se regardant et nous regardant. La dignité est donc reconnaissance et respect. Reconnaissance de ce que nous sommes et respect de ce que nous sommes, oui, mais aussi reconnaissance de ce qu'est l'autre et respect de ce qu'est l'autre ». Enfin, sur le *zócalo* de la capitale, le discours du sous-commandant est d'une grande sobriété, en un lieu pourtant propice à l'enthousiasme des apothéoses. Après une longue mélopée jouant des noms de tous les peuples indigènes du pays, il souligne : « Notre parole ne parle que d'une seule chose. Notre regard ne regarde qu'une seule chose. La reconnaissance constitutionnelle des Droits et Culture Indigènes » et conclut : « Mexico, nous ne venons pas te dire que faire, ni te guider nulle part. Nous venons te demander humblement, respectueusement, de nous aider. Que tu ne permettes pas un nouveau jour sans que ce drapeau [l'emblème national qui ondoie au centre de la place] possède un lieu digne pour nous qui sommes la couleur de la terre ».

Mais, le lendemain de l'arrivée triomphale, le piège commence à menacer. L'accord pour organiser la rencontre avec le Congrès paraît destiné à se faire attendre, et le gouvernement parie sur l'enlisement de la délégation zapatiste dans la forêt d'asphalte et de béton et sur le temps passé dans la capitale pour l'affaiblir et dévaluer

le capital de la marche. Convaincus qu'il sera impossible aux commandants de repartir les mains vides vers le Chiapas, les responsables de l'exécutif attendent le moment de les obliger à négocier en position défavorable. Mais le piège est déjoué par une impeccable conduite tactique, en trois actes. Premier temps (long) : les zapatistes annoncent qu'ils ne quitteront pas la capitale avant l'approbation de la réforme constitutionnelle (le gouvernement peut croire à l'efficacité de son piège). Deuxième temps (diversion) : avec l'aide du député européen Sami Naïr, les zapatistes font valoir qu'à défaut d'être reçus par le Congrès mexicain, ils sont prêts à accepter l'invitation du parlement européen. Troisième temps (accélération) : ils annoncent l'organisation, trois jours plus tard, d'une manifestation devant le palais législatif de San Lázaro, et affirment que si, ce jour-là, un accord n'est pas trouvé pour leur dialogue avec le parlement, ils retourneront au Chiapas. Cet ultimatum prend tout le monde par surprise, et V. Fox, préoccupé de convaincre la délégation zapatiste de différer son départ, annonce précipitemment l'évacuation des trois derniers camps militaires inclus dans les demandes de l'EZLN (dont le très symbolique Guadalupe Tepeyac, village en exil occupé par l'armée depuis février 1995). Quant aux députés, par un vote serré, ils acceptent, le 23 mars, de recevoir la délégation zapatiste dans l'enceinte principale de l'assemblée et de lui donner ainsi accès à « la plus haute tribune de la nation » pour y plaider en faveur de la réforme COCOPA.

Le 28 mars, cette session, retransmise en direct et dans son intégralité par les principales chaînes de télévision, mobilise l'attention du pays. Alors que ses adversaires accusaient Marcos de réclamer l'accès à la tribune parlementaire dans le seul but d'y prononcer un discours retentissant destiné à élever sa cote politique, cette journée réserve la surprise de l'absence du sous-commandant, soucieux que rien ne vienne brouiller ce moment historique où la parole indigène est enfin écoutée par la nation et accueillie par ses institutions, et sans doute pas mécontent de perturber la logique des médias (décontenancés ou irrités de voir leurs préparatifs déjoués). Même si Marcos absent reste très présent et si son choix s'est révélé fort judicieux en termes d'image, son attitude de retrait a permis de donner toute sa force à la parole indigène et de se dégager quelque peu de l'engrenage médiatique. C'est que les zapatistes accordent une valeur considérable à cette réception parlementaire et à l'énoncé, en ce lieu, de leur parole – dont la partie principale est présentée par la commandante Esther – et de celle des représentants du Congrès national indigène. Ils tiennent l'ouverture de l'institution législative pour le premier acte décisif d'une reconnaissance par la nation de sa part indigène. Aussi, cette session du Congrès, solennisée à l'extrême et saturée de symbolisme patriotique, apparaît-elle comme un succès suffisant pour déclarer la marche terminée et permettre l'annonce, depuis la tribune parlementaire, de la reprise des contacts entre l'EZLN et le gouvernement fédéral. Pour la première fois depuis le début de la marche, la commandante Esther reconnaît dans les actes du président Fox des gestes de paix et annonce que le représentant zapatiste, Fernando Yañez, se réunira avec le Commissaire gouvernemental pour la paix, Luis H. Álvarez, ce qui en effet a lieu quelques heures plus tard.

Ce jour-là, les conditions sont créées pour une avancée décisive vers la paix. Ce jour-là aussi, le légalisme et le patriotisme de l'EZLN apparaissent avec une évidence singulière. Il n'est nullement question d'isoler les peuples indiens, mais de construire un projet de nation qui les intègre sur un pied d'égalité, tout en reconnaissant leurs

différences : « Avec les peuples indiens ! Vive le Mexique ! » conclut la commandante Esther (« Jamais plus un Mexique sans nous », étant la formule qui exprime plus fréquemment cette revendication). Et il est remarquable de constater, de la part d'un groupe que ses adversaires s'obstinent à considérer comme une organisation militaire ayant défié et déclaré la guerre à l'État mexicain, que cette incorporation des indigènes à la nation s'efforce de s'accomplir par la reconnaissance des symboles et des institutions de celle-ci : le drapeau ; la tribune du Congrès, dont l'ouverture à la parole indigène suffirait presque à sanctionner leur reconnaissance par la nation (et qui permet du moins d'affirmer, lors du retour au Chiapas, « maintenant, dire " indien ", c'est dire " digne " ») ; et enfin la Constitution (sa réforme n'étant rien d'autre qu'« un lieu digne pour la couleur de la terre »). Mais, à peine esquissée, une telle paix, victoire pour les zapatistes autant que pour Fox, semble déjà cacher une contradiction profonde. Pour le président, elle constituerait un capital politique important, ultérieurement monnayable et finalement peu cher payé, et une condition pour mettre en place des projets économiques conformes aux normes néo-libérales et aux attentes internationales, tel le Plan Puebla-Panama. Pour les zapatistes, au contraire, la paix — avec pour fondement indispensable l'inscription constitutionnelle de l'autonomie, la reconnaissance dans la conscience nationale de l'existence des peuples indigènes et de leurs différences au sein de l'unité mexicaine — se profile comme une arme pour résister aux projets néo-libéraux et à ce même Plan Puebla-Panama. Une paix digne leur permettrait de rompre l'enfermement dans la lutte armée et la clandestinité et de redéployer, sur un autre terrain et sous des formes nouvelles, le combat pour la justice sociale, la démocratie participative et contre le néo-libéralisme globalisé.

*La réaction et la contre-réforme*

Dans les jours suivants, la délégation zapatiste est de retour au Chiapas. Elle expose aux communautés, qui les reçoivent avec enthousiasme, son sentiment du devoir accompli ; en certains moments, elle cache mal une euphorie, pourtant bien peu dans le style des indigènes zapatistes : le succès de la marche ne pouvait pas être plus grand et l'approbation de la réforme COCOPA semble acquise. Dans le même temps, commence le travail de la commission du Sénat, chambre dite « d'origine » à laquelle l'exécutif a confié l'examen de la réforme, et fort mal disposée à l'égard de celle-ci (les sénateurs du PRI et du PAN brillaient par leur absence, lors de la session du Congrès, le 28 mars, en signe d'hostilité manifeste). Puis, le 25 et le 28 avril, sans débat en séance plénière, les deux chambres — le Sénat à l'unanimité — approuvent le rapport préparé par la commission et votent ainsi une réforme constitutionnelle qui transforme de fond en comble le projet de la COCOPA et ignore, sur des points essentiels, l'esprit et la lettre des accords de San Andrés. Elle est dénoncée immédiatement comme une trahison et une plaisanterie insultante par l'EZLN et la plupart des organisations indigènes. Le 30, les zapatistes annoncent la suspension du dialogue amorcé et des contacts entre son représentant et le gouvernement. La paix semble de nouveau très loin.

En quoi consiste la réforme approuvée par le parlement et pourquoi ce revirement si brutal ? Une lecture de l'exposé des motifs rédigé par les parlementaires suffit pour saisir l'écart séparant le projet de la COCOPA et le texte voté. Celui-ci fixe en effet

comme objectif principal à la réforme de « donner aux indigènes de meilleures chances pour leur intégration économique et sociale à la nation ». Soit une perspective intégrationniste et de surcroît « assistancialiste », qui méconnaît superbement le sens de la revendication de libre détermination et d'autonomie, promue par le mouvement indigène. Sans procéder à une analyse détaillée de la réforme votée, on soulignera les principaux points suivants :

— Parmi les points apparemment conformes au texte de la COCOPA, il faut retenir la mention du droit des peuples indigènes à « la libre détermination et, en conséquence, à l'autonomie », notamment pour « décider de leurs formes d'organisation sociale, économique, politique et culturelle », pour « appliquer leurs propres systèmes normatifs » dans la solution de leurs conflits internes et pour « élire leurs autorités » selon leurs propres normes. Les législateurs se sont même offert le luxe de rajouter, pour identifier les peuples indigènes, le principe d'auto-assignation prévu par la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail sur les Peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, et absent du texte de la COCOPA. Cependant, le texte voté ajoute de nombreux « verrous » : chaque phrase déterminante est assortie d'une mention limitative, d'un rappel de l'unité nationale, ou encore d'une obligation de conformité à la Constitution elle-même et aux lois en vigueur, ce qui peut être jugé soit inutile, soit absurde (il est évident que la Constitution ne saurait se contredire, de sorte que ce principe devrait être répété à chaque phrase, ou bien toujours implicite). Enfin, les législateurs ont totalement transformé la structure de la réforme et les modalités de son intégration dans les différents articles constitutionnels ; ils ont également ajouté d'amples paragraphes, en soi légitimes mais sans rapport avec les accords de San Andrés, comme la prohibition de toute discrimination ethnique, sociale, sexuelle ou d'âge. Cela rend manifeste qu'ils ne se sentaient nullement tenus par le respect des accords signés à San Andrés et de l'ample consultation réalisée dans ce cadre et autour du projet de la COCOPA.

— Le texte comporte des reculs importants sur des aspects stratégiques : le territoire, les ressources naturelles, la reconnaissance comme sujet de droit (en ce qui concerne les deux premiers points, la régression est plus marquée encore que dans le projet de réforme qu'avait voulu défendre l'ex-président Zedillo). Au lieu d'un accès collectif à l'usage des ressources naturelles, on parle d'un usage « préférentiel », soumis aux formes de propriété prévues par la Constitution et les lois. Surtout, la notion de « territoire des peuples indigènes » est remplacée par la mention des « *lieux* qu'habitent et occupent les *communautés* » [3] (la notion de territoire apparaît dans un autre paragraphe, mais sans rapport avec la question des ressources naturelles, et uniquement référée aux « communautés intégrantes d'un peuple indigène » et non aux peuples indigènes eux-mêmes). En second lieu, alors que le projet de la COCOPA affirmait le droit d'exercer l'autonomie « à tous les niveaux » et prévoyait à cet effet la possibilité d'une association de différents municipes, le texte voté se contente d'évoquer une association des communautés « au sein du cadre municipal » et réduit à presque rien la réforme de l'article 115 (héritage d'Emiliano Zapata et clé d'une application concrète de l'autonomie, puisque il définit l'organisation des municipes). Ce sont là deux limitations drastiques à l'exercice concret de l'autonomie. Enfin, la réforme votée définit les communautés indigènes comme « entités d'intérêt public », et non comme « entités de droit public », conformément au projet de la COCOPA. Or, la

première notion s'applique à la faune et la flore en danger, aux paysages ou sites archéologiques protégés, ce qui laisse peu de place à la revendication des peuples indigènes d'être, non pas les objets des politiques officielles les concernant, mais les sujets, juridiquement reconnus, de leurs propres décisions collectives. C'est là un des points qui a suscité l'indignation la plus vive de la part des organisations indigènes, car apparaissant comme une manifestation de racisme et une atteinte à leur dignité.

— Enfin, un ample ajout (fraction B de l'article 2) concrétise la vision assistancialiste postulée dans l'exposé des motifs. Certes, elle reprend des éléments du projet de la COCOPA, qui fixait les obligations de l'État à l'égard des peuples indigènes. Mais celles-ci se trouvent reformulées dans une perspective différente, qui limite la participation des peuples indigènes à la définition des politiques les concernant, et fait de l'État le principal agent de la résolution de leurs problèmes. De manière significative, là où les accords de San Andrés parlaient de « développer la base économique des peuples indigènes par des stratégies spécifiques de développement décidées avec eux », le texte voté évoque la nécessité d'« impulser le développement régional des *zones indigènes* dans le but de fortifier les économies locales et d'améliorer les conditions de vie de ses populations, à travers des actions coordonnées [...] avec la *participation* des *communautés* ». Il est difficile de ne pas voir se profiler ici les plans gouvernementaux visant au développement des régions indigènes, mais en réalité peu soucieux de la spécificité des peuples qui les habitent. C'est à peine forcer le trait que de suggérer que la légitimité du Plan Puebla-Panama semble ainsi inscrite dans la Constitution elle-même.

À l'évidence, le texte voté n'est pas le projet de la COCOPA amendé, comme on s'y attendait, par quelques retouches de technique juridique, mais une tout autre loi, que les législateurs se sont autorisés à rédiger dans le secret d'une commission parlementaire, et que ses opposants ont dénommé « Loi Bartlett-Cevallos ». Elle est en effet le produit d'accords politiques dans lesquels ont joué un rôle majeur Manuel Bartlett, président de la Commission des affaires constitutionnelles, chargée du rapport relatif à la réforme indigène (une des figures importante du priisme traditionnel, *secretario de Gobierno* lors de l'élection douteuse de Carlos Salinas en 1988, et lui-même candidat à la candidature présidentielle en 2000) et Diego Fernández de Cevallos, coordinateur des sénateurs du parti Action National (un des artisans de la reconnaissance législative des résultats peu crédibles de 1988, maître d'œuvre de la collaboration de son parti avec les gouvernements priistes, candidat à la présidence en 1994 et principal adversaire de Fox au sein du PAN, manifestement occupé à régler ses comptes avec le président), avec la complicité de Jesús Ortega, coordinateur des sénateurs du parti de la Révolution Démocratique (aspirant à la direction de son parti, justement réuni en congrès national au moment de la discussion, et qui a donc pu convaincre ses collègues sénateurs, aussi mal informés que peu attentifs, de voter le texte de réforme, avant d'être réprimandé par les instances nationales de son parti). Plusieurs ingrédients se sont mêlés pour produire ce que Pablo González Casanova a qualifié de contre-réforme indigène : une vision traditionnelle de l'État-nation, centralisatrice et intégrationniste (M. Bartlett a déclaré sans honte qu'il n'était pas question de légiférer pour dix millions d'indigènes, puisque le pays compte aussi quatre-vingt-dix millions d'habitants qui ne le sont pas) ; l'hyper-conservatisme des milieux patronaux et

ecclésiastiques, radicalement hostiles aux zapatistes et convaincus que toute ouverture à leur égard ne ferait que les avantager indûment (D. Cevallos) ; enfin, différentes considérations politiciennes, notamment le fait que les législateurs étaient alors préoccupés de préparer le terrain pour la discussion de la réforme fiscale promue par V. Fox.

Au total, le vote de la réforme indigène peut être considéré comme une victoire de la classe politique, dominée par sa frange la plus conservatrice, et une défaite pour V. Fox, qui prétendait à la fois être l'homme des milieux d'affaires et de l'Église, et bénéficier d'une marge de manœuvre suffisante pour établir un pouvoir personnel sur la base d'un projet politique auquel la résolution du conflit chiapanèque aurait permis de donner une teinte de centre-gauche. Or, l'échec de la réforme indigène est un avertissement clair, signifiant qu'il lui est impossible de créer cet espace et qu'il ne dispose pour cela d'aucune base politique (et surtout pas au sein de son propre parti). D'autre part, retranchée dans sa citadelle parlementaire, la classe politique a démontré sa propension à rester sourde à une mobilisation sociale d'une ampleur peu commune et s'est offert le luxe de réaffirmer avec éclat la conception la plus traditionnelle de l'indigénisme, intégrationniste et assistentialiste, pourtant remise en question par le soulèvement zapatiste et dépassée par les accords de San Andrés. Mesurée à l'aune du vote législatif, la question indigène au Mexique semble n'avoir pas évolué d'un pouce depuis le 1er janvier 1994.

Pour être intégrée à la Constitution, la réforme devait encore être approuvée par les Congrès de la majorité des États de la Fédération. Ce processus s'est achevé le 18 juillet, avec l'obtention des votes favorables nécessaires ; mais la réforme a été rejetée par dix Congrès locaux (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, México, San Luis Potosí, Sinaloa, Zacatecas, Baja California Sur, Morelos). Il est notable que les six premières de ces entités comptent parmi les États à plus forte population indigène du pays, de sorte que, au total, les États dont les Congrès ont rejeté la réforme rassemblent près des deux tiers de la population indigène du Mexique. Le processus même de ce rejet a été révélateur et non sans surprise : au Chiapas, par exemple, la consultation organisée par le Congrès local a manifesté un rejet généralisé de la loi, y compris de la part des autorités municipales affiliées au PRI (comme à Chamula). De même que dans d'autres États, notamment Oaxaca, Guerrero et México, les députés du PRI, et parfois aussi du PAN, sous la forte pression de leurs bases, ont voté contre la loi, en dépit des directives de leurs instances nationales. Bien d'autres voix se sont élevées pour dénoncer la loi et ses effets désastreux sur le processus de paix, et on mentionnera seulement celles de Xochitl Gálvez, titulaire du Bureau présidentiel pour les peuples indigènes, qui reconnaît que « la loi indigène approuvée laisse insatisfaites les ethnies du pays », de Marcos Matías Alonso, premier directeur indigène de l'Institut national indigéniste, qui avertit du risque de troubles graves provoqué par la loi, ou encore de Pablo Salazar Mendiguchia, gouverneur du Chiapas, qui appelle le Congrès fédéral à rediscuter la loi et à engager une « réforme de la réforme », seul moyen de sortir le conflit chiapanèque de l'ornière. Quant à la COCOPA, elle reprend ses consultations auprès d'intellectuels et de représentants indigènes, et annonce la préparation d'un projet de modification de la loi. Puis, le 14 août, l'exécutif, auquel il revient de promulguer la réforme, procède à sa publication au *Journal officiel*, au milieu de multiples protestations des organisations indigènes et des représentants des

ethnies du pays. L'heure est alors aux recours devant la Cour Suprême de Justice de la Nation, qui dénoncent l'inconstitutionnalité de la réforme (notamment parce qu'elle contrevient aux dispositions de la Convention 169 de l'OIT, signée et ratifiée par le Mexique, et ayant une valeur juridique assimilée à celle de la Constitution) : plusieurs ont été déposées par le gouverneur et le Congrès de l'État de Oaxaca, par 30 municipalités de Veracruz et d'autres de l'État de México (en attendant celles, annoncées, de cinq autres gouverneurs, de six municipalités chiapanèques et d'autres encore).

*
* *

Il n'est guère qu'une certitude : la réforme constitutionnelle qui entre en vigueur ne respecte pas les accords de San Andrés, pourtant signés par l'EZLN et le gouvernement fédéral, et qui semblent destinés, une fois de plus, à demeurer inappliqués [4]. C'est un message que les groupes armés existant au Mexique ne manqueront pas d'interpréter comme un signe de l'impossibilité d'une résolution politique des conflits et un encouragement à poursuivre dans la voie de la guérilla. Pour le reste, tout pronostic est particulièrement hasardeux. Peut-on imaginer que le Congrès corrige la réforme, à la suite d'une décision de la Cour de Justice ? Encore faudrait-il que le nouveau texte revienne à l'esprit général des accords de San Andrés et du projet de la COCOPA, pour pouvoir être accepté par l'EZLN et le Congrès national indigène. Quelques améliorations ponctuelles du texte actuel seraient insuffisantes, car, on l'a vu, la « loi COCOPA » et la « loi Bartlett-Cevallos » constituent deux réformes totalement différentes. On voit mal alors ce qui pourrait pousser les législateurs à renier leur œuvre et à se rallier à un projet qu'ils ont soigneusement désarticulé. On voit mal aussi quelle mobilisation de la société pourrait les en convaincre, là où la marche de la dignité indigène est restée sans effet. Or, le maintien de la réforme actuelle (ou avec des modifications limitées) a pour conséquence obligée le blocage de la situation et l'impossibilité de la paix au Chiapas. Pour un sexennat de plus ? Et selon quelles modalités ? La solution répressive ne semble pas en faveur actuellement, bien que la presse ait révélé à la fin de l'an dernier un des scénarios gouvernementaux, visant une brutale délégitimation du mouvement zapatiste (par son assimilation au trafic de drogue, etc.). Mais le plus probable serait l'immobilisme et la tentation de l'oubli, sous une forme sans doute plus aimable et plus soucieuse des apparences médiatiques que sous la présidence de E. Zedillo : on s'emploierait alors à enfermer les zapatistes dans la posture des intransigeants qui s'obstinent à refuser le dialogue de paix et à repousser les gestes de bonne volonté du gouvernement.

Mais c'est surtout sur la signification des événements des mois passés que l'on voudrait s'interroger pour finir. Sur le moment, la marche de la dignité indigène a semblé être une mobilisation exceptionnelle. Mais a-t-elle atteint son but profond, qui était de transformer la relation entre les peuples indigènes et la nation mexicaine, dont ils se veulent partie intégrante ? Comme le mouvement zapatiste a su le faire, au moins depuis 1995, la marche a placé la question indigène au centre de l'attention nationale, a fait voir au pays sa part la plus oubliée et a sans doute créé les conditions d'une évolution des mentalités. La session du Congrès, le 28 mars, a semblé constituer une reconnaissance historique des peuples indigènes. Mais sans une loi, avalisée par eux et

susceptible de concrétiser leur nouvelle relation avec la nation, tout cela n'est-il pas annulé ? On ne saurait décider, à l'heure actuelle, si cette réception parlementaire constituait un événement de portée historique ou un coup d'épée dans l'eau. Et la marche tout entière n'aura-t-elle été qu'un tour pour rien ?

Son incontestable dynamique a été annihilée par un obstacle redoutable : l'abîme entre la mobilisation sociale et une classe politique héritée des temps anciens et en panne de renouvellement. Mais est-il suffisant de penser que la paix était à portée de main, avant d'être sabotée par des politiciens archaïques et rancuniers ? Ou bien faut-il admettre que les espérances de paix n'étaient que les illusions d'un jeu de dupes, tandis que le rejet des accords de San Andrés et de la loi COCOPA était logique, vu leur caractère fortement innovateur (l'autonomie indigène n'étant que le premier pas d'une réforme de l'État orientée vers la démocratie participative et une reconstruction par en bas des formes d'organisation collective bien peu conformes aux intérêts du pouvoir économique et financier) ? À moins que la vérité ne soit entre les deux, comme le suggère l'attitude du président Fox, désireux d'obtenir la paix, mais sans disposer de la force politique pour y parvenir et sans être prêt à en payer le prix (puisque, à ses yeux, elle devait être compatible avec le Plan Puebla-Panama). D'où une ambiguïté constitutive, qui explique tout à la fois cinq mois d'espérances et bien d'autres de désillusions.

San Cristóbal de Las Casas, 17 août 2001

Jérôme BASCHET
École des hautes études en sciences sociales
Universidad Autónoma de Chiapas

NOTES

1. On se reportera à André Aubry, « Les secousses indigènes du Chiapas à la lumière de la crise mexicaine », *Journal de la Société des Américanistes*, tome 84-1 (1998), pp. 273-287. Je remercie vivement André Aubry pour les commentaires et critiques dont il a bien voulu faire bénéficier une première version de ce texte, dont la rédaction actuelle est évidemment de mon entière responsabilité.

2. Le Plan Puebla-Panama est l'un des grands projets du président Fox. Il s'agit d'un plan de développement intégrant les États du sud mexicain et les nations centraméricaines. Selon ses critiques, il répond avant tout aux intérêts des États-Unis (qui voient dans le développement de cette région un moyen de limiter l'immigration clandestine des « latinos » et les graves problèmes de la frontière américano-mexicaine) et s'inscrit dans une stratégie négociée avec le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (investissements internationaux profitant du faible coût de la main d'œuvre, exploitation des ressources naturelles conforme aux critères du capital privé). Le Plan prévoit de faire de l'isthme de Tehuantepec un axe de communication interocéanique constituant, pour les États-Unis notamment, une alternative au canal de Panama.

3. Les italiques sont miennes (J. B.).

4. Elle semble aussi s'écarter de la Convention 169 de l'OIT, qui fait explicitement mention de la notion de territoire et des droits des peuples indigènes à l'utilisation, l'administration et la conservation de leurs ressources naturelles, et en outre insiste sur le fait que toute législation concernant les peuples indigènes doit faire l'objet d'une consultation et d'un accord avec eux, ce qui n'est manifestement pas le cas ici.