



HAL
open science

L'autonomie zapatiste : quelle gouvernance ?

Sabrina Melenotte

► **To cite this version:**

Sabrina Melenotte. L'autonomie zapatiste : quelle gouvernance?. Dorval Brunelle. Gouvernance : théories et pratiques, Institut d'Etudes Internationales de Montréal, UQAM, pp.176-201, 2010, 978-2-9811798-0-7. hal-02567515

HAL Id: hal-02567515

<https://hal.science/hal-02567515v1>

Submitted on 15 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

[191]

Deuxième partie.
Pouvoir autochtone et pouvoir à la base

II

L'autonomie zapatiste : quelle gouvernance ?

par
Sabrina Melenotte

[Retour à la table des matières](#)

La recherche que je mène porte sur le *municipio* de San Pedro Chenalhó, dans la région de Los Altos dans l'État du Chiapas au Mexique. Parmi les acteurs politiques qui participent aux décisions politiques locales, il faut désormais compter avec les entrepreneurs, les organisations non-gouvernementales (ONG), les églises, ainsi que les groupes évangéliques qui participent à la vie politique locale à côté des institutions étatiques et des hommes politiques indiens locaux. J'aimerais interroger ici la notion de gouvernance politique telle qu'elle est pratiquée à un niveau municipal sous l'égide de l'autonomie zapatiste, en me servant de l'exemple du *municipio* autonome de San Pedro Polhó, d'une part, et telle qu'elle est pratiquée à un niveau régional dans le cadre au *Caracol* d'Oventik par le Conseil de bonne gouvernance (*Junta de buen gobierno*) qui se réunit depuis 2003, d'autre part. La question à laquelle je voudrais répondre pourrait être formulée comme suit : l'autonomie municipale et régionale zapatiste favorise-t-elle une meilleure redistribution du pouvoir économique et politique au sein des *Juntas de buen gobierno* ? En d'autres termes, cette nouvelle manière décentralisée de gouverner est-elle plus démocratique ? Les populations indiennes rebelles voient-elles leurs conditions s'améliorer et les inégalités diminuer à

l'échelle locale ? Enfin, comment le processus d'autonomie zapatiste est-il articulé aux reconfigurations économiques et politiques à l'échelle nationale puis globale ?

Pour commencer, il s'agira de mettre en relief l'ambiguïté de la notion de gouvernance, après quoi nous passerons à une analyse descriptive des formes d'organisation des gouvernements zapatistes à une échelle municipale et régionale. Ensuite, nous aborderons la question de leur caractère démocratique tout en prenant également en compte les limites et les contradictions inhérentes aux pratiques étudiées. Enfin, nous commettrons quelques réflexions sur les relations entre autonomie et gouvernance.

1. Vers une première définition théorique de la notion de gouvernance

1.1 L'ambivalence du concept

[Retour à la table des matières](#)

Il est aujourd'hui difficilement contestable que la globalisation a brouillé les frontières entre le public et le privé. Entreprises privées et associations philanthropiques jouent désormais un rôle important dans les politiques publiques. Comme l'a mis en évidence Garry Stoker (1998), l'un des premiers promoteurs britanniques de la notion de gouvernance, dans le cadre de l'économie sociale et de la dispense de services urbains, en particulier, ces acteurs assument aujourd'hui des responsabilités qui relevaient en propre des autorités publiques par le passé. Partant du double constat de la « défaillance » de l'État et de l'éclatement de ses prérogatives, l'auteur conclut à l'établissement d'une certaine horizontalité parmi des acteurs sociaux soi-disant autonomes autour de la définition et de la mise en application des politiques publiques. Selon Stoker, aucune partie prenante, pas même l'État, peut s'imposer aux autres, car tous ces acteurs sont interdépendants et contraints de négocier entre eux le partage des pouvoirs et des ressources. De ce fait, l'application des politiques publiques sollicite la négociation de partenariats de plus en plus complexes entre organisations publiques et privées, à la seule fin de faire émerger « la technique de gouvernance adéquate pour ces partenariats » (Massardier, 2003, p. 145).

Les politiques publiques sont désormais le résultat d'une construction conjointe. Cette interdépendance oblige les protagonistes à négocier, à communiquer et à passer des accords sur la base d'une coopération dans la concurrence et le respect d'une certaine horizontalité, dans la mesure où ils doivent évoluer dans un même environnement et partager des [193] intérêts communs. Épiphénomène de la globalisation, la gouvernance porte à réfléchir en termes d'interdépendance, de systèmes et de réseaux, tant au niveau des entreprises qu'au niveau des nations, des peuples et des cultures. Recouvrant aujourd'hui plusieurs acceptions, cette notion est surtout un révélateur des transformations intervenues dans les manières de gouverner.

La gouvernance remet en cause, à juste titre, la centralité de l'État au profit d'acteurs privés et publics multiples. On s'accorde généralement à renvoyer la notion de gouvernance à sa source première, l'économie, qui suppose des stratégies de développement au niveau transnational, en raison de l'importance croissante des organismes financiers internationaux dans les politiques nationales. En Europe, la question de la gouvernance se pose notamment avec la construction et l'agrandissement de l'Union européenne (UE). Au Mexique, en revanche, comme dans le cas d'un grand nombre de pays latino-américains, la redéfinition de stratégies de développement a été entamée à partir des politiques d'ajustements structurels qui lui sont imposées à compter de 1982. La question de la gouvernance s'est posée avec acuité lors de l'introduction de financements externes provenant de la Banque Mondiale (BM), de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et du Fonds Monétaire International (FMI), pour répondre à une série de crises économiques graves liées, entre autres, à la chute des prix du pétrole et à l'explosion de la dette externe. Jusque-là, la politique de développement était basée sur une intervention forte de l'État et la croissance du secteur industriel orienté principalement vers le marché interne. La gouvernance est réapparue avec les politiques d'ajustements structurels, quand la Banque mondiale s'est retrouvée face à une contradiction quand, d'une part, elle jugeait nécessaire de promouvoir une gestion économique saine et une stabilité politique en vue du développement, et que, d'autre part, elle affirmait ne pas vouloir prendre en compte des considérations politiques dans ses décisions. Cet organisme transnational s'est alors servi de ce nouveau concept, *governance* en anglais, afin d'éviter d'être accusé d'ingérence dans les [194] affaires internes du pays. Devenue consubstantielle à l'ajustement structurel, cette notion correspondait à l'intervention à peine voilée de la Banque mondiale dans le champ politique en vue de renforcer les réformes économi-

ques, en commençant avec les politiques de réglementations ou de dérèglementations, et en poursuivant avec les finances publiques, les budgets, l'administration et la fonction publique, la réorganisation des services publics, pour terminer avec le mode de gouvernement lui-même (Osmont, 1998, p. 20).

D'une grande ambivalence, le recours à cette notion est d'autant plus incertain qu'elle est le reflet d'un problème de forme et de contenu que le problème de traduction en français accentue en la vidant encore un peu plus de son sens⁸⁴. La notion de gouvernance semble d'autant plus ambivalente qu'elle visait à résoudre la crise que connaissaient les États-nations. Car l'approche en terme de gouvernance voit dans cette nouvelle manière de gouverner le moyen pour les États de sortir de l'ingouvernabilité (Mayntz, 1993) et de ce que Lascoumes et Le Galès ont identifié comme des écarts entre trois perspectives qui sont l'ineffectivité (défaut de mise en œuvre), l'inefficacité (résultats obtenus insatisfaisants) et l'inefficience (coût démesuré des résultats obtenus) (Lascoumes et Le Galès, 2007, p. 27-29). Cherchant à répondre à cette insuffisance référentielle et pratique, cette définition fut présentée comme une manière originale de reformuler la relation entre l'État et la société.

Ainsi, conjointement à ces réformes économiques, un ensemble de règles de morale publique vont accompagner la notion de gouvernance pour délimiter le champ du politique dans la gestion publique. Dans le cas de l'Afrique, nous dit Osmont (1998), la Banque mondiale a ainsi légitimé [195] la lutte contre l'État patrimonial, dans lequel font défaut les éléments fondamentaux de responsabilité, d'État de droit, d'honnêteté et de transparence : « Entre l'économie et le politique, la rigueur d'analyse et l'idéologie, la prescription pour l'action et la morale, la frontière devient – à dessein ? – plus que confuse » (Osmont, 1998, p. 21). L'ambivalence de la notion de gouvernance réside dans la volonté de couvrir l'ensemble des champs politiques et économiques d'une société, c'est-à-dire la manière dont elle est gérée et dirigée, l'administration de dispositions légales en matière de contrôle politique aussi bien que la gestion des ressources de la communauté. Le flou définitoire de la notion révèle le flou qui s'instaure alors entre gouvernance, économie, politiques – au pluriel – et politique – au singulier.

⁸⁴ Annick Osmont rappelle que le terme de gouvernance apparaît dans la version française d'un document de Mamadou Dia pour la Banque Mondiale paru en 1994 sous le titre : *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique du Sud du Sahara* (traduction de la version anglaise de 1993, *A governance approach to civil service reform in Sub Saharian Africa*). Il semble que le terme commence à être utilisé dans le contexte francophone à partir de 1994-1995 (1998, p. 20).

Comme le dit Osmont, « dès lors, pour contourner la difficulté, on ne parlera plus que de « *good governance* », car il n'est de *governance* que bonne, c'est une évidence qui devra s'imposer, comme s'imposent à tous les règles du marché. » (*Ibid.*, p. 22). Il s'agit d'un système de règles et d'institutions qui supposent donc une réorganisation des structures de pouvoir et de gouvernement. Il est intéressant de noter ici la légitimation éthique intrinsèque à la notion de gouvernance.

1.2 Bien gouverner « depuis le bas »

Malgré ses origines économiques, la notion est aujourd'hui appliquée de manière large dans plusieurs domaines. On peut ainsi ne pas la réduire à la seule définition d'amélioration de l'efficacité des firmes, comme le font les économistes américains du nouvel institutionnalisme, mais également l'élargir à d'autres dimensions, comme l'a fait la sociologie politique, qui relie la notion de gouvernance à celle de gouvernement. Cette sociologie de la gouvernance propose de réfléchir sur les articulations et les différents modes de régulation de la société. Ainsi, si la gouvernance marque la prépondérance des acteurs transnationaux dans la vie politique nationale, ainsi que la technocratisation des politiques publiques, cette notion peut impliquer également la volonté d'une plus grande participation des citoyens aux processus d'adoption des politiques publiques. En ce sens, la [196] notion – récemment réactivée elle aussi – de société civile représente un pouvoir non-institutionnel⁸⁵ et participe de ce que l'on entend désormais comme une bonne gouvernance. Un premier pan de cette société civile correspond aux acteurs transnationaux, tels que les ONG, tandis qu'une autre s'attache davantage aux habitants et à leurs expériences de participation à la vie politique locale, ces deux pans servant à redéfinir le contenu de la citoyenneté à l'heure actuelle. Ces initiatives « depuis le bas » sont depuis quelques années le fer de lance de la démocratie contemporaine et participent à la reconfiguration des modes de gouvernements traditionnels. Dans ce contexte, il est donc important de se demander si l'autonomie néo-zapatiste au Mexique – qui mérite d'être considérée comme une organisation sociale et politique qui œuvre à exercer le pouvoir « depuis le bas », depuis les bases que sont les communautés – peut être ou non considérée comme une expression de la gouvernance politique. Cette question se pose d'autant plus fortement que, depuis 2003,

⁸⁵ Sur l'ambivalence de la notion de société civile, voir Abélès (2008, p. 199-241).

existent dans les *Caracoles* zapatistes des instances régionales composées d'autorités indiennes autonomes qui se réunissent en une *Junta de buen gobierno*, que l'on traduit en français tantôt par « Conseil de bon gouvernement », tantôt par « Conseil de bonne gouvernance ».

La transformation du rôle de l'État qui marque la période de réajustement structurel s'accompagne d'une réflexion sur le renouveau et l'espoir démocratique que supposent ces recompositions. Marquant la diminution de l'implication du gouvernement dans la production et l'activité commerciale, ainsi que la décentralisation du pouvoir central vers les niveaux locaux de gouvernement, l'ajustement économique a donc également entraîné un ajustement plus global qui a obligé les gouvernements à trouver un nouveau consensus politique. Elle a impliqué de réfléchir aux niveaux de gestion politique et économique au sein des systèmes fédéraux et à un niveau transnational, mais elle a également [197] impliqué une réflexion sur la participation des citoyens dans le cadre de ces réajustements économiques et politiques.

Revenons un instant à la notion de gouvernance de Stoker. Si l'on accepte que « la gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes » et qu'elle « fait part du principe qu'il est possible d'agir sans s'en remettre au pouvoir ou à l'autorité de l'État », « le concept de gouvernance se réfère à la création d'une structure ou d'un ordre qui ne peut être imposé de l'extérieur, mais résulte de l'interaction d'un grand nombre de gouvernants qui s'influencent réciproquement » (Stoker, 1998, p. 20). L'usage du terme « autonome » doit s'entendre ici comme un recours à des « mécanismes de gouvernement qui n'ont pas besoin, pour fonctionner, de l'autorité et des sanctions de la puissance publique » (*Idem*). La gouvernance crée donc aussi les conditions d'un pouvoir organisé et d'une action collective en marge des pouvoirs publics. Elle prend en compte tous les acteurs qui participent à la vie politique locale, en raison de l'interdépendance entre les différents pouvoirs, depuis les institutions elles-mêmes jusqu'aux autres acteurs qui n'appartiennent pas à la sphère gouvernementale (Stoker, 1998, p. 19-21). Selon cette acception, les organisations civiles, les ONG, ainsi que les formes d'auto-gouvernement en tant qu'acteurs à part entière, « autonomes » pour reprendre la désignation de Stoker, peuvent logiquement être incluses dans un schème de gouvernance. Comme l'a montré la sociologue R. Mayntz (1993), la société est capable de s'autoréguler et certains secteurs ont la capacité de résister à l'autorité de l'État, comme c'est le cas pour les mouvements alternatifs en Allemagne, qui usent de régulations propres qui les imposent en résistance face aux

effets des politiques publiques d'État. Mayntz insiste sur les formes horizontales d'interaction entre les acteurs, sur les interdépendances, ainsi que sur l'autonomie de ces secteurs et de ces réseaux à l'égard de l'État. Suivant cette idée, dans l'État du Chiapas, l'organisation zapatiste et la création de territoires autonomes *de facto* non-reconnus par l'État depuis 1994, ainsi qu'une rhétorique anti-gouvernementale radicale de ses membres, marque peut-être dans l'histoire mexicaine la forme la plus accomplie de cette prise en charge de la politique locale par les citoyens, c'est-à-dire dans ce cas précis par les groupes indiens de l'État du Chiapas. L'autonomie pratiquée par ces groupes indiens rebelles est-elle pour autant une expression de la gouvernance ? Dans quelle mesure les *Juntas de buen gobierno* participent-ils de cette tendance généralisée à bien vouloir gouverner ?

L'État du Chiapas donne une connotation particulière à la notion de gouvernance dans la mesure où les groupes indigènes zapatistes élaborent un processus d'autonomie politique depuis l'auto-organisation des communautés indigènes, en développant également des projets dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture grâce à la présence d'une société civile nationale et internationale active et solidaire (ONG, associations locales et nationales, Église, comités et collectifs de solidarité). En outre, la question de la gouvernance politique se pose au Mexique sous un autre angle avec l'arrivée de ces nouveaux acteurs politiques que sont les populations indiennes sur la scène nationale et internationale, notamment depuis le débat sur la reconnaissance de la diversité culturelle relancé dans les années 1990 et cristallisé autour des négociations qui eurent lieu à partir de 1995 entre l'Armée zapatiste de libération nationale (EZLN) et le gouvernement. Depuis le début du soulèvement zapatiste, le 1^{er} janvier 1994, les populations indiennes ont marqué de leur sceau leur présence au sein de l'État-nation mexicain et ont exigé de repenser les relations entre État et société, ainsi que les formes de la gouvernabilité à partir des expériences locales de gouvernement.

Plusieurs « tables de négociations » ont été convoquées au cours de l'année 1995 autour de trois commissions comprenant des représentants de l'EZLN, du gouvernement par l'intermédiaire de la Commission de Concorde et Pacification (COCOPA) et de l'Église par l'intermédiaire de la Commission Nationale de Médiation (CONAD). Les premiers dialogues [199] déboucheront sur la rédaction des Accords de San An-

drés⁸⁶, le 16 février 1996. Ces Accords sont devenus le texte de référence qui porte sur les droits des populations indigènes applicable à l'ensemble de ces populations à la grandeur du Mexique⁸⁷. Révisé une première fois jusqu'à aboutir à la loi Cocopa, le texte fut accepté de part et d'autre comme un témoignage de bonne volonté. Cette loi ne fut néanmoins pas signée en dernière instance par le président Ernesto Zedillo Ponce, qui argumenta qu'une reconnaissance des droits indigènes pourrait favoriser la « balkanisation » du pays. Suite à l'échec de cette première étape dans les négociations, les indiens rebelles décident d'appliquer à la lettre les Accords de San Andrés et pratiquent depuis l'autonomie *de facto*. La plupart des territoires zapatistes avaient déjà été délimités dès la fin de l'année 1994, mais les indiens rebelles trouvèrent dans ces Accords une légitimité juridique. L'échec des négociations renouvelées en 2001 sous le gouvernement de Vicente Fox (2000-2006) entraîna la consolidation de l'autonomie *de facto* des Zapatistes, entendue comme une réponse forcée au manque de volonté de la part du chef de l'État mexicain.

2. Du Conseil autonome de San Pedro Polhó au Conseil de bonne gouvernance du Caracol d'Oventik

[Retour à la table des matières](#)

L'autonomie zapatiste aura remis au centre du débat politique la question indigène et le débat autour du multiculturalisme dans un contexte de globalisation. Afin de mieux comprendre les enjeux autour de l'autonomie, il me semble intéressant d'analyser deux niveaux sur lesquels [200] s'est déployé l'organisation zapatiste : d'une part, l'autonomie territoriale et politico-administrative que construisent les Zapatistes depuis maintenant douze années au niveau municipal, à partir de l'exemple de

⁸⁶ Du nom d'un village indien de la région de Los Altos rebaptisé par les zapatistes *San Andrés Sak'amchen de los Pobres* et devenu depuis lors l'un des bastions des zapatistes.

⁸⁷ Ils considèrent les indigènes comme des sujets de droits collectifs et accordent le droit à la libre-détermination, c'est-à-dire les droits politiques des différents peuples à se gouverner selon leurs systèmes normatifs et à s'associer librement ; des droits économiques, c'est-à-dire le droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles et à administrer leurs fonds publics ; des droits juridiques, c'est-à-dire l'accès à la justice et l'administration de leur justice à partir de leurs systèmes normatifs pour la régulation et la solution des conflits ; des droits culturels et éducatifs, c'est-à-dire la promotion de leur héritage culturel, de leur identité, de leur langue, de leur culture ; la protection des migrants ; surtout et enfin, une nouvelle relation entre l'État et les peuples indigènes fondée sur la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail.

San Pedro Polhó, et d'autre part, l'instance régionale autonome que les Zapatistes ont créée en 2003, à partir de l'exemple du Conseil de Bonne Gouvernance du *Caracol II* d'Oventik.

2.1 L'autonomie municipale à San Pedro Polhó

La déclaration d'autonomie *de facto* des Zapatistes de San Pedro Polhó est la matérialisation des Accords de San Andrés de 1996. L'autonomie se veut dans son discours et sa pratique une critique radicale de l'État. La rhétorique anti-gouvernementale existait bien avant le soulèvement zapatiste et doit être recherchée dans le travail de conscientisation de l'Église catholique progressiste et dans les groupuscules guérilleros qui sont arrivés au Chiapas dans les années 1970, mais elle s'est d'autant plus développée que les négociations avec le gouvernement ont fini par échouer. L'autonomie zapatiste se fonde alors sur l'idée que le gouvernement ne répond pas à leurs attentes et que l'auto-organisation est une réponse directe et meilleure à leurs besoins. Mes interlocuteurs zapatistes à Polhó m'expliquent qu'ils se sont « réveillés » quand ils ont commencé à s'organiser. Depuis les années soixante-dix, les gens étaient déjà organisés dans la région autour du Diocèse de San Cristóbal de las Casas et d'une coopérative de production de café. Mais ils ont commencé à se rendre compte que « le gouvernement promet mais ne tient pas sa parole » (*el gobierno promete y luego no cumple*), que « le gouvernement ment » (*el gobierno es mentiroso*) et que « le gouvernement est malicieux, car il sait que nous sommes très pauvres » (*el gobierno es muy mañoso porque somos muy pobres*). A Polhó, c'est après le soulèvement de 1994 que beaucoup d'indiens adhèrent à l'organisation zapatiste qui s'était déjà étendue [201] dans la région de la forêt lacandone « car ils virent que c'était une cause très réelle » (*porque es una causa muy real*)⁸⁸.

Dans la municipalité de Chenalhó, les élections municipales en assemblées communautaires de juin 1995 avaient permis de désigner un candidat selon le mode d'élection commandé par les us et coutumes. Il s'agit d'un des premiers leaders zapatistes qui, paraît-il, avait participé au soulèvement de 1994. Le recours aux urnes, en octobre 1995, ne devait être que la confirmation formelle des élections coutumières antérieure-

⁸⁸ Entretien avec le *Consejo autónomo* de San Pedro Polhó, le 21 avril 2008.

res. Néanmoins, les civils zapatistes suivent la consigne de l'EZLN de ne pas se rendre aux urnes et de s'abstenir. C'est donc le candidat du PRI qui emporte la présidence municipale, avec pourtant moins de 3 000 votes sur les 14 000 votants inscrits (11 000 abstentions) (Viqueira & Sonnleitner, 2000, p. 152-153). Les Zapatistes élus en assemblées décident alors de prendre le palais municipal par la force, le 17 décembre 1995, et ils s'emparèrent aussi du bâton de commandement, symbole d'autorité dans la région. Ils furent expulsés une première fois par la Sécurité Publique et la Police judiciaire, le 27 janvier 1996, et les leaders zapatistes retournent dans leur village, à San Pedro Polhó, plus haut sur la route qui mène au municipe voisin de Pantelhó. Profitant alors du contexte historique que leur fournissaient les Accords de San Andrés signés par les trois commissions, le 16 février 1996, les autorités zapatistes élues en assemblées quelques mois plus tôt se font à nouveau élire, le 13 avril 1996, par trente trois communautés et dix-sept hameaux, ce qui devait asseoir définitivement leur légitimité. La petite communauté de Polhó devint alors le siège de l'autoproclamé « municipe autonome », une « remunicipalisation » qui la fera avancer d'un échelon dans la division administrative. Dans la foulée de ces événements, les nouvelles autorités zapatistes exproprient la seule ressource naturelle exploitable de la région, une carrière de gravier et de sable (*banco de arena*) située à San José Majomut, voisin de Polhó. Cette carrière constitue la véritable pomme de discorde entre trois groupes [202] locaux qui cherchent à se l'approprier, dont un d'eux depuis trente ans. Quelques mois plus tard, les autorités zapatistes forment leur institution politique et religieuse autonome à partir d'une duplication presque complète de l'institution politico-religieuse locale, le système des charges de Chenalhó, en plus d'acquérir plus tard leur propre Saint Pierre pour célébrer leurs fêtes et s'autodésigner désormais « San Pedro Polhó ». À l'inverse des autres groupes de la région, ils refusent toute présence de l'État au sein de leurs territoires, n'acceptent aucun programme social ni aucune propagande étatique ni partisane du « *mal gobierno* ». Au contraire, les marqueurs de leur appartenance à l'organisation zapatiste se reflètent dans des fresques murales représentant le Che, Emiliano Zapata, Marcos, ainsi que des indigènes masqués.

Le président municipal autonome actuel, celui-là même qui avait formé le municipe en 1996 et qui venait d'être réélu en 2008, m'expliquait que le gouvernement autonome était légitime puisqu'il s'agissait d'un gouvernement populaire. Cependant, quand la population se constitua en municipe autonome, « les *priistes* [i.e. les adhérents du PRI, Parti Révolutionnaire Institutionnel] s'énervèrent » (*los priistas se enca-*

bronaron) et s'organisèrent « sous l'influence de l'idéologie de l'État ». C'est ainsi que se composèrent des groupes paramilitaires, les autorités priistes au pouvoir à Chenalhó comptant sur le soutien complice de fonctionnaires et de membres de la Police et de l'Armée (CDHFBLC, 1997 ; Hernández Castillo, 2007), dont l'objectif était de démanteler le municipe autonome et « défendre la population » face à des rebelles zapatistes considérés comme dangereux. Ces groupes paramilitaires, nommés d'« autodéfense » par les autorités (*Procuraduría General de la Republica*, 1998) furent armés, formés et entraînés par des membres de l'Armée et de la Police. La violence alla *crescendo* tout au long de l'année 1997, les morts se comptant de part et d'autre des groupes zapatistes et priistes. Il y eut surtout des vagues massives de déplacement de milliers d'habitants qui fuyaient et se réfugiaient dans les montagnes ou dans d'autres villages par peur d'attaques imminentes. La violence culmina contre l'organisation [203] la plus inoffensive et pacifique de la région, les Abeilles (*Abejas*) qui avait formulé des demandes similaires à celles des Zapatistes, mais qui avait toujours refusé de recourir aux armes. Des membres de l'organisation pacifique étaient restés à Actéal et jeûnaient depuis deux jours tout en priant pour le retour de la paix dans le village quand ils furent attaqués, le 22 décembre 1997, par les groupes paramilitaires. Ce qui sera désormais connu comme « le massacre d'Actéal » a causé la mort de quarante-cinq personnes, essentiellement des femmes et des enfants, qui deviendront le symbole des groupes indigènes martyrs victimes d'un État persécuteur.

Ces violences militaire et paramilitaire illustrent l'ingouvernabilité dont fit alors preuve l'État mexicain sous Ernesto Zedillo Ponce. L'autonomie comme forme d'auto-gouvernement local et d'auto-organisation des communautés a été interprétée comme une menace envers l'État, d'où la réponse répressive et violente des autorités à tous niveaux (municipal, de l'État du Chiapas, fédéral). Le phénomène paramilitaire étant par définition ambigu et difficile à cerner, il fut difficile de montrer l'implication des sphères gouvernementales dans l'orchestration du massacre. Néanmoins, certaines coïncidences dans les pratiques répressives avec d'autres zones de l'État du Chiapas⁸⁹ ainsi que les témoignages des survivants du massacre permettent de conclure qu'il s'agissait d'une stratégie contre-insurrectionnelle volontaire (CDHFBLC, 2007) Depuis le mois d'août 2009, les indiens emprisonnés jusque là ont été libérés, sans même que les « penseurs » ni aucun fonctionnaire d'État n'ait jamais été condamné alors que

⁸⁹ Comme dans la zone ch'ol plus au nord où des stratégies paramilitaires similaires furent appliquées avec l'implication directe d'anciens militaires et policiers.

des archives ont entre temps confirmé la responsabilité de l'État dans la formation des groupes paramilitaires au Chiapas (Doyle, 2009).

L'impunité allant de pair avec la répression, le conflit violent qui eut lieu suite à la déclaration d'autonomie des Zapatistes reflète ici les limites de la notion de gouvernance au Mexique. Au fond, l'État mexicain lui-même [204] s'est désavoué en réprimant toute forme d'organisation sociale qui se serait faite en dehors des cadres institutionnels consacrés.

Cette rupture de gouvernabilité et cette incapacité du gouvernement à résoudre le conflit armé ne firent que renforcer et radicaliser les pratiques d'autonomie des Zapatistes, qui développèrent également leurs propres projets autonomes, ce qui les amena à l'expulsion de tous les maîtres d'école dits « officiels » hors du territoire autonome, à la formation de promoteurs d'éducation et de santé « autonomes » et au refus d'utiliser des engrais chimiques. C'est par l'action d'ONG internationales, comme la Croix Rouge Internationale et Médecins du Monde, ainsi qu'à celle d'associations mexicaines et étrangères œuvrant dans des domaines plus spécifiques, que des ressources pour faire face aux besoins vitaux des déplacés de Polhó purent être fournies, permettant alors aux zapatistes de Polhó de maintenir leur ligne radicale vis-à-vis de l'État et de développer leurs projets autonomes. Ces ONG, associations et autres centres de Droits de l'Homme participent au processus d'autonomisation depuis le soulèvement de 1994 et plus encore dans la région suite au massacre et aux déplacements de population. Ces entités, souvent transnationales, mais aussi locales⁹⁰, se sont solidarisées avec les communautés rebelles contre l'État, en dénonçant les violences exercées par celui-ci et l'impunité dont bénéficient leurs auteurs.

En somme, le concept de gouvernance est-il encore approprié dans des cas semblables quand on a affaire, d'un côté, à des acteurs qui gouvernent avec et pour l'État, et qui, ce faisant, reconduisent et renforcent sa légitimité à tous ses niveaux local, fédéré et fédéral, et de l'autre, à la création d'une auto-organisation populaire et à la constitution [205] d'une autonomie à la fois critique et radicale contre ce même système de domination étatique ?

⁹⁰ Comités et collectifs de solidarité dans différents pays européens, Commission civile internationale d'observations des droits humains à un niveau international, centres des droits de l'homme tels que le Centre des Droits de l'Homme Fray Bartolomé de las Casas, Sipaz, Serapaz, Centre Miguel Agustin Pro Juarez, et des associations locales comme Enlace civil, et plus récemment le Capise, pour ne citer que les plus visibles dans la ville de San Cristóbal de las Casas.

2.2 L'autonomie régionale du Caracol d'Oventik et les Conseils de bonne gouvernance

En juillet 2000, à la suite de l'important changement de régime intervenu avec l'accession au pouvoir d'un gouvernement issu du Parti d'Action Nationale (PAN), les négociations reprennent entre le gouvernement mexicain et l'EZLN. Elles débutent au lendemain de l'intronisation du nouveau président, Vicente Fox, un événement qui marque officiellement la fin de ce parti-État qu'avait été le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) au pouvoir sans discontinuer depuis 1929, et qui soulève un certain espoir chez les Zapatistes. C'est ainsi que, en février et mars 2001, eut lieu la « Marche de la couleur de la terre » ou « Marche pour la dignité », une marche fort médiatisée à travers douze États du pays, à la suite de laquelle les Zapatistes et leur leader, le sous-commandant Marcos, arrivèrent au Congrès de l'Union pour relancer le débat sur la reconnaissance des droits indiens dans le pays. Le nouveau président, faisant fond sur le changement qu'il avait promis durant sa campagne électorale, ne peut pas se défiler face au défi que lui lancent les Zapatistes et il promet de régler le problème du conflit au Chiapas « en 15 minutes ». Le Congrès de l'Union approuve alors une Initiative de Loi Indigène qui est votée par l'ensemble de la classe politique mexicaine, mais qui est rejetée par tous les groupes indigènes du pays qui y voient un net recul par rapport à l'esprit et à la lettre des Accords de San Andrés, essentiellement parce qu'elle modifie de fond en comble l'Initiative de Réforme Constitutionnelle élaborée par la Cocopa. C'est ainsi, par exemple, que la loi édicte que l'autonomie sera appliquée à l'échelle municipale uniquement et en conformité avec la constitution et les lois de l'État, ce qui en réduit considérablement la portée. De plus, la définition des termes de l'autonomie indienne et de même que ses mécanismes de mise en œuvre sont confiés à des entités fédératives, ce qui entre en [206] contradiction avec le droit à la libre-détermination et aux aspirations des peuples indigènes ⁹¹.

⁹¹ L'initiative réduit l'application des droits à l'autonomie au champ municipal et ne résout pas la question de l'accès et de l'administration des ressources municipales. Surtout, la réforme octroie aux populations indiennes le caractère d'entités d'intérêt public et non pas de droit public comme l'établit l'initiative de la Loi Cocopa. Cette nuance est fondamentale, car elle empêche la pleine reconnaissance de la personnalité juridique des populations indiennes. L'Initiative de 2001 ignore la possibilité d'une remunicipalisation des territoires, le concept de « territoire » étant de fait réduit au terme de « lieux », vidant ainsi de son sens

Le conflit au Chiapas est ainsi ramené à un débat juridique par le gouvernement mexicain. Face à cet échec, les 8 et 9 août 2003 marquent l'enclenchement d'une seconde étape dans la quête d'autonomie recherchée par les Zapatistes qui est marquée par la création des *Caracoles*. Le mot « *caracol* » signifie escargot et coquillage en espagnol. On se servait du coquillage à l'époque préhispanique pour appeler le peuple et le convoquer aux assemblées. Les Zapatistes ont repris ce symbole et l'ont associé à leur lutte ; ils en usent pour convoquer la « société civile » et pour illustrer un mode d'action qui va depuis le cœur des communautés vers le reste du monde. A un niveau symbolique, il s'agit du dialogue entre les Zapatistes et la société civile nationale et internationale qui leur sont solidaires, pour « [écouter] les bruits et les silences du monde » (*Treizième Stèle*, 2^{ème} partie).

Il existe cinq *Caracoles*⁹² au Chiapas, qui ont pris la relève de ce que les Zapatistes appelaient auparavant les *Aguascalientes* (déclarées dès 1994). Je me suis intéressée plus particulièrement au *Caracol* d'Oventik, qui est formé de sept municipes autonomes, à savoir San Andrés Sak'amchen de los Pobres, San Juan de la Libertad, San Pedro Polhó, [207] Santa Catarina, Magdalena de la Paz, 16 de febrero et, enfin, San Juan Apóstol Cancuc.

La création des *Caracoles* correspond à un tournant dans l'organisation interne du mouvement zapatiste sur plusieurs points. C'est le passage d'une organisation administrée par le haut, c'est-à-dire par les guérilleros « professionnels » et les leaders politiques de l'EZLN, à une administration gérée par la base grâce à l'appui des populations civiles locales. Sur le plan interne, il s'agit d'une démarche autocritique qui vise à mettre fin à la subordination du civil au militaire au sein de l'organisation zapatiste. Il s'agit d'opérer un déplacement du pouvoir interne depuis les autorités clandestines et armées (la *Comandancia General* et le *Comité Clandestino Revolutionario Indígena*) vers les autorités civiles (c'est-à-dire les *Juntas de buen gobierno*, dans les cinq

l'espace physique sur lequel l'autonomie peut être exercée. Enfin, la question agraire n'est absolument pas remise en question et l'Initiative de 2001 avalise l'amendement apporté à l'article 27 en 1992, sans prendre en considération l'opposition des peuples indiens à la privatisation des terres collectives.

⁹² Les *Caracoles*, rappelons-le, sont des espaces autonomes à l'échelle régionale où sont coordonnés les différents projets contribuant à l'autonomie quotidienne (écoles, cliniques, coopératives de café, d'artisanat, de disques et de livres, d'objets divers marqués de la griffe zapatiste, un escargot masqué) et les espaces de rencontre avec la société civile nationale et internationale.

Caracoles). Sur un plan militaire, les *check-points* zapatistes et l'impôt de guerre prélevé à ces points cessent.

C'est également dans ces espaces que se réunissent les autorités municipales autonomes en un « Conseil de bonne gouvernance » ou « de bon gouvernement », une instance régionale qui n'existe pas dans les échelons administratifs officiels. Dans le cas présent, ce conseil réunit les représentants zapatistes de la zone de Los Altos. En outre, les *Caracoles* représentent également une remise en question des rapports entre l'organisation zapatiste et la « société civile » et, plus particulièrement, avec l'aide humanitaire dispensée dans les communautés zapatistes. Marcos, dans *La Treizième Stèle*, l'évoque très bien quand il parle du « syndrome de Cendrillon » et qu'il critique une certaine aide internationale plus proche de l'aumône que de la promotion de projets de développement, une aide humanitaire mais qui se contente de donner une chaussure sans la paire. En ce sens, les *Juntas de buen gobierno* relèvent de nouveaux défis en gérant et en administrant les territoires au niveau municipal et régional, sans plus de subordination à une institution ni à une ONG. Concrètement, ceci signifie que le Conseil centralise les donations [208] pour ensuite les redistribuer « de manière équitable » entre les communautés et municipales autonomes selon leurs nécessités. Il s'agit donc d'une étape de consolidation de l'autonomie zapatiste aux niveaux politique et économique.

Comme l'indique le panneau affiché à l'entrée du *Caracol* d'Oventik : « Vous êtes en territoire zapatiste rebelle. Ici le peuple commande et le gouvernement obéit » (*Usted está en territorio zapatista en rebeldía. Aquí manda el pueblo y el gobierno obedece*). Ce territoire est délimité par l'espace à l'intérieur duquel se déploie le gouvernement autonome, y pénétrer, c'est accepter de se plier aux lois en vigueur. Un autre panneau tout à côté indique ceci : « Par décision des autorités locales et municipales autonomes, il est interdit de procéder à l'achat, à l'utilisation et à la circulation de véhicules en situation illégale [les fameux *chocolates*, dans le jargon mexicain], ainsi que de planter, vendre ou consommer des stupéfiants ». Ces décisions ont été prises, en février 2007, en réponse à des accusations qui prétendaient que ces marchés illégaux auraient servi à financer les activités liées à la quête d'une plus grande autonomie.

La *Junta de buen gobierno* d'Oventik est composée des plus hautes autorités de chacune des sept municipalités autonomes. À Oventik, par exemple, mes interlocuteurs masqués m'expliquent qu'en 2008, vingt-trois représentants provenant de sept

municipalités se répartissent différentes tâches, ce qui équivaut à trois ou quatre représentants par municipalité. Ces représentants municipaux se rendent à la JBG le temps de leur mandat municipal, soit pendant trois ans. L'équipe change chaque semaine au *Caracol* d'Oventik, afin de permettre aux autorités de retourner dans leurs municipalités où les attendent leurs fonctions respectives. Ce système de rotation permet d'éviter toute forme de caciquisme en ne laissant pas les prises de décisions aux mains d'un seul homme ou d'un seul groupe. En revanche, il peut être une entrave pour la continuité des projets ou pour la résolution des conflits d'une semaine à une autre. À la *Junta* d'Oventik on cherche à surmonter cette difficulté lors [209] de la passation de pouvoir hebdomadaire : les autorités remplaçantes arrivent le samedi et les sortantes s'en vont le dimanche, ainsi le jour passé ensemble est consacré à informer les nouveaux arrivants des événements survenus durant la semaine et des affaires en cours. En outre, les charges politiques ne sont pas rémunérées dans les territoires zapatistes, assurant par là une organisation fondée sur le volontariat et dont les valeurs sont celles de la solidarité, de l'entraide et du sacrifice. On cherche ainsi à contrer le rôle de l'argent, source de profit et de corruption qui minent les relations politiques.

2.3 L'autonomie zapatiste est-elle une forme de bonne gouvernance ?

2.3.1 L'administration de la « bonne justice »

La *Junta de Buen Gobierno* accomplit un travail de justice qui est tout à fait pertinent pour comprendre en quoi elle est une « meilleure » forme de gouvernement. En effet, une des fonctions de la *Junta* est de recevoir les habitants, zapatistes et non-zapatistes, en peu de temps (et là, mes interlocuteurs masqués soulignent la différence avec les bureaux du gouvernement où l'on attend des heures), et de les aider à résoudre leur problème. Toute la semaine est consacrée à cela, notamment dans les zones les plus difficiles, où il y a des conflits irrésolus aussi bien au niveau local qu'au niveau municipal. Des non-zapatistes viennent régulièrement aussi pour la résolution des conflits, soit parce qu'ils n'ont pas obtenu satisfaction auprès des autorités municipales officielles, soit parce que le procès tarde trop (critique de la bureaucratie), soit encore parce qu'ils n'ont pas d'argent pour payer la résolution du conflit en leur faveur (critique de la corruption et du clientélisme).

Les autorités zapatistes sont devenues des acteurs politiques et juridiques à part entière au niveau local, bénéficiant d'une reconnaissance locale de la part des acteurs non-zapatistes malgré leur statut juridique et légal ambigu. Car on ne peut réellement parler de tribunal zapatiste au [210] sens plein du terme et on aura tout de même recours au Ministère public ou à un tribunal pénal en cas de délit majeur, un meurtre, par exemple. Au *Caracol*, tout est résolu en conformité avec les us et coutumes ancestraux sans recourir à des sanctions pénales comme l'enfermement ou la prison. Comme me l'ont dit les autorités elles-mêmes, « nous donnons seulement des orientations aux juges et aux Conseils municipaux et ce sont eux qui se chargent d'intervenir ensuite »⁹³. Ce pouvoir régional non-coercitif est tout à fait original et fait écho aux travaux sur la chefferie indienne ou sur les sociétés sans État largement étudiées par les anthropologues.

L'autonomie zapatiste n'opère pas en dehors de l'État, mais dans ses interstices, là où il ne pénètre pas, dans les régions les plus reculées, ou encore là où les institutions ne répondent pas aux attentes des habitants. Là où l'État mexicain à tous ses niveaux, fédéral, fédéré et municipal, se caractérise généralement par un manque total d'égard pour la population indienne.

Le discours zapatiste est fondé sur une vision négative d'un État qui ne résout pas les problèmes. La justice ne peut être que meilleure puisqu'elle provient des autorités indiennes locales, qui connaissent les problématiques locales mieux que les fonctionnaires d'État, qui vivent loin des municipalités. En ce sens, il s'agit d'une justice endogène aux communautés indiennes.

2.3.2 « *Bien gouverner* » pour les Zapatistes

Ces initiatives politiques et sociales représentent des contributions démocratiques importantes dans le panorama politique mexicain, puisqu'elles permettent aux indiens de participer directement à la vie politique sur les sujets qui les concernent directement. Car l'un des principes de la « bonne » manière de gouverner selon les Zapatistes réside [211] dans la libre-détermination formulée dans les Accords de San Andrés de 1996, puis dans la loi Cocopa de 2001. L'autonomie politique et la territorialité politi-

⁹³ Entretien avec la *Junta de buen gobierno*, le 20 avril 2008.

co-administrative en seraient donc les expressions matérielles les plus affirmées. Elles renvoient aux droits ancestraux des peuples indigènes à se représenter eux-mêmes, des droits établis et reconnus par le droit international (Convention 169 de l'OIT). Les Zapatistes auront montré que les groupes indigènes sont devenus de réels sujets politiques. Pour eux, l'autonomie, malgré ses défaillances, est néanmoins la forme la plus concrète et dynamique pour la transformation des relations de pouvoir, à une échelle locale, régionale et nationale : « Nous ne sommes pas une armée, nous sommes un peuple organisé » (*No somos ejército, somos el pueblo que se organizó*)⁹⁴. L'organisation des communautés autonomes aux niveaux municipal et régional peut être conçue comme une forme de gouvernabilité communautaire et collective qui rétablit des structures organisationnelles représentatives des communautés. C'est là que le précepte qu'utilisent les Zapatistes du *mandar obedeciendo* (commander en obéissant) prend tout son sens.

Ce concept fondamental du *mandar obedeciendo* est développé par les Zapatistes depuis plusieurs années et il rappelle que les autorités élues ont un statut précaire, qu'elles ont des devoirs envers ceux qui les ont élus et qu'à tout moment ils peuvent être destitués de leurs fonctions en cas d'erreurs graves, rappelant ce que Clastres relevait dans *La Société contre l'État* (1974) au sujet du chef indien, qui a des obligations envers ses élus, qui doit savoir parler et qui peut être destitué de ses fonctions si son peuple n'est pas satisfait. En outre, bien gouverner, pour les Zapatistes, signifie faire preuve de ce que les indiens tzotzils de la région appellent la « raison », notion qui renvoie à l'idée d'une autorité qui sait parler en public et résoudre un problème à partir des valeurs locales, en suivant les traditions et les valeurs transmises oralement ; ce n'est pas obéir à une Constitution.

[212]

L'autonomie a ainsi ouvert la voie à une forme de gouvernabilité politique démocratique qui a mis à mal le pacte corporatiste qui liait jusque-là le PRI à diverses organisations sociales complaisantes, notamment le secteur agricole indien particulièrement affecté par les réformes néolibérales de ces vingt dernières années. Retenons aussi que l'autonomie zapatiste a donné lieu à une grande créativité et se décline dans des régions où vivent des groupes ethniques différents, avec des dynamiques locales diverses (organisation politico-religieuse locale, conflits et groupes de pouvoir lo-

⁹⁴ Entretien avec le *Consejo autónomo* de San Pedro Polhó, le 21 avril 2008.

caux), ce qui devrait nous conduire à évoquer plusieurs déclinaisons du zapatisme, voire même à invoquer plusieurs zapatismes.

2.4 Tensions, contradictions et limites de l'autonomie zapatiste

2.4.1 Structure politico-militaire contre bases civiles au sein de l'organisation zapatiste ?

Il n'empêche, malgré tous les efforts consentis pour laisser les gouvernements civils se gouverner eux-mêmes, que l'organisation zapatiste est bel et bien issue d'une structure politico-militaire qui exerce une certaine forme de contrôle sur les *Caracoles* et les municipalités autonomes, un contrôle d'autant plus difficile à évaluer et à soupeser que cette organisation opère dans la clandestinité.

Ce ne sont pas tant les passe-montagnes de mes interlocuteurs ou le drapeau de l'EZLN qui flotte aux côtés du drapeau mexicain qui reflètent cette dimension clandestine, sinon le caractère bureaucratique et hiérarchique de certaines pratiques zapatistes. Ainsi, la création des *Caracoles* a également impliqué une plus grande centralisation des activités et un plus grand contrôle de cette instance régionale sur les instances municipales. Par exemple, il faut avoir l'aval de la *Junta de buen gobierno* pour pouvoir réaliser une activité quelconque au sein des municipalités, à tel point que les Zapatistes ne savent pas toujours très [213] bien jusqu'où ils peuvent prendre des décisions seuls et sans leur approbation des municipalités en question. Si vous voulez vous rendre dans une des municipalités autonomes, vous devrez passer par la *junte*, préciser l'objet de votre visite, à qui vous voulez parler, parfois rédiger par écrit une liste des questions que vous voulez poser, puis attendre à l'extérieur qu'on se réunisse et qu'on prenne une décision. En cas de réponse positive – ce qui n'est pas toujours assuré – on vous délivrera un laissez-passer portant le logo du Conseil que vous montrerez à vos interlocuteurs pour montrer que vous avez respecté les règles et la hiérarchie zapatiste. Si ce protocole apparaît quelque peu strict, s'il reflète un certain manque de liberté de mouvement et de parole, il représente cependant une mesure de sécurité difficilement contournable. Car l'autonomie zapatiste se déploie dans une zone en guerre, où l'ouverture des territoires autonomes à la société civile peut aussi entraîner une vulné-

rabilité face aux ennemis des Zapatistes, espions ou fonctionnaires du gouvernement, ce qui justifie le recours à des mesures aussi strictes⁹⁵.

Cette sorte de semi-clandestinité aura attiré bien des critiques, les pratiques militaires des groupes clandestins étant interprétées bien souvent comme des entraves à la démocratie. Le débat est long et complexe ; il pousse à s'interroger sur la violence révolutionnaire comme moyen légitime, ou non, d'accession à la démocratie. Il y aurait également et surtout toute une réflexion à faire sur la définition même du mouvement zapatiste, considéré comme un mouvement social par les uns, comme une nouvelle forme de guérilla par d'autres, comme un messianisme par d'autres encore.

Retenons pour terminer que, malgré la création des *Caracoles*, la nature de la subordination du civil au militaire au sein de l'organisation est [214] loin d'être claire, malgré la volonté affichée de Marcos et de l'EZLN de déléguer le pouvoir aux représentants indigènes civils.

2.4.2 *Fatigue économique et autonomie*

Depuis 1994, les témoignages de solidarité issus tout autant de la société civile nationale qu'internationale – notamment depuis la première Rencontre Intercontinentale contre le Néolibéralisme et pour l'Humanité, en 1996 – se sont étendus et multipliés. Sur le plan économique, des fonds qui ne proviennent pas de l'État ou d'organismes financiers transnationaux ont permis l'élaboration de projets que l'on appelle « autonomes », terme en réalité plus ambigu qu'il n'y paraît. En effet, ces fonds proviennent d'une base associative, volontaire et à but non-lucratif, issus d'ONG, d'associations civiles, de comités ou collectifs de solidarité, qui ont permis de développer des projets hors de toute institution et des programmes sociaux gouvernementaux, mais qui ont néanmoins pu générer dans certains cas une dépendance matérielle des communautés autonomes envers ces « bailleurs de fonds » externes.

⁹⁵ C'est la raison officielle pour laquelle il est impossible d'avoir des réponses à des questions portant sur l'organisation clandestine (l'Armée zapatiste de libération nationale et le Comité Clandestin Révolutionnaire Indigène), sur la vie privée de leurs membres, ni d'avoir des données précises concernant le nombre d'adhérents zapatistes, concernant l'économie ou les entrées d'argent en provenance des ONG et des associations de solidarité.

La solidarité internationale a été articulée autour de deux enjeux : d'une part, contre les exactions des militaires et des paramilitaires (campements pour la paix, commissions et caravanes d'observation de la situation militaire et paramilitaire), et d'autre part, pour la création de projets dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'agriculture écologique notamment à partir de donations financières et matérielles, d'ateliers et de formations. Cette solidarité est le fait d'individus, comme c'est le cas pour les jeunes internationalistes rattachés à divers collectifs de solidarité dans leur pays d'origine, ou de collectivités, comme c'est le cas pour les ONG et autres organisations de solidarité. Les uns et les autres ont su nouer des relations de confiance et établir des échanges fructueux fondés sur le volontariat, créant ainsi une économie à forte dose altruiste. Ces nouveaux réseaux économiques internationaux solidaires se font essentiellement sur la base de donations et de la vente de produits [215] zapatistes à l'étranger, à San Cristóbal de las Casas ou dans les *Caracoles*. Cette économie permet aux communautés de financer des projets collectifs autonomes. Néanmoins, dans la région de Los Altos et de la municipalité autonome de Polhó, l'économie autonome locale est vite devenue dépendante de l'aide extérieure, notamment de la Croix-Rouge Internationale qui, pendant longtemps, pourvoyait à l'alimentation et fournissait des produits de base aux populations déplacées. Aujourd'hui, il ne reste que peu de projets financés de l'extérieur à Polhó, les donations ont diminué et les projets internes suffisent à peine à faire survivre la municipalité. La situation est préoccupante et, en début d'année 2008, 193 familles zapatistes de Polhó ont fini par réintégrer les rangs du PRI. Après avoir vécu dix ans dans la résistance civile, « nous avons atteint un niveau où nous ne pouvions plus continuer ainsi », soutient leur représentant, Javier Luna Ruiz⁹⁶.

Ces conflits internes font ressortir avec force la dimension économique de l'autonomie dans la région. Comment assurer l'autonomie et garantir l'accès aux moyens de production à des déplacés qui ne sont toujours pas retournés dans leur communauté d'origine et qui doivent aller travailler la terre dans des conditions précaires, voire dangereuses ? Comme le souligne le représentant municipal de Polhó, « les gens se fatiguent, mais ils résistent pour ne pas tomber, car le gouvernement mène toujours sa guerre de basse intensité et sa contre-insurrection (...) C'est une guerre

⁹⁶ Ces Zapatistes désavouèrent les autorités autonomes afin de pouvoir bénéficier des programmes sociaux dans les domaines agraires, alimentaires, sanitaires, éducatifs (*Oportunidades, Procampo*), (Cuarto Poder, 07/02/08).

économique pour que le peuple se rende et s'humilie »⁹⁷. La question économique freine l'autonomie politique qui, en revanche, semblait plutôt bien assurée. Or, cette autonomie est elle aussi en voie d'être précarisée du fait que le gouvernement fédéral décentralise ses politiques et débourse des fonds importants à travers les programmes sociaux destinés aux zones reculées du pays. Il est indéniable que la [216] violence exercée aux dépens de l'organisation zapatiste et de ses membres au sein des territoires autonomes, ainsi que la diminution de l'aide extérieure ont considérablement nuit au processus d'autonomisation mis en place dans la région.

3. Femmes et autonomie

[Retour à la table des matières](#)

La participation des femmes à la vie politique locale reste un enjeu de taille pour les Zapatistes. La Loi révolutionnaire des femmes proclamée dès 1994 a été fort bien accueillie par la société civile nationale et internationale. Néanmoins, il s'agit d'un processus plus lent et difficile dans les communautés que dans son discours. A Polhó, aucune femme n'a de charge politique, et je me suis souvent retrouvée être la seule femme parmi les autorités, la politique étant une affaire d'hommes. Il existe néanmoins des femmes miliciennes qui vont à l'encontre de cette subordination, qui ont laissé l'habit traditionnel pour revêtir celui des *rangers*, qui travaillent et qui n'ont pas d'enfants. Dans le *Caracol* d'Oventik, il existe à l'heure actuelle une représentation égale des hommes et des femmes chez les autorités masquées, mais les femmes sont peu nombreuses à participer réellement aux conversations que le visiteur peut avoir avec la *Junta de buen gobierno*, et bien peu nombreuses sont celles qui prennent la parole en public.

En revanche, la radio communautaire « *Radio insurgente, la voz de los sin voz* » est un bon exemple de prise de pouvoir (*empowerment*) des femmes indigènes au sein de projets communautaires. Comme le souligne Anna Maria Garza (2002), le concept d'autonomie a été compris et pris par les femmes comme un moyen d'expression à travers lequel se profile un idéal de justice sociale et d'équité.

⁹⁷ Entretien avec le *Consejo autónomo* de Polhó, du 21 avril 2008.

Le projet de l'EZLN, pour beaucoup de femmes indigènes, a offert une opportunité pour remettre en question les « mauvaises coutumes », pour parler de droits : le fait de décider de leur corps, d'exiger le respect et la non-violence, un [217] travail et une rémunération juste, une prise de décision partagée au niveau familial, dans les localités et les organisations, la coresponsabilité dans les tâches domestiques et l'éducation des enfants. (Garza Caligaris, 2002, p. 143)

Aujourd'hui, dans les communautés zapatistes où l'alcool est interdit, la violence des hommes à l'encontre des femmes a diminué. Néanmoins, dans la vie quotidienne et au sein des familles, il persiste une division des sexes très importante. Les femmes demeurent pour une large part subordonnées au niveau domestique, malgré l'ouverture d'espaces pour elles comme, par exemple, dans les coopératives du textile, de la fabrication de pains, d'élevage de poulets, ou de produits agricoles⁹⁸.

Conclusion

[Retour à la table des matières](#)

L'autonomie revendiquée et appliquée par les rebelles zapatistes contient une dimension politico-légale qui permet d'en évaluer le niveau d'institutionnalisation. Cette autonomie se décline à trois niveaux : communal, municipal et régional. Les autorités régionales de la *Junta de buen gobierno* expérimentent une démocratie directe et ont renoncé aux programmes sociaux qui, par l'entremise de politiques indigénistes ou sociales – reposant sur cette vieille vision de l'indien irresponsable et infantile qui ne peut se prendre en main – se contentaient de reproduire des logiques d'assistanat. En face, la violence avec laquelle le gouvernement mexicain a réagi à l'autoproclamation des territoires autonomes zapatistes déboucha sur le massacre d'Actéal de 1997, devenu le symbole de l'incapacité à gouverner d'un État persécuteur. Le gouverneur de l'État du Chiapas Pablo Salazar (2000-2006) avait donné un espoir de changement, notamment par son projet de négocier la paix dans la municipalité de Chenalhó. À cette fin, il avait alors procédé à la rédaction en 2001 d'un Acte de respect mutuel entre le groupe des Abeilles, victime du massacre, et des représentants du gouvernement.

⁹⁸ Cela étant, il y aurait un débat à tenir à ce propos, concernant le fait que les espaces de décision des femmes sont créés en marge des espaces masculins dans des lieux comme les cuisines, les coopératives d'artisanat et les projets d'agriculture biologique.

[218] Cependant, il devait échouer à trouver une issue viable au conflit, incapable d'établir un dialogue avec les Zapatistes.

Le gouvernement actuel de Felipe Calderón souhaite désormais mettre un terme à la Coordination pour le Dialogue et la Négociation au Chiapas qui est incorporée à la *Secretaria de Gobernación* depuis 1998. Dans les faits, cette coordination n'a jamais réussi à négocier un accord de paix. Elle n'a pas non plus réussi à s'attaquer aux causes réelles qui furent à l'origine du conflit. Le gouvernement de Calderón tente par sa disparition de faire passer le conflit du Chiapas pour un problème de pauvreté. En attendant, les interventions militaires et autres du gouvernement ont été des signes clairs d'une carence totale de gouvernabilité de la part des autorités fédérales et étatiques et le signe d'un manque de compréhension des autorités civiles zapatistes, de leurs revendications et de leur mode de gouvernance.

En ce sens, il me paraît fondamental, en terminant, de plaider en faveur d'une délimitation conceptuelle claire entre les notions de « gouvernement », de « gouvernabilité » et de « gouvernance ». Car il va de soi que nous serons incapables d'aller de l'avant dans notre compréhension de réalités hétérogènes et complexes en manipulant des concepts qui, loin de jeter un éclairage sur des débats en cours, entretiennent au contraire la confusion. Si la notion de gouvernance, dans ses dimensions économiques et politiques, exprime la création de nouveaux réseaux et de nouvelles coopérations, ceux-ci sont demeurés en surplomb des populations indiennes concernées et elles ne les ont ni impliquées ni touchées directement.

En revanche, ces communautés indigènes, à l'instigation des Zapatistes notamment, ont véritablement innové ; elles ont créé des formes absolument nouvelles et originales d'auto-organisation qui peuvent prétendre être *plus* démocratiques que ne le sont les modes issus des pratiques de démocratie électorale formelle. En somme, n'y aurait-il pas [219] place entre les interprétations négatives de la gouvernabilité et de la gouvernance pour une approche alternative à la fois critique et émancipatrice qui pourrait faire droit, d'une part, à la contestation des pouvoirs en place et de leurs institutions sclérosées, et d'autre part, à l'innovation, à l'équité et à la démocratisation des formes d'auto-gouvernements indiens ? Dans ce cas, le terme d'autogouvernance serait-il plus approprié pour parler de ces reconfigurations politiques et économiques contemporaines parmi lesquelles l'autonomie zapatiste ne serait qu'une expression ? Comment concilier deux processus historiques distincts, l'un, plus ancien, qui touche aux formes

endogènes et autonomes d'organisation des communautés indiennes, et l'autre, plus récent, que l'on rassemble sous le maître mot de gouvernance ?

[220]

Bibliographie

[Retour à la table des matières](#)

Abélès M. (2008). Anthropologie de la globalisation, Paris : Payot.

Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas. (1997). Camino a la masacre. Informe especial de Chenalhó, San Cristóbal de Las Casas.

Doyle, Kate (2009). Breaking the Silence : The Mexican Army and the 1997 Acteal Massacre, 20 août.

http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAE_BB283/index2.htm .

Garza Caligaris A. M. (2002). Género, interlegalidad y conflicto en San Pedro Chenalhó, México : UNAM-IEI-PROIMMSE.

Gaudin J.-P. (1999). Pourquoi la bonne gouvernance ? Paris : Presses de Sciences Po.

Hernández Castillo R. A. (dir.) (2007) [1998]. La otra palabra. Mujeres y violencia en Chiapas, antes y después de Acteal, México : CIESAS-IWGIA.

La Jornada, 28 avril 2008.

Lascoumes P. et Le Galès P. (2007). Sociologie de l'action publique, Paris : Armand Colin.

Massardier G. (2003). Politiques et action publiques, Paris : Armand Colin.

Mayntz R. (1993). Governing Failures and the Problem of Governabilities, in Kooiman J. (dir.) Modern Governance. London : Sage.

Osmond A. (1998). La gouvernance ; concept mou, politique ferme, *Les Annales de la Recherches Urbaine*, n°80-81, décembre 1998, p. 19-26.

Procuraduría General de la República. (1998). El libro blanco de Acteal, México.

Sous-Commandant Marcos. *Chiapas, la Treizième Stèle*. <http://cspcl.ouvaton.org/ancien/stele.html>.

Stoker G. (1998). Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n°155, p.19-30, cité par Massardier G. (2003). *Politiques et action publiques*. Paris : Armand Colin.

Viqueira J. P. et Sonnleitner W. (dir.) (2000). *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México : CIESAS/COLMEX/IFE.