



HAL
open science

1986-1996 : du processus d'Esquipulas à la paix au Guatemala

Kevin Parthenay

► To cite this version:

Kevin Parthenay. 1986-1996 : du processus d'Esquipulas à la paix au Guatemala. Olivier Dabène (dir.). Amérique latine - L'année politique 2016, Les Etudes du CERI n°226-227, , pp.45-48, 2017. <hal-04293474>

HAL Id: hal-04293474

<https://sciencespo.hal.science/hal-04293474v1>

Submitted on 22 Feb 2024

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

1986-1996 : du processus d'Esquipulas à la paix au Guatemala

Kevin Parthenay

A partir du milieu des années 1970, les régimes centraméricains se sont enfoncés progressivement dans une crise politique profonde qui a dégénéré en conflit armé dans trois pays : le Nicaragua, le Salvador et le Guatemala. Ces conflits des années 1980 ont principalement résulté de la forte croissance économique et des changements politiques et sociaux opérés dans les années 1960-1970 (modernisation agricole et industrialisation du marché commun). Ces changements ont autant affecté les élites économiques, qui ont dû s'adapter à une nouvelle structure économique, que l'Etat, fondamentalement remis en question, ou encore la société affectée par un accroissement considérable des inégalités. La montée de l'exclusion sociale, les très hauts niveaux de pauvreté et d'inégalités ainsi que la monopolisation du pouvoir par des régimes autoritaires ont été autant de facteurs déclencheurs de la révolte.

La décennie 1986-1996 a été celle de la pacification à l'œuvre en Amérique centrale. Exemple sur le plan international, elle a orchestré le retour à la démocratie. Cependant, les impensés ou imprévus de la paix expliquent de nombreuses difficultés qui affectent aujourd'hui les pays de l'isthme centraméricain.

LE POIDS DE LA GUERRE FROIDE EN AMÉRIQUE CENTRALE

Eclatant dans un contexte de guerre froide, le conflit centraméricain a tout d'abord été appréhendé à la lumière de l'antagonisme Est-Ouest. De ce fait, les acteurs du processus de pacification centraméricain ont avant tout cherché à assurer son autonomie, afin de le prémunir de toute ingérence ou instrumentalisation de l'étranger. L'Amérique centrale a souvent été considérée comme un « atelier » par les Etats-Unis qui en ont fait une véritable zone de test de leur politique étrangère¹. L'éclatement des conflits civils dans la région a coïncidé avec l'arrivée au pouvoir du républicain Ronald Reagan qui, très tôt, a fait de la lutte contre l'insurrection au Nicaragua, au Salvador et au Guatemala une priorité. Dès février 1981, Reagan a proposé d'organiser la contre-insurrection en élaborant des stratégies adaptées à chaque pays : guerre totale au Nicaragua ; soutien au régime répressif du Salvador ; fin de la collaboration militaire avec le Honduras ; tolérance à l'égard des pratiques génocidaires de l'Etat guatémaltèque².

Parallèlement aux projets américains, d'autres initiatives de pacification ont été prises, comme la Déclaration franco-mexicaine de 1981³, la création du Groupe de Contadora en 1983 regroupant le Venezuela, la Colombie, le Panama et le Mexique, ou encore la constitution du Groupe d'appui au Groupe de Contadora composé de l'Argentine, du Brésil, du Pérou et de l'Uruguay. En septembre 1985, ce dernier a promu l'acte de Contadora pour la paix et la coopération mais celui-ci n'a pas été signé. Ces initiatives infructueuses ont rapidement été complétées, à partir de mai 1986, par un projet proprement centraméricain, le processus d'Esquipulas. Décisif pour la pacification de la région, il a également joué un rôle central dans l'instauration de la démocratie, la réactivation du régionalisme dans l'isthme et la mise en œuvre d'une nouvelle gestion diplomatique qui a mis fin à une forte tutelle extrarégionale.

¹ G. Grandin, *Empire's Workshop : Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism (American Empire Project)*, Chicago, Holt Paperbacks, 2007.

² H. Perla, S. Martí I Puig, D. Burrige, « Central America's relations with the United States of America », in D. Sanchez-Ancochea et S. Martí I Puig (dir.), *Handbook of Central American Governance*, Londres, Routledge, 2015, pp. 309-321.

³ A. Rouquié, *Guerres et paix en Amérique centrale*, Paris, Fayard, 1994.

« L'ESPRIT D'ESQUIPULAS »

En 1986, une nouvelle génération de leaders ont pris le pouvoir et ont contribué à modifier le panorama politique régional : Vinicio Cerezo au Guatemala, Oscar Arias au Costa Rica et José Azcona au Honduras. Convoqué par le président Cerezo, le premier sommet des présidents centraméricains a eu lieu à Esquipulas, petite ville guatémaltèque frontalière du Salvador et du Honduras, les 24 et 25 mai 1986. Si le processus d'Esquipulas était une occasion pour le Guatemala de se repositionner sur le plan régional et international, il a surtout prouvé que les Etats centraméricains étaient capables de négocier directement entre eux.

L'ordre du jour initialement établi par Cerezo portait sur la création d'un Parlement centraméricain, l'ultime objectif demeurant la paix. De nombreux désaccords ont été mis au jour lors du sommet, notamment concernant un article, par la suite supprimé, de la déclaration d'Esquipulas qui mentionnait « les présidents centraméricains élus librement par la volonté des peuples⁴ ». Le rejet du texte remanié par le Costa Rica signifiait bien que la cible prioritaire de ce premier sommet, ainsi que celle du président Arias, était la démocratisation du Nicaragua, seul pays dont le chef d'Etat n'avait pas été élu mais était arrivé au pouvoir suite à la révolution sandiniste du 19 juillet 1979. De manière générale, le premier sommet d'Esquipulas a permis une réobjectivation des causes des conflits au-delà de la grille de lecture de la guerre froide⁵ et a posé les bases d'un espace de dialogue – la réunion des présidents – comme outil nécessaire à la résolution du conflit centraméricain.

Par la suite, les préoccupations moyen-orientales des Etats-Unis et le renforcement de l'axe Costa Rica-Guatemala⁶ ont ouvert une fenêtre d'opportunité au président Arias pour élaborer une proposition de paix alternative qui lui a valu l'obtention du prix Nobel de la paix en 1987. La force de ce plan était triple : il n'établissait aucune différenciation entre pays, ses mesures s'appliquant à tous ; il réintérait la région dans la dynamique globale de la démocratie de marché ; et il mettait les sandinistes devant leurs responsabilités en les obligeant à se plier aux règles de la démocratie électorale et à organiser une élection présidentielle en février 1990. L'échec des sandinistes à cette élection a sanctionné le succès du plan et a permis d'orienter les sommets présidentiels vers la consolidation de la démocratie dans la région et d'affronter de nouveaux défis économiques, sociaux et environnementaux.

Dans ce processus de paix, la diversité des acteurs en présence a constitué un atout considérable. En effet, si la diplomatie présidentielle a joué un rôle décisif pour formuler des solutions alternatives au conflit – alternatives notamment aux propositions nord-américaines comme le plan Reagan-Wright de 1987 – et sortir de la matrice de la guerre froide, la société centraméricaine dans son ensemble (notamment le patronat), les agences onusiennes (Groupe d'observateurs des Nations unies en Amérique centrale, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Commission internationale d'appui et de vérification) ainsi que des structures *ad hoc* destinées à favoriser la pacification ont également eu un rôle déterminant. Cette synergie, qui a donné naissance à ce qu'on appelle aujourd'hui encore « l'esprit d'Esquipulas », a permis non seulement de stabiliser les processus internes de pacification dans chaque pays mais aussi de relancer le projet d'intégration régionale en Amérique centrale, notamment lors du sommet de Tegucigalpa le 12 décembre 1991.

La résolution des conflits centraméricains demeure un modèle. Au Nicaragua, les sandinistes se sont soumis aux règles de la démocratie électorale, ont perdu les élections de 1990 face à Violeta Chamorro (Union nationale d'opposition, UNO), avant de revenir au pouvoir en février 2006, toujours avec Daniel Ortega.

⁴ A. Murillo, *La Paz en Centroamérica de Nassau a Esquipulas*, San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1999.

⁵ O. Dabène, *La Région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

⁶ A. Murillo, *op. cit.*

Les négociations de paix au Salvador ont duré vingt-huit mois (1989-1992) et plus d'une vingtaine de réunions de haut niveau ont été nécessaires, avec le soutien décisif des Nations unies. Prenant conscience qu'aucun des deux camps ne pourrait gagner par la voie des armes, les négociations se sont imposées et ont été rendues possibles grâce au pari de la réintégration de l'ancienne guérilla (Front Farabundo Martí de libération nationale, FMLN) dans la vie politique formelle une fois les accords de paix signés⁷. L'accord aborde les questions de la démobilisation des forces armées, de la justice, du système électoral, du développement économique et social, de la participation politique du FMLN et du suivi de la mise en œuvre des accords par les Nations unies. Le calendrier des négociations a permis d'avancer point par point jusqu'à la signature des accords le 16 janvier 1992 à Chapultepec. Quelque vingt années plus tard, l'ancienne guérilla est arrivée au plus haut sommet de l'État lors des élections de mars 2009.

La signature des accords de paix au Guatemala a été plus tardive. En effet, le scénario était profondément différent de celui du Salvador, l'opposition avec la guérilla (Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque, URNG) étant moins central que l'enjeu de l'implosion du système de gouvernement civil⁸. L'héritage du régime autoritaire et les massacres orchestrés entre 1978 et 1983 font du manque de confiance et de la suspicion une donnée fondamentale pour comprendre le retard du processus de paix au Guatemala. Les négociations ont officiellement commencé en 1990 à Oslo – notamment grâce au changement de conjoncture régionale, les sandinistes ayant perdu les élections de février et le FMLN négociant activement la paix au Salvador – puis officiellement à partir de 1991. Le rôle de la Commission nationale de réconciliation et des Nations unies dans ces négociations a été décisif. Par ailleurs, l'échec de l'auto-coup d'État de Serrano (6 juin 1993) et le gouvernement de Ramiro Leon Carpio ont facilité l'avancée du processus de paix jusqu'à la signature de l'accord le 29 décembre 1996, qui prévoyait la réincorporation des combattants (URNG), la réconciliation nationale, le développement économique et social, et la modernisation de l'État démocratique avec le renforcement de la participation et de la concertation⁹.

LE « FLÉAU DE LA PAIX »

Bien que le processus de pacification ait désormais valeur d'exemple sur la scène internationale, les accords de paix n'ont pas pour autant apporté de réponses à toutes les causes profondes des conflits. Des conséquences inattendues de la paix se sont développées dans la période de post-conflit. A cet égard, les pays de la région doivent aujourd'hui encore relever trois défis de taille : la cicatrisation sociale, la normalisation politique et la catharsis.

La cicatrisation sociale renvoie aux plaies toujours béantes du corps social centraméricain tant en matière d'exclusion que d'inégalités sociales et/ou économiques. Au Nicaragua, au Salvador comme au Guatemala, la résolution économique du conflit est demeurée insuffisante. Dans les trois pays, les réformes néolibérales du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale se sont imposées dans le contexte du post-conflit. Elles ont eu des implications fortes sur la question de la redistribution des ressources, notamment du fait des restrictions fiscales et de la réduction des dépenses de l'État. Ces mesures étaient peu compatibles avec les nécessités de la réconciliation et de la consolidation démocratique. Par ailleurs, les accords de paix ne sont pas parvenus à régler les questions du financement de la reconstruction, de la réinsertion des démobilisés et de la répartition/redistribution

⁷ Idée initialement avancée par la Déclaration franco-mexicaine, publiée en août 1981 et élaborée en particulier par Régis Debray, conseiller du président François Mitterrand et du ministre des Affaires étrangères Claude Cheysson. Voir F. Galindo et K. Parthenay, *La Paz es posible : El Salvador 1992-2012*, San Salvador, IEESFORD, 2014.

⁸ J. Dunkerley, *The Pacification of Central America. Political Change in the Isthmus, 1987-1993*, Londres, Verso, 1994.

⁹ Secretaria de la Paz, « Los acuerdos de paz en Guatemala », Guatemala, 29 décembre 1996.

des terres. La pacification s'est focalisée prioritairement sur la normalisation des ordres politiques, au détriment de la prise en compte des causes économiques et sociales des conflits.

Par ailleurs, la normalisation politique n'a été que partiellement menée à bien. La mise en œuvre de la démocratie électorale sur les bases socio-économiques susmentionnées a engendré des régimes fragiles et instables. Au Salvador et au Nicaragua, les régimes élitistes-compétitifs, caractérisés par une orientation économique fortement libérale, ont été renforcés¹⁰. Au Guatemala, la démocratie s'est installée sans qu'un système de partis soit consolidé. De ce fait, l'héritage de la pacification est double : une forte polarisation politique ainsi qu'une grande instabilité gouvernementale. A l'issue du conflit, les démocraties prescrites¹¹ ont prioritairement cherché la légitimation des nouveaux régimes démocratiques, via le talisman de l'élection régulière. Cette démocratisation a *minima* n'a pas ouvert la voie à de profonds changements de régimes, tout au plus a-t-elle donné naissance à des régimes hybrides¹² conjuguant démocratie procédurale et maintien de structures oligarchiques. Les crises politico-institutionnelles que le Salvador¹³ et le Guatemala ont connues entre 2011 et 2016 ainsi que la dérive autoritaire actuelle du régime d'Ortega au Nicaragua sont les conséquences indirectes de ces prescriptions démocratiques du post-conflit.

La question du pardon et de la réconciliation est également consubstantielle au post-conflit. Les conflits centraméricains ont été extrêmement meurtriers. On dénombre plus de 80 000 morts au Salvador, 200 000 morts au Guatemala et plus de 45 000 disparus. Malgré l'existence de commissions vérité (Comisión para el Esclarecimiento Histórico au Guatemala, Comisión de la Verdad au Salvador), la justice transitionnelle ne s'est pas déployée. En conséquence, de profondes fractures divisent encore les sociétés centraméricaines sur les questions de l'amnistie et de l'oubli. Au Salvador, ce n'est qu'en 2009 que l'ancien président Funes (2009-2014) a demandé pardon au nom de l'Etat pour les massacres du Mozote¹⁴ lors du vingtième anniversaire des accords de paix. Cette question est encore au cœur du débat public au Guatemala, comme en témoigne le procès de l'ex-dictateur Rios Montt, condamné, relaxé puis rejugé, qui continue de diviser le pays.

L'Amérique centrale ne s'est toujours pas débarrassée des démons du conflit des années 1980. Les problématiques foncière, fiscale et judiciaire demeurent les principales clés de compréhension de la région aujourd'hui, de sa vulnérabilité et de sa profonde instabilité démocratique. Si le fléau de la paix a entamé l'esprit originel d'Esquipulas, la société centraméricaine semble aujourd'hui montrer les signes d'un réveil. La révolte guatémaltèque de 2016 contre la corruption et l'impunité de l'administration Otto Perez Molina en a constitué l'un des premiers jalons¹⁵.

¹⁰ Á. Artigas, *Gobernabilidad y democracia en El Salvador : Bases teóricas y metodológicas para su medición*, San Salvador, UCA Editores, 2007.

¹¹ D. Garibay, « La démocratie prescrite par les autres : l'Amérique centrale ou les élections à tout prix », *Critique internationale*, n° 24, été 2004, pp. 125-137.

¹² T. Karl, « The hybrid regimes of Central America », *The Journal of Democracy*, Vol. 6, n° 3, 1995, pp. 72-86.

¹³ Fusades, « Crisis institucional en El Salvador : Antecedentes, actores y efectos políticos », *Boletín de Estudios Políticos*, n° 11, avril 2013.

¹⁴ « Funes pide perdon por el masacre del Mozote y anuncia medidas de reparacion », *La Prensa Grafica*, 16 janvier 2012.

¹⁵ Voir le documentaire *Pananueva : Le printemps d'Amérique centrale*, réalisé par Barthélémy Etiévant (diffusion en 2017).