



HAL
open science

Bientôt la paix en Colombie ?

Frédéric Massé

► **To cite this version:**

Frédéric Massé. Bientôt la paix en Colombie?. Les Études du CERI, 2013, n° 198-199, pp.29 - 33.
hal-04525045

HAL Id: hal-04525045

<https://sciencespo.hal.science/hal-04525045>

Submitted on 28 Mar 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.

Bientôt la paix en Colombie ?

Frédéric Massé

Depuis l'annonce officielle, le 26 août 2012, de la signature d'un accord ouvrant officiellement de nouvelles négociations de paix¹ entre le gouvernement colombien et la guérilla des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), jamais autant d'espoir n'avait été placé dans des négociations de paix en Colombie. Ce ne serait certes pas la première fois que de telles négociations achoppent – près d'une demi-douzaine de tentatives en trente ans incitent à la prudence – mais de l'avis de bon nombre d'observateurs et de l'aveu même des parties en conflit, jamais négociation n'était allée aussi loin.

La paix serait-elle enfin possible en Colombie ? « Les astres sont alignés » faisait remarquer le président Santos au début des négociations. Aucune théorie ne stipule que des négociations, une fois engagées, débouchent nécessairement sur des accords de paix. Il n'en reste pas moins que le coût de la rupture des négociations serait difficile à assumer politiquement, pour l'une comme pour l'autre des parties. Tout porte donc à croire qu'un accord de paix sera signé.

Le gouvernement n'ignore pas que le chemin est encore long et jonché d'obstacles, d'autant que ceux qui s'opposent ou critiquent le processus de paix restent nombreux. Aux « ennemis de la paix » s'ajoutent également tous ceux qui en attendent peut-être un peu trop, les « amis excessifs de la paix », pour reprendre l'expression de Tocqueville à propos des « ennemis excessifs » de la démocratie lors la révolution française de 1848. Car il est bien clair qu'un éventuel accord de paix ne résoudra pas tous les problèmes du pays. Combien parmi les FARC ne se démobiliseront pas et combien seront tentés de reprendre les armes ou de rejoindre les mal nommées « bandes criminelles » (*bacrim*), ces groupes armés illégaux issus des groupes paramilitaires officiellement démobilisés entre 2003 et 2006, que le gouvernement ne considère pas comme partie au conflit armé, et qui sont donc tenus à l'écart des négociations actuelles ? Si les négociations engagées parallèlement avec l'Armée de libération nationale (ELN) depuis peu n'aboutissaient pas, un nouveau groupe hybride pourrait aussi émerger.

Signer un accord de paix n'est pas simple et le mettre en œuvre l'est encore moins. L'évolution des phases de postconflit dépend en grande partie de la qualité et de l'applicabilité de ce qui a été signé. Un accord de paix purement transactionnel qui n'introduirait pas de grandes transformations de fond ne ferait que normaliser la situation, mettant entre parenthèses les problèmes du pays, sans véritablement le pacifier. A l'inverse, un accord de paix impliquant des transformations majeures, promettant des changements radicaux au sein de la société courrait le risque de ne pas être accepté par une bonne partie de population et de voir sa mise en œuvre sabotée.

RAPPORT DE FORCES ET MATURITÉ DU CONFLIT

Au cours des trente dernières années, les initiatives de paix se sont succédé en Colombie. Des premiers accords de paix de La Uribe signés en 1984 sous la présidence Betancur (1982-1986) aux tentatives avortées de reprise des négociations lors des deux mandats du président Uribe (2002-2006 et 2006-2010), tous les présidents colombiens ont tenté au moins une fois de négocier la paix avec les FARC

¹ *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (accord général visant à mettre fin au conflit armé et à construire une paix durable et stable).

– et accessoirement avec l'ELN – et tous ont échoué². Certains groupes de guérillas se sont certes démobilisés entre temps mais sans que cela ne mette fin au conflit.

Qu'est-ce qui distingue les négociations actuelles des précédentes tentatives ? Le contexte est différent, les rapports de force aussi.

Après dix années de lutte sans relâche contre les guérillas (2002-2012), les FARC sont aujourd'hui affaiblies. Elles disposeraient encore de 8 000 à 10 000 combattants (sans compter les miliciens au nombre incertain), mais elles ne sont plus cette guérilla menaçante, forte de 15 000 à 20 000 hommes présents sur tout le territoire, convaincue de la possibilité d'arriver au pouvoir par les armes. Affaiblies, les FARC ne sont pas pour autant anéanties. Et même si certains affirment encore qu'elles pourraient être vaincues militairement, le président Santos – lui-même ancien ministre de la Défense du président Uribe – a bien conscience que le prix à payer serait trop élevé. De fait, chacun semble s'être rendu à l'évidence qu'aucune des forces en présence ne pourrait vaincre militairement ; le conflit aurait atteint un point de maturité tel qu'une solution négociée serait la seule issue possible. Pour intéressante qu'elle soit, cette notion de maturité des conflits ne suffit toutefois à expliquer la dynamique à l'œuvre³. D'autres évolutions, au niveau régional, ont également joué en faveur d'une solution négociée.

PRESSIONS VÉNÉZUÉLIENNES ET CUBAINES

Bien qu'il n'y ait encore que très peu d'information disponible sur la question, les FARC et le gouvernement colombien reconnaissent à demi-mots que Cuba et le Venezuela – l'un pays garant, l'autre pays accompagnateur du processus de paix – ont joué un rôle décisif pour convaincre les deux parties d'entamer de nouvelles négociations de paix.

Une fois élu président de la République en 2010, le président Santos, pourtant très critique à l'égard du régime vénézuélien lorsqu'il était ministre de la Défense, décide de se rapprocher des voisins de la Colombie avec qui il avait eu maille à partir. Très décrié par les milieux uribistes, et en particulier par l'ancien président lui-même, ce brusque revirement diplomatique s'avère pourtant gagnant.

Les relations de causalité ne sont peut-être pas si claires ni automatiques, mais d'aucuns estiment que si Hugo Chávez était décédé un an plus tôt⁴, les choses ne se seraient probablement pas passées ainsi tant l'ancien président vénézuélien en personne aurait fait pression sur les dirigeants des FARC pour les persuader de s'engager dans des négociations de paix. Depuis, même si Nicolás Maduro, l'héritier de Chávez, n'a pas le même charisme ni la même force de persuasion que son prédécesseur, le gouvernement vénézuélien continuerait, dit-on, à jouer un rôle important en faveur de la paix. Quant à Cuba, où se déroulent les négociations actuelles, le régime (et Fidel Castro en particulier) n'a jamais caché qu'il cherchait depuis longtemps déjà à convaincre les FARC d'opter pour une solution négociée.

Affaiblissement des FARC sur le plan militaire, rapprochement diplomatique avec le Venezuela sur le plan diplomatique, maturité du conflit ou lassitude des belligérants, « l'alignement des astres » fut intelligemment mis à profit pour faciliter l'ouverture de nouvelles négociations de paix. Cette nouvelle fenêtre d'opportunité n'explique cependant pas tout.

² Initiative de paix du président Barco (1986-1990) en 1988 ; reprise des négociations de paix avec la Coordination guérillera Simon Bolívar à Caracas puis Tlaxcala en 1991 et 1992 sous le gouvernement Gaviria (1990-1994) ; accords humanitaires avec libération d'otages et échanges de prisonniers sous le gouvernement Samper (1994-1998) ; processus de paix du Caguán avec la démilitarisation d'une zone de 42 000 km² pour permettre le dialogue entre le gouvernement Pastrana (1998-2002), la société civile et les FARC entre 1998 et 2001.

³ Pour une discussion sur la maturité du conflit colombien, voir par exemple F. Massé, « ¿Y Ahora qué ? », *Razón pública*, 9 avril 2012 (<http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2860-iy-ahora-que.html>), consulté le 16 octobre 2013).

⁴ Hugo Chávez est décédé le 5 mars 2013, alors que les négociations de paix en Colombie étaient déjà bien engagées.

TIRER LES ENSEIGNEMENTS DES EXPÉRIENCES PASSÉES

Au début de l'année 2012, alors même que les négociations de paix n'en étaient encore qu'au stade des contacts exploratoires, le président Santos répondait au leader des FARC, alias Timochenko, dans les termes suivants : « un nouveau Caguán est hors de question » (« *Que se olviden de un nuevo Caguán* »)⁵. Bien que le texte du communiqué présidentiel ne donne pas davantage d'explications, le message du président Santos était on ne peut plus clair. Si des négociations de paix devaient être officiellement engagées, le gouvernement colombien ne reproduirait pas les erreurs commises dans le cadre du processus de paix du Caguán : pas de cessez-le-feu comme condition préalable aux négociations, pas de zone démilitarisée pour permettre la tenue de ces négociations, pas de spectacle médiatique et de déclarations intempestives à chaque cycle de négociation, pas de défilés de la société civile, pas de médiation internationale, d'envoyé spécial des Nations Unies ou de groupes de pays amis, pas de catalogue interminable de revendications mais un agenda de paix réduit, et enfin constitution d'une équipe restreinte mais pluridisciplinaire de négociateurs avec la présence de militaires.

Après plus de six mois de discussions confidentielles, l'accord général signé le 26 août 2012 fixait donc un cadre (les négociations se dérouleraient à l'extérieur du pays, à la Havane), une méthode (négociations directes entre les parties en présence de deux pays garants et deux pays accompagnateurs) et des règles de négociation (rien n'est arrêté tant que tout n'a pas été négocié ; communiqués communs). L'accord va encore plus loin : non seulement les objectifs de la négociation y sont stipulés, mais un agenda en six points est fixé. Plus qu'une simple déclaration de principe, cet accord fait figure de véritable feuille de route.

L'un des points les plus contestés fut sans doute la question du cessez-le-feu. Alors que les FARC estimaient – et estiment toujours – qu'il eut été préférable de signer un cessez-le-feu bilatéral avant le début des négociations, le gouvernement Santos considérait qu'une telle concession aurait permis à la guérilla de se renforcer militairement, et que seule l'action combinée de la pression militaire et de la diplomatie achèverait de les convaincre que la voie politique négociée était l'unique solution.

NI SIMPLE DÉMOBILISATION NI RÉVOLUTION NÉGOCIÉE

Pour la première fois, après tant d'échecs et de frustrations passés, le gouvernement colombien semble avoir enfin pris conscience qu'un accord de paix avec les guérillas ne peut se limiter à leur simple démobilisation. Et pour la première fois aussi, les FARC semblent s'être rendues à l'idée qu'elles ne feraient pas leur révolution par le biais de négociations. Pour autant, aucune des deux parties n'est prête à faire la paix à n'importe quel prix.

Après quelques contretemps⁶, les négociations officielles ont débuté en novembre 2012 par le premier point inscrit à l'agenda, à savoir la question agraire. Souvent présentée comme la principale cause du conflit, cette question allait, dit-on, être la plus difficile à traiter. Après plus de neuf cycles de négociation, un accord (ou pré-accord) a finalement été conclu en mai 2013. S'il est jugé historique par certains, de nombreuses voix s'élèvent pour questionner sa portée. Pour le gouvernement, jamais mesures aussi importantes n'avaient été prises en faveur du monde paysan depuis quarante ans : restitution des terres spoliées par les trafiquants de drogues et les acteurs armés illégaux (paramilitaires et guérillas),

⁵ Voir par exemple F. Massé, « ¿Habrà acercamientos con la guerrilla? », *El Espectador*, 13 janvier 2012.

⁶ La société civile, qui revendiquait une participation plus active au sein des négociations de paix, a finalement été autorisée à organiser des forums de réflexion pour alimenter et débattre des points de l'agenda.

récupération et mise en valeur des terres de culture et d'élevage extensifs, actualisation du cadastre, nombreuses autres mesures en faveur du développement agricole intégral... Les voix critiques estiment quant à elle que rien de ce qui a été accordé n'est vraiment révolutionnaire. Plus problématique encore, un certain nombre de points importants n'ont toujours pas été réglés (concentration de la terre, participation du capital étranger, zones de réserves paysannes), et les manifestations de paysans qui ont enflammé le pays au mois d'août 2013 ont montré que les FARC n'avaient ni le monopole du monde rural ni toute la légitimité pour parler en son nom.

Une fois cette question « réglée », les équipes de négociation se sont attaquées au deuxième point de l'agenda, celui de la participation future des FARC à la vie politique nationale. Si le premier point est resté essentiellement technique, celui-ci a une portée beaucoup plus politique. La question de la reconversion d'un mouvement de guérilla en parti politique s'avère très souvent polémique au cours de négociations de paix car elle renvoie à des questions d'ordre juridique, moral et politique. Est-il juridiquement possible de permettre aux dirigeants de la guérilla de participer à la vie politique s'ils ont été reconnus coupables de violations des droits de l'homme, voire de crimes contre l'humanité ? Est-il moralement acceptable que des circonscriptions spéciales leur soit réservées afin qu'ils puissent siéger au Parlement sans avoir à passer par des élections ? Cherche-t-on à leur donner de simples garanties politiques ou bien est-on prêt à accepter des transformations plus profondes du système politique, système que beaucoup – et pas seulement les FARC – jugent corrompu ? Les débats ne sont pas simples car les enjeux sont complexes.

Après seize cycles de négociation, un accord partiel était enfin conclu début novembre 2013 sur ce deuxième point de l'agenda. Comme il a été convenu qu'aucun accord ne serait signé tant que tous les thèmes de l'agenda n'auraient pas été négociés, de nombreuses questions demeurent et des doutes subsistent. Sans compter que d'autres thèmes comme celui de la convocation d'une Assemblée nationale constituante sont venus perturber l'ordre prévu des discussions. Les FARC insistent pour que les futurs accords de paix fassent l'objet d'un débat au sein d'une future Assemblée constituante, mais le gouvernement ne veut pas en entendre parler. Ce dernier souhaiterait au contraire que l'accord de paix soit soumis à referendum (un projet de loi en ce sens a d'ailleurs été adopté par le Congrès).

Si les négociations donnaient parfois l'impression de piétiner, voire de s'enliser, il faut bien reconnaître que l'accord sur la participation politique semble avoir remis le processus sur les rails. Tout n'est pas réglé pour autant. L'un des problèmes de fond semble tenir aux divergences sur les objectifs et la nature même des négociations. Bien qu'elles aient elles-mêmes reconnu qu'elles ne feraient pas la révolution à la table des négociations, les FARC cherchent à obtenir des changements profonds. De son côté, le gouvernement se limiterait bien à de simples transactions, mais il n'ignore pas qu'il lui faudra sans doute faire de plus amples concessions. Outre ces questions de fond, d'autres éléments plus conjoncturels entrent en jeu, comme les élections législatives et présidentielles qui auront lieu en mars et en mai 2014.

En butte à ces difficultés, le président Santos a refusé toute idée de pause dans les négociations et souhaiterait que le processus s'accélère, mais les FARC estiment qu'un conflit de plus de cinquante ans ne peut être réglé dans l'urgence et la précipitation et réfutent l'idée de négocier une « paix express ». A l'approche des élections législatives et présidentielles, Juan Manuel Santos se trouve donc dans une situation difficile. Plus d'un an après l'ouverture officielle des négociations, quatre des six principaux points de l'agenda (fin du conflit, drogue, victimes, approbation et mises en œuvre des accords de paix) n'ont toujours pas été officiellement discutés. Or pour se faire réélire, le président a besoin de résultats rapides et concrets. Si aucun accord de paix n'est signé en mai 2014, les Colombiens pourraient-ils en venir à le sanctionner politiquement ?

Face à toutes ces inconnues, les FARC semblent hésiter entre plusieurs stratégies : soit elles cherchent à obtenir un maximum de concessions et de garanties avant les élections afin de se prémunir contre tout changement possible, une fois les élections passées ; soit elles font traîner le processus de paix et attendent que le panorama postélectoral s'éclaircisse avant de se prononcer.

UN ACCORD FRAGILE À L'AVENIR INCERTAIN

En tout état de cause, la route risque d'être encore longue avant que la Colombie ne se retrouve en paix. D'autant qu'un accord de paix – aussi abouti et vertueux soit-il – ne règlera pas tous les problèmes du pays. Sur ce point au moins, les avis sont unanimes : la fin du conflit ne mettra pas fin au narcotrafic, pas plus qu'il ne signifiera la fin de la violence dans le pays.

Que les FARC décident de signer la paix, et par conséquent de mettre fin à leurs activités illicites, d'autres les remplaceront immédiatement. Dans certaines régions, les FARC auraient déjà négocié la revente de leurs zones de culture et de leurs laboratoires de drogue aux *bacrim* avec qui elles font affaire depuis des années. Un accord de paix ne mettra pas non plus fin aux violences liées aux luttes fratricides entre les groupes armés illégaux qui continueront à se disputer le contrôle du trafic de drogue. Au contraire, les chiffres de la violence pourraient même augmenter, car dans tout processus de paix, un certain nombre de combattants ne se démobilisent pas et d'autres reprennent les armes après s'être démobilisés. Une fois la paix signée, de nombreux jeunes désœuvrés sans autre possibilité de reconversion risquent donc de venir grossir les rangs de ces groupes criminels armés ; et il n'est pas non plus à exclure que certains fronts des FARC refusent de se démobiliser et se transforment en simples groupes de narcotrafiquants. Certains rapports font en effet mention de dissensions ou de dissidences au sein de la guérilla, et l'alliance entre ces membres des FARC qui auraient choisi de ne pas se démobiliser et les *bacrim* porte déjà un nom : les FARCRIM.

Autre point d'interrogation et non des moindres, l'avenir de l'ELN. Après de multiples contretemps et hésitations, le gouvernement et la deuxième guérilla du pays se sont finalement engagés dans des discussions exploratoires. Bien qu'il soit encore trop tôt pour se prononcer sur l'issue possible de ces discussions, les dirigeants de l'ELN n'ignorent pas qu'en cas d'échec des négociations, leurs troupes, passées de plus de 5 000 à moins de 2 000 combattants ces dernières années, se retrouveraient seules face à l'armée colombienne, et que le risque d'une défaite annoncée peut également inciter bon nombre de combattants à rejoindre les autres groupes armés illégaux mieux équipés.

Sur le plan politique enfin, le futur président aura également fort à faire avec un Congrès dont tout laisse à penser qu'il sera fortement divisé et polarisé. Sans majorité suffisante pour faire face aux problèmes inhérents aux périodes de postconflit, le pays risque donc de connaître de fortes turbulences politiques.

Au moment de la signature de l'accord général visant à mettre fin au conflit armé, en août 2012, le président Santos avait dit que les négociations ne s'éterniseraient pas et que le pays saurait à quoi s'en tenir au plus tard avant la fin de l'année 2013. Si personne n'ignorait à l'époque que le chemin serait long et sinueux, force est de constater que l'optimisme et l'intérêt des Colombiens pour le processus de paix sont quelque peu retombés. Les négociations n'ont peut-être jamais été aussi loin mais elles bloquent toujours, tant sur des problèmes de forme que sur des questions de fond.

Les FARC et le gouvernement souhaitent-ils vraiment la paix ? Si aucune avancée significative n'est à signaler d'ici le mois de mai 2014, il sera permis d'en douter sérieusement. Mais la paix est un concept polysémique dans lequel chacun voit ce qu'il veut, et il est parfois un peu trop facile de fustiger les ennemis de la paix. La question n'est pas tant de savoir si la paix est possible en Colombie, mais quel type de paix est possible et souhaitable pour le pays.