



HAL
open science

El Salvador: Les accords de paix de 1992 auraient-ils normalisé l'instabilité politique?

Kevin Parthenay

► **To cite this version:**

Kevin Parthenay. El Salvador: Les accords de paix de 1992 auraient-ils normalisé l'instabilité politique?. Les Études du CERI, 2012, n° 189-190, pp.35 - 38. hal-04575220

HAL Id: hal-04575220

<https://sciencespo.hal.science/hal-04575220>

Submitted on 14 May 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.

El Salvador. Les accords de paix de 1992 auraient-ils normalisé l'instabilité politique ?

Kevin Parthenay

« Improvisation, perplexité, incertitude : les trois constantes les plus visibles et sensibles de notre évolution accidentée et par tâtonnement. »

David Escobar Galindo¹

Le 20^e anniversaire de la signature des accords de paix a engagé l'ensemble de l'appareil gouvernemental et diplomatique salvadorien dans une année de commémoration sans précédent². Le processus de sortie de conflit du Salvador a souvent été érigé en modèle de démocratisation réussi. Quel bilan peut-on dresser aujourd'hui ? Quel héritage ces accords de paix ont-ils laissé à la société salvadorienne ?

RETOUR SUR LE PROCESSUS DE PACIFICATION

La révolution sandiniste nicaraguayenne qui éclate le 19 juillet 1979 a un effet de contamination que traduit la formule « *si Nicaragua venció, El Salvador vencerá* » (« Si le Nicaragua a vaincu, le Salvador vaincra ! »). Si l'émergence du conflit armé s'inscrit dans un contexte régional, on ne peut occulter trois facteurs domestiques décisifs : les inégalités socio-économiques extrêmes ; la prise de conscience des injustices sociales ; la délégitimation progressive du système politique oligarchique³. La pression internationale, notamment celle des États-Unis, contribua à faire glisser peu à peu le pays dans la guerre civile opposant forces de gauche à la junte civilo-militaire⁴. Le conflit s'installe pour une décennie. Il fait près de 75 000 morts, 1,6 million de réfugiés⁵ et s'accompagne d'importantes violations des droits de l'homme. La régionalisation du conflit centraméricain eut pour effet de placer l'isthme sur les agendas diplomatiques des puissances mondiales. L'assassinat de l'archevêque Oscar Ronulfo Romero en 1980 fut le détonateur du conflit⁷. Dès 1981, à travers la déclaration franco-mexicaine du 28 août, les deux pays reconnaissent le Front Farabundo Martí de libération nationale (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, FMLN)² comme une force politique représentative. Malgré l'effort diplomatique des États-Unis pour solutionner le conflit centraméricain, c'est le plan de paix du 7 août 1987 proposé par le président costaricien Oscar Arias qui s'appliqua et encadra le processus de paix salvadorien. Ce plan, formulé dans l'accord d'Esquipulas II, prévoyait la consolidation de la démocratie par le renforcement du dialogue national, l'amnistie générale, le cessez-le-feu, l'organisation d'élections libres, la suppression des groupes insurgés et forces irrégulières ainsi que l'interdiction d'utiliser un territoire voisin pour déstabiliser la région. En réponse à une demande des présidents centraméricains formulée dans la

¹ « Improvisación, desconcierto e incertidumbre: las tres constantes más visible y sensible de nuestra accidentada evolución a tientas. » (D. Escobar Galindo, « La Misión de Paz », in R. Mayorga et al., *El Salvador, de la Guerra Civil a la Paz Negociada*, El Salvador, Ministerio de las Relaciones Exteriores de El Salvador, 2011). Nous traduisons.

² À l'occasion de cette année de commémoration, et en raison de l'engagement français dans ce processus de pacification (notamment par la déclaration franco-mexicaine de 1981), Sciences Po, le CERI et l'Opalc ont eu l'opportunité d'organiser un colloque international en janvier 2012 comptant avec la participation des signataires des accords de paix et du secrétaire général adjoint des Nations Unies de l'époque, Alvaro de Soto.

³ Traduit la formule des partisans des révolutionnaires salvadoriens, notamment du FMLN.

⁴ R. Mayorga, « Los orígenes de la guerra civil », in R. Mayorga et al., *El Salvador, de la Guerra Civil a la Paz Negociada*, op. cit.

⁵ O. Dabène, *La Région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p. 201.

⁶ J. Dunkerley, *The Pacification of Central America*, Londres, Verso, 1994.

⁷ J. Villalobos, « Ni vainqueurs ni vaincus : la paix au Salvador », *Critique internationale*, n°5, automne 1999, pp. 139-153.

résolution 637 du 27 juillet 1989, Javier Pérez de Cuéllar, le Secrétaire général des Nations Unies de l'époque, intervient comme médiateur pour mettre en place un processus de dialogue entre les forces politiques salvadoriennes et ainsi mettre fin au conflit. En 1989, les deux camps se trouvaient dans une situation de blocage sans précédent. L'un comme l'autre prenaient alors conscience qu'ils ne pourraient l'emporter militairement. L'assassinat de six pères jésuites durant une grande offensive armée du FMLN le 16 novembre 1989 « ouvrit la possibilité d'une négociation⁸ ». Lors du processus de paix qui s'en suivit d'octobre 1989 au 16 janvier 1992, date de signature de l'Accord de paix de Chapultepec, les parties abordèrent diverses problématiques qui risquèrent à plusieurs reprises de clore les négociations. Parmi ces enjeux, on relève l'épineuse question de la distribution des terres, celle de la réforme constitutionnelle au regard notamment du statut des forces armées ou encore celle de la réinsertion dans la société civile du FMLN. Ces nœuds gordiens furent finalement tranchés au cours de multiples négociations formelles et informelles et par des accords juridiques internationaux :

- **Accords de Genève, 1990** : mettre fin au conflit armé et impulser la démocratisation du pays.
- **Accords de Caracas, 1990** : accord politique pour une cessation des affrontements armés et tout acte violant les droits de la population civile.
- **Accords de San José sur les droits de l'Homme, 1990** : respect et garantie des droits de l'Homme.
- **Accords de Mexico, 1991** : réforme constitutionnelle et accord politique.
- **Accords de New York, 1991** : conditions et garanties assurant la mise en œuvre des accords politiques.
- **Acte de New York I, 1992** : fin de la structure militaire du FMLN et réincorporation de ses membres dans la vie civile, cessation des affrontements armés.
- **Acte de New York II, 1992** : établissement du calendrier d'exécution des accords politiques.
- **Accords de paix de Chapultepec, 1992** : fin du conflit armé salvadorien.

Ainsi, la pacification du Salvador s'explique non seulement par une négociation réussie entre les forces en conflit, avec l'aide des Nations Unies, mais également par l'aboutissement d'un processus lent de dislocation interne des guérillas et d'effondrement idéologique⁹.

LES CONSÉQUENCES DES ACCORDS DE PAIX

Malgré ladite exemplarité du processus de pacification salvadorien, il est nécessaire d'apporter un certain nombre de nuances. La transition démocratique qui a accompagné le processus de pacification marque pour le cas du Salvador une occasion manquée de « cicatrifier les fractures sociopolitiques internes¹⁰ ». Le fait que la dimension économique n'ait pas été intégrée dans le processus de pacification explique que de fortes inégalités persistent dans la société salvadorienne¹¹, alors même qu'elles constituaient l'une des principales causes d'éclatement du conflit en 1980. En dix ans de démocratie, le coefficient de Gini¹² montre que les inégalités sociales demeurent inchangées (53,97 en 1991, 53,6 en 2001 et 48,3 en 2009¹³). La société salvadorienne n'a pas bénéficié équitablement de l'ouverture

⁸ *Ibid.*, p. 141.

⁹ B. Moallic, « La question des réfugiés dans les accords de paix salvadoriens : un révélateur de la 'fuite en avant' des guérillas », présentation lors du colloque « Les accords de paix au Salvador : 20 ans après », Paris, CERI, janvier 2011.

¹⁰ PNUD, *El Salvador: entre la demanda y la gestión del cambio. Escenario de gobernabilidad 2010-2014*, San Salvador, 2011.

¹¹ D. Castañeda, « ¿Qué nos enseña el proceso de El Salvador sobre la construcción de la paz? Una perspectiva colombiana », présentation lors du colloque « Les accords de paix au Salvador : 20 ans après », CERI, Paris, janvier 2011.

¹² Le coefficient de Gini est un indicateur du degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée qui va de 0 à 100, où 0 signifie une égalité parfaite de revenu et 100 une inégalité totale.

¹³ World Bank Database : <http://data.worldbank.org/data-catalog> (consulté le 12/10/2012).

économique internationale permise par la pacification au début des années 1990. Aujourd'hui, ces inégalités expliquent en grande partie les niveaux record de criminalité que connaît le pays. Le taux d'homicide a récemment augmenté de 7 points entre 2000 et 2008 (avec un pic à + 20 points en 2005)¹⁴.

Au niveau politique, la stabilité démocratique reste encore illusoire. Si les accords de paix ont permis de normaliser la scène politique salvadorienne par la dépolitisation des forces armées, le désarmement et l'intégration dans la vie civile du FMLN, cette « normalisation¹⁵ » ne s'est matérialisée qu'avec l'alternance politique historique de 2009 qui vit la victoire du président Funes, représentant du FMLN. Pour autant, malgré cette alternance et des élections régulières relativement transparentes, l'état des inégalités sociales, politiques et économiques ne témoigne pas d'une société véritablement démocratique. D'autre part, le Salvador connaît la polarisation politique la plus forte du continent latino-américain¹⁶. La morphologie du système partisan salvadorien est caractérisée par une intense polarisation entre deux principaux partis (à gauche le FMLN et à droite l'Alliance républicaine nationaliste, ARENA), par le multipartisme et par une offre partisane fortement instable¹⁷ qui fait et défait des coalitions législatives éphémères. Les relations FMLN/ARENA restent fortement conflictuelles. De fait, l'alternance gouvernementale qui survient après 20 ans de gouvernement de droite (ARENA) dans un contexte de stabilité remarqué par les organisations internationales¹⁸ s'avère en fin de compte fragile comme l'illustre la crise institutionnelle, sans précédent depuis la démocratisation, qui touche le pays depuis juin 2012. Cette crise marque la difficulté du dialogue entre les forces politiques et sociales salvadoriennes. La permanence de la fracture sociale, l'instabilité politique et institutionnelle couplées aux faiblesses de la gouvernabilité démocratique¹⁹ convergent pour expliquer la forte demande de changement politique et social qui a émergé au sein de la société salvadorienne, et ce, en dépit de l'alternance présidentielle historique de 2009.

D'autre part, la pacification par le droit et les accords politiques ne remplacent pas les lents processus de réconciliation, de justice et de pardon²⁰. En 1999, Joaquín Villalobos²¹ a identifié quatre facteurs qui ont empêché selon lui une véritable réconciliation au Salvador : a) un rapport déséquilibré en matière de responsabilité ; b) des recommandations qui allaient à l'encontre de la légalité ; c) la non-reconnaissance de la valeur de l'aveu spontané ; d) l'absence du pardon comme mécanisme de réconciliation. Sur ces fondements, la « catharsis de la société » n'a pu s'effectuer, ce qui explique la résurgence contemporaine dans le débat public de la question de l'amnistie des forces armées²² et l'expression symbolique du « pardon de l'État » par le président Funes le 16 janvier 2012²³.

« Ni perdant, ni vaincus », « normalisation de la vie politique » et « pacification réussie » sont les maîtres-mots qui caractérisent la résolution de la crise salvadorienne. Sans remettre en question l'œuvre historique des pacificateurs, qui réussirent à mettre un terme au conflit armé, force est de constater que

¹⁴ PNUD, *Informe para el Desarrollo Humano para América Central, El Salvador 2009-2010*, San Salvador, 2010.

¹⁵ Terme employé par D. Escobar Galindo, signataire des accords de paix pour le Gouvernement salvadorien. Poète internationalement reconnu et recteur de l'université José Matías Delgado (San Salvador, El Salvador). Entretien réalisé lors du colloque « Les accords de paix au Salvador : 20 ans après », CERI, Paris, janvier 2011.

¹⁶ Á. Artigas, *Gobernabilidad y democracia en El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 2007, p. 97.

¹⁷ *Ibid.*, p. 99.

¹⁸ PNUD, *El Salvador: entre la demanda y la gestión del cambio...*, op. cit.

¹⁹ *Ibid.* ; Á. Artigas, *Gobernabilidad y democracia en El Salvador*, op. cit.

²⁰ Une amnistie générale a été adoptée le 20 mars 1993, jour de la publication du rapport de la Commission de la vérité. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/elsalvador/informe-de-la-locura-a-la-esperanza.htm (consulté le 6/11/2012).

²¹ Joaquín Villalobos est une personnalité politique salvadorienne qui a participé au conflit armé en tant qu'ancien commandant du FMLN. Aujourd'hui professeur à l'université d'Oxford, il est le fondateur de l'Armée révolutionnaire du peuple. J. Villalobos, « Ni vainqueurs, ni vaincus : la paix au Salvador », op. cit.

²² V. Flores García, « Caso Jesuitas está fuera de Amnistía », *Contrapunto*, 11 août 2011 (www.contrapunto.com.sv/cparchivo/politica-nacionales/caso-jesuitas-esta-fuera-de-amnistia, consulté le 28/08/2012).

²³ « Funes pide perdón por masacre El mozote y anuncia medidas de reparación », *La Prensa Gráfica*, 16 janvier 2012 (www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/243467-funes-pide-perdon-por-masacre-el-mozote-y-anuncia-medidas-de-reparacion.html, consulté le 28/08/2012).

le processus de résolution du conflit a limité les capacités de renforcement futur du caractère démocratique du régime politique. Le régime « élitiste compétitif²⁴ » salvadorien repose sur des faiblesses structurelles de gouvernabilité. En effet, les accords de paix ont institutionnalisé une « démocratie prescrite » aux fondements fragiles (polarisation extrême, oubli, absence de dimension économique de la pacification). Le concept de « démocratie prescrite » proposé par David Garibay exprime la promotion de la démocratie par des acteurs externes. Toutefois, l'intervention des États-Unis et des Nations Unies s'est concentrée prioritairement sur la légitimation de nouveaux régimes démocratiques par le seul talisman de l'élection à échéance régulière. Cette démocratie procédurale n'a en revanche pas ouvert la voie au changement de régime. En effet, « aucun référendum, aucune consultation exceptionnelle ne vient ainsi constituer la traduction symbolique du changement, les gouvernements en place faisant tout pour que ces élections ne puissent pas être considérées comme 'fondatrices'²⁵ ». Aujourd'hui, ce « régime hybride²⁶ » est en butte à des problématiques qui sont autant de défis à la consolidation de la « démocratie libérale » : dégradation de la situation socio-économique, inégalités sociales et territoriales, désaffection croissante à l'égard de la participation politique, vulnérabilité grandissante à la contrainte externe. Ainsi le régime s'expose à la réactivation de multiples fronts de conflictualité.

CRISE POLITIQUE ET CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUE

Les ramifications internes et externes de la crise qui touche actuellement les institutions politiques du pays constituent le reflet de cette normalisation démocratique inachevée. La tension des relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire relative à l'indépendance de la Cour suprême, la bataille entre le pouvoir législatif et judiciaire à propos de la procédure de nomination des magistrats s'inscrivent en toile de fond d'une obscure affaire d'utilisation de l'argent publique par l'ancien président Antonio Saca et constituent autant de facteurs explicatifs domestiques de la crise salvadorienne. Au rang des ramifications externes, la question de la compétence de la Cour centraméricaine de justice (CCJ) à intervenir dans la crise salvadorienne, la pression des organismes internationaux qui dénoncent les atteintes à l'État de droit²⁷ ainsi que l'enjeu de la perte de l'aide internationale massive des États-Unis²⁸ (programme FOMILENIO II²⁹) se sont surajoutés aux facteurs internes.

Si cette crise constitue une atteinte au repositionnement international du pays prôné par Mauricio Funes, dans l'esprit collectif, elle a eu pour principal effet de raviver les vieux démons du conflit. David Escobar Galindo explique dans un brillant essai³⁰ qu'avant le conflit, le Salvador souffrait de l'absence de vision d'avenir, de pluralisme politique, d'une conscience nationale et d'une volonté d'intégration nationale. Qu'en est-il aujourd'hui ? Les inégalités massives, la violence endémique, la polarisation extrême et l'instabilité politico-institutionnelle convergent pour rappeler que la démocratie salvadorienne reste fragile.

²⁴ Á. Artigas, *Gobernabilidad y democracia en El Salvador*, op. cit., p. 20.

²⁵ D. Garibay, « La démocratie prescrite par les autres : l'Amérique centrale ou les élections à tout prix », *Critique internationale*, n°24, été 2004, p. 130.

²⁶ T. L. Karl, « The Hybrid Regimes of Central America », *The Journal of Democracy*, vol. 6, n°3, 1995, pp. 72-86.

²⁷ « Naciones Unidas llama a instituciones del Estado Salvadoreño a mantener el Estado de Derecho », communiqué de presse du PNUD, 14 juillet 2012 (www.pnud.org/sv/2007/content/view/1362/168/, consulté le 12/10/2012) ; « Ante situación en El Salvador, CIDH destaca importancia del principio de independencia del Poder Judicial », communiqué de presse de la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'OEA, 16 juillet 2012 (www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/088.asp, consulté le 12/10/2012).

²⁸ « El canciller salvadoreño descarta que la crisis interna afecte la ayuda de EE.UU », *La Jornada*, 18 juillet 2012 (http://noticias.lajornada.ca/32_america/1670758_el-canciller-salvadoreno-descarta-que-la-crisis-interna-afecte-la-ayuda-de-ee-uu.html, consulté le 28/08/2012).

²⁹ Pour plus d'informations, voir le site du programme : www.mca.gob.sv/ (consulté le 12/10/2012).

³⁰ D. Escobar Galindo, « La Mision de Paz », op. cit.