



HAL
open science

La difficile mise en oeuvre des accords de paix en Colombie

Frédéric Massé

► **To cite this version:**

Frédéric Massé. La difficile mise en oeuvre des accords de paix en Colombie. Les études du CERI, 2018, 233-234, pp.10 - 15. hal-03579319

HAL Id: hal-03579319

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03579319>

Submitted on 18 Feb 2022

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.

La difficile mise en œuvre des accords de paix en Colombie

par Frédéric Massé

Après une année 2016 marquée par la signature historique des accords de paix entre le gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), 2017 devait être celle de leur mise en œuvre, avec en particulier la démobilisation et le désarmement des anciens combattants, la transformation des FARC en parti politique non armé et la mise en place d'une Justice spéciale de paix (Justicia Especial de Paz, JEP). Celle-ci s'est toutefois révélée délicate.

Nul n'ignorait que le chemin serait encore long avant que la Colombie puisse vivre en paix, une paix durable, ferme et définitive. Au lendemain du référendum perdu d'octobre 2016 et de la renégociation express subséquente, un certain flottement s'était emparé des esprits et les problèmes liés à la mise en œuvre des accords de paix avaient commencé à poindre peu à peu. Lassitude ? Coup de fatigue ? Manque de motivation après le sentiment du devoir accompli ?

De nombreuses raisons expliquent les retards dans la mise en œuvre des accords de paix : difficultés matérielles eu égard aux réalités du terrain, complications liées à certaines imprécisions des textes signés, réinterprétations des accords de paix et retards plus ou moins intentionnels de la part des parties signataires... Comme dans la plupart des processus de paix, la Colombie doit aussi faire face à l'opposition de certains acteurs politiques, économiques et judiciaires (*spoilers*) décidés à faire barrage à la mise en œuvre des accords de paix.

Autre fait aggravant, au cours du second semestre de l'année, la campagne électorale pour les élections présidentielles de 2018 est entrée dans le vif du sujet et la politique politicienne a repris ses droits (si tant est qu'elle les eût réellement abandonnés). Résultat : les débats parlementaires en vue de transcrire dans la législation colombienne les dispositions prévues par les accords de paix ont traîné en longueur, des points importants ont été amendés, voire vidés de leur substance ou tout simplement retirés, et certains comme la JEP – l'un des piliers des accords de paix, objet de vives controverses – ont été sensiblement modifiés et ont même failli être purement et simplement rejetés.

Le bilan de cette année n'est pas pour autant entièrement négatif. Des progrès significatifs ont été réalisés. Selon un rapport publié le 16 novembre 2017 par l'Institut Kroc de l'Université Notre-Dame (Indiana, Etats-Unis), à qui les parties en conflit avaient confié la tâche d'assurer le suivi de la mise en œuvre des accords de paix, « un an après leur signature, 45 % des accords consignés dans les textes ont été mis en œuvre de façon minime, partielle ou complète ». Il souligne en particulier la démobilisation et le désarmement des anciens combattants des FARC et la transformation de l'ancienne guérilla en parti politique non armé, rebaptisé depuis Forces alternatives révolutionnaires du commun.

Reste que depuis la fin des zones de cantonnement provisoire créées pour faciliter le passage des anciens guérilleros de la vie armée à la vie civile (zones de transition et de normalisation, ZVTN) en août dernier, le regard porté par les Colombiens sur le processus de paix s'est à nouveau dégradé. Sur le terrain, la situation est redevenue précaire. La dissidence des FARC est en augmentation et le nombre d'assassinats de leaders sociaux et autres défenseurs des

droits de l'homme s'élève à plus de quatre-vingts pour les onze premiers mois de l'année. Autres chiffres préoccupants, ceux des cultures de coca et du trafic de drogue en forte hausse, raison pour laquelle l'administration Trump a menacé de décertifier la Colombie¹.

Le moins que l'on puisse dire est que les astres ne sont plus alignés. Certains analystes, pourtant proches du gouvernement, considèrent même que si la Colombie a signé la paix, le pays est en train de perdre le post-conflit. Le gouvernement semblait d'ailleurs à ce point désespéré qu'il a même envisagé de déclarer l'Etat d'urgence (*Estado de conmoción*) afin d'accélérer la mise en œuvre des accords de paix.

Un bilan de plus en plus mitigé

Sur le papier, tout avait été soigneusement pensé et programmé pour assurer la synchronisation et la coordination de la démobilisation et de la remise des armes de la guérilla, des amnisties accordées aux combattants de base, de la légalisation des FARC en tant que parti politique, de la mise en place de projets productifs et du fonctionnement de la JEP.

Une fois signé l'Accord final de paix (24 novembre 2016), les FARC disposaient de cent quatre-vingts jours pour se démobiliser et remettre leurs armes aux Nations unies, en contrepartie de quoi le gouvernement s'engageait à aménager les ZVTN.

Face aux problèmes récurrents (espaces inadaptés, difficultés juridiques, manque de coordination entre les différentes institutions de l'Etat, surenchère des FARC quant au niveau d'équipement de zones qui devaient être temporaires), les premières tensions sont apparues entre le gouvernement colombien, la mission des Nations unies en Colombie et les FARC. Pour certains, il était tout à fait normal que ces dernières se montrent réticentes à déposer leurs armes tant que le gouvernement n'avait pas rempli ses obligations. Afin d'éviter tout blocage et risque d'escalade, les parties ont décidé de repousser de trois mois les délais initialement fixés.

Le 15 août 2017, les FARC ont remis leurs dernières armes aux représentants des Nations unies (même si la totalité des caches d'armes n'a pu être détruite). Dans la foulée, les ZVTN ont été renommées « espaces de réincorporation et de formation », et les anciens guérilleros y poursuivent leur formation de base.

Alors qu'au cours du premier semestre, le processus de paix paraissait globalement sous contrôle, le second semestre a vu les problèmes s'accumuler et la machine se gripper. Outre les complications techniques et juridiques liées à la complexité des accords de paix, le gouvernement colombien s'est heurté à de nouveaux obstacles : manque d'anticipation et de coordination, manque de volonté politique, manque de confiance, et enfin manque d'argent.

Dans la plupart des processus de paix, la réintégration des anciens combattants à la vie civile passe par l'allocation de terres à ceux qui le désirent, afin que ces derniers puissent avoir de quoi subsister une fois les armes déposées. En Colombie, cette mesure n'a toutefois pas été considérée. Les accords de paix ont certes prévu la création de coopératives d'économie

¹ Depuis 1986, le secrétaire d'Etat et le président des Etats-Unis remettent chaque année au Congrès une liste des pays producteurs de drogue. Si ces pays coopèrent avec les Etats-Unis dans leur lutte antidrogue, ces derniers les « certifient ». Dans le cas contraire, ils bloquent l'aide bilatérale (sauf humanitaire) qui leur était destinée.

solidaire (*Economias Sociales del Comun*, Ecomun), mais aucune terre n'a été allouée aux démobilisés à titre individuel. Par ailleurs, alors que les FARC sont accusées de s'être approprié illégalement plusieurs centaines de milliers d'hectares de terres tout au long du conflit, attribuer des terres aux anciens combattants eût été encore plus délicat politiquement. Rien d'étonnant, donc, que face à l'absence de terres et aux lenteurs dans la mise en œuvre des projets productifs, les désillusions se soient multipliées.

Outre ce défaut d'anticipation, les autorités colombiennes ont également manqué de coordination. Une fois les accords de paix signés, plusieurs institutions se sont retrouvées en charge de la mise en œuvre des accords de paix et du post-conflit : haut-commissaire de paix, haut-conseiller pour le post-conflit (le ministère du post-conflit qui devait être créé n'ayant jamais vu le jour), gérant des ZVTN, haut-conseiller présidentiel pour les régions, conseiller présidentiel pour les droits de l'homme, Agence colombienne pour la réintégration rebaptisée Agence pour la réincorporation et la normalisation (ARN), Agence pour la rénovation du territoire, Unité de victimes, Unité de restitution des terres, sans compter les acteurs traditionnels comme le ministère de l'Intérieur, la police et les forces armées, et la Commission de suivi, d'impulsion et de vérification de la mise en œuvre (CSIVI), à laquelle participent les Nations unies.

Aux prises avec cet imbroglio organisationnel et des rivalités personnelles, la coordination de ces différentes institutions n'en est que plus difficile. L'un des exemples les plus frappants est celui des programmes de substitution volontaire des cultures de coca. De nombreux paysans qui venaient de signer un accord de substitution volontaire avec le bureau du haut-conseiller pour le post-conflit, l'Agence pour la rénovation du territoire et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime se sont vu éradiquer de force leurs plans de coca par les forces armées colombiennes, provoquant de nombreuses manifestations de colère et d'incompréhension à travers le pays.

Manque d'anticipation, manque de coordination, mais aussi et surtout manque de volonté politique. Quelques mois avant sa démission du gouvernement en août 2017, Sergio Jaramillo, l'ancien haut-commissaire de paix et stratège des négociations de paix en faisait état ouvertement : « Que la campagne électorale coïncide avec la mise en œuvre des accords de paix est une véritable malédiction » pour le processus de paix en Colombie².

Depuis la signature de la version amendée de l'Accord final de paix, le 24 novembre 2016, l'intrusion de la campagne électorale dans le processus de paix était de plus en plus évidente. En juin 2016, une mesure dite de *fast track* (voie rapide) censée accélérer la transcription des accords de paix dans la Constitution et les textes législatifs avait été adoptée par le Congrès, mais en mai 2017, la Cour constitutionnelle a apposé certaines conditions à ladite mesure, empêchant notamment que les accords puissent être votés en bloc, et obligeant ainsi les parlementaires à discuter les articles un par un. Célébrée par les uns, cette décision fut très critiquée par les membres de la coalition gouvernementale, que certains n'ont pas hésité à qualifier de coup mortel porté aux accords de paix.

De facto, l'adoption des textes relatifs aux accords de paix a pris de plus en plus de retard aussi bien au Sénat qu'à la Chambre des représentants. Discussions de fond sur l'avenir du

² « Coincidencia de la implementación con la campaña electoral es una "maldición" », *El Espectador*, 31 mai 2017.

pays ou retards délibérés ? Le fait est que l'opposition n'a pas été la seule à s'engouffrer dans la brèche. Très vite, les suspicions se sont transformées en accusations : si l'opposition était accusée de mettre toutes sortes de bâtons dans les roues afin d'empêcher la promulgation des textes ou de retarder la mise en œuvre des accords de paix, le gouvernement était aussi victime de chantages politiques de la part de parlementaires de la majorité présidentielle monnayant leur vote contre des faveurs et autres avantages bureaucratiques dans leurs régions d'origine.

Au cours de l'année 2017, il est devenu de plus en plus évident que les obstacles politiques à la mise en œuvre des accords de paix ne provenaient plus des seuls partisans du non au référendum de 2016. L'une des mesures-clés des accords de paix – la réforme politique et électorale proposée par la Mission spéciale électorale créée à l'issue des accords de paix – a été vidée de sa substance par la quasi-totalité des partis politiques, avant d'être finalement retirée par le gouvernement. Plus significatif encore : après les critiques de l'ancien ministre de l'Intérieur et ancien vice-président de Juan Manuel Santos, German Vargas Lleras, devenu candidat présidentiel – critiques qui reprenaient celles de l'opposition menée par l'ancien président Alvaro Uribe, et auxquelles sont venues s'ajouter celles des milieux d'affaire et des principaux syndicats patronaux ainsi que les « réserves » du procureur général (*Fiscalia*) de la République –, le texte de loi sur la JEP a fait l'objet de débats animés et de tractations et n'a été voté qu'*in extremis* le 30 novembre 2017, dernier jour du *fast track*, après avoir été sensiblement modifié.

Au-delà du manque de volonté politique, les retards et autres difficultés relèvent aussi d'un manque de confiance entre les différents acteurs. De l'avis même des négociateurs, cette méfiance avait été l'un des principaux obstacles aux négociations de paix, mais elle avait été progressivement surmontée et un certain respect mutuel s'était instauré.

Une fois signés les accords de paix, plusieurs incidents mettent cependant cette confiance à rude épreuve. Dans la mesure où un tel processus implique le respect des engagements signés, tout retard, tout incident ou tout manquement tend à être interprété comme une tergiversation ou une remise en cause de ce qui a été signé.

Les Colombiens en proie au doute

L'un des thèmes particulièrement sensibles est celui du désarmement des FARC. Pour des raisons matérielles mais aussi politiques, la remise des armes de l'ancienne guérilla prend du retard par rapport au calendrier prévu. Si le gouvernement colombien, les FARC et les Nations unies parviennent sans trop de difficultés à dissiper les malentendus et à surmonter la crise, de nombreux citoyens continuent en revanche à douter de la bonne foi des FARC envers le processus de paix.

La liste de leurs biens, que les FARC ont remise au gouvernement fin août 2017 conformément aux accords de paix, en est une autre illustration. L'opposition, mais aussi le procureur général, accusent l'ancienne guérilla d'avoir caché et sous-évalué des biens, tout en incluant dans son inventaire des objets insignifiants en vue de gonfler ses actifs. Problème de communication ?

Provocation ? Maladresse ? Toujours est-il que le gouvernement est mis dans l'embarras et de nombreux Colombiens expriment leur perplexité vis-à-vis du processus de paix.

La découverte de noms de narcotrafiquants avérés dans la liste des guérilleros devant bénéficier d'une amnistie n'a fait qu'alimenter les soupçons sur les intentions réelles de la guérilla. Pour l'opposition, la présence de ces intrus sur cette liste est une nouvelle preuve que les FARC cherchent à tromper le gouvernement. Plus diplomatiques ou plus circonspects, les Etats-Unis rappellent que les FARC n'ont encore livré aucune information essentielle concernant leur implication dans le trafic de drogue, en dépit des engagements pris en la matière³.

Face à ces accusations, les FARC se défendent de toute mauvaise foi ou arrière-pensées et s'estiment au contraire trahies par l'indifférence, les voltefaces, voire le renoncement d'une grande partie des élites du pays vis-à-vis des engagements signés. Pour l'ancienne guérilla marxiste-léniniste, les changements décidés par les pouvoirs judiciaires et législatifs modifient de façon substantielle la nature des accords de paix et remettent en cause un certain nombre de garanties obtenues.

Pour bon nombre d'analystes, ces blocages et autres manigances sont d'ailleurs à l'origine de l'augmentation inquiétante de la dissidence aux quatre coins du pays. Toutes les désertions ne sont pas à mettre sur le compte des retards dans la mise en œuvre des accords de paix. Le désenchantement de certains était déjà prévisible avant même la signature des accords⁴. Certes, il n'était peut-être pas politiquement correct d'en parler ouvertement dans la phase des négociations de paix, d'autant que le cessez-le-feu avait été très largement respecté et était censé être la preuve de la cohésion interne de la guérilla. C'était oublier que les guérilleros qui doutaient alors déjà du processus de paix n'avaient aucun intérêt à le crier haut et fort.

Peu avant la signature des accords de paix, certains commandants avaient pourtant déclaré qu'ils ne déposeraient pas leurs armes et continueraient le combat. Ils étaient encore peu nombreux et il s'agissait principalement de cadres provenant des fronts les plus impliqués dans le trafic de drogue. Ils avaient alors été expulsés de l'organisation par le secrétariat des FARC, qui estimait que cet épiphénomène n'était pas de nature à remettre en cause l'unité et la cohésion interne du mouvement révolutionnaire. A la fin de l'année 2017, différentes sources estimaient cependant le nombre de dissidents (anciens combattants et anciens miliciens) à plus de mille, répartis principalement entre l'est (Meta, Vichada, Guainía, Vaupés) et le sud du pays (Caqueta, Putumayo, Nariño, Cauca).

Par ailleurs, et selon les Nations unies, 55 % des démobilisés auraient déjà abandonné les espaces de réincorporation et de formation⁵, et d'autres sources signalent que certains d'entre eux n'auraient pas rendu leurs armes de poing et menaceraient d'occuper illégalement des terres si aucune mesure n'était prise en vue de pallier cette lacune des accords de paix.

Face à ces complications de tous ordres, les plus optimistes en viennent à douter sérieusement de l'avenir du processus de paix. Si la décision des FARC d'abandonner la lutte armée au

³ « "Farc no han cumplido en tema de drogas", embajador de Estados Unidos », *El Tiempo*, 24 septembre 2017.

⁴ F. Massé, « ¿ Hacia una pax mafiosa en Colombia ? », *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 15, n° 1, 2015, pp. 60-69.

⁵ « "Solo el 45 % de los exmiembros de las Farc están hoy en los espacios de reincorporación" : Jean Arnault », *El Espectador*, 21 novembre 2017.

profit de la lutte politique dans le respect des règles démocratiques est assurément un événement historique, la pérennité de leur nouveau parti politique et leur capacité à peser dans la vie politique colombienne à moyen et long terme ne sont en rien assurées.

En privé, certains de leurs dirigeants ont reconnu que dans de nombreuses régions autrefois contrôlées par la guérilla, les FARC ont été débordées par leurs bases et par les communautés. Par ailleurs, les querelles personnelles et les divergences idéologiques qui étaient sous-jacentes au sein du secrétariat ont éclaté au grand jour, et certains dirigeants ont montré qu'ils n'étaient pas forcément insensibles aux charmes du Parlement. Les FARC voulaient changer le système politique, ou plus humblement la manière de faire de la politique. Elles pourraient se retrouver absorbées par le système traditionnel clientéliste et mafieux qui prévaut encore dans de nombreuses régions du pays.

Certes, la corruption n'est pas nouvelle en Colombie, mais la fin du conflit armé et la mise en œuvre des accords de paix pourraient l'avoir ravivée, et les récents scandales en cours en ont fait l'une des principales préoccupations des Colombiens aujourd'hui.

Autres préoccupations plus immédiates mais non moins importantes : le nombre d'assassinats de leaders sociaux et de défenseurs des droits de l'homme et la résurgence de certaines formes de paramilitarisme. Bien que les homicides aient diminué à l'échelle nationale, les deux phénomènes seraient d'ailleurs liés, même si ces meurtres n'ont pas tous les mêmes motifs, ni ne relèvent nécessairement des mêmes auteurs intellectuels.

Enfin, les fonds manquent pour répondre aux demandes des uns et des autres et honorer tous les engagements pris dans le cadre des accords de paix. Au début de l'année 2017, le haut-commissaire de paix avait demandé (en vain) le déblocage immédiat de sommes conséquentes, afin de répondre au plus vite (et au plus près) aux attentes de la population et des démobilisés présents dans les régions les plus affectées par le conflit armé.

Aujourd'hui, la Colombie est en voie de normalisation, même si ce que les Colombiens appellent la « paix complète » est encore assez loin. Au cours de l'année 2017, les négociations entre le gouvernement colombien et l'Armée de libération nationale (ELN) ont été une fois de plus reléguées au second plan, malgré certaines avancées significatives, comme la signature d'un cessez-le-feu bilatéral de trois mois renouvelable au mois de septembre de la même année. Toutefois, l'ELN ne semble toujours pas pressée d'accélérer le rythme des négociations, certains soupçonnant même ses dirigeants de chercher à capitaliser sur les difficultés dans la mise en œuvre des accords de paix avec les FARC. De fait, plus personne n'ose croire qu'un accord final puisse être signé avant la fin du second mandat du président Santos en août 2018.

Depuis l'obtention de son prix Nobel, ce dernier semble d'ailleurs de plus en plus dépassé par les événements. La fin de son mandat est marquée par des luttes politiques internes et il ne semble plus avoir grand-chose à offrir aux Colombiens. Les élites colombiennes seraient-elles en passe de récupérer le peu qu'elles ont cédé lors des négociations de paix ? La mise en œuvre des accords de paix dépendra en grande partie du prochain président élu.