

Vingt-cinq ans des accords de paix au Guatemala : des textes ambitieux, une mise en œuvre semée d'embûches

par Garance Robert

Le 29 décembre 2021 marque le vingt-cinquième anniversaire de la signature des accords « pour établir une paix ferme et durable » qui ont officiellement mis fin au long conflit armé interne au Guatemala (1960-1996). Composés de onze textes et d'un accord final, leur rédaction – encadrée par les Nations unies – s'est étalée sur plusieurs années. Ils ont été finalement conclus plus de dix ans après le début de la « transition démocratique » du pays¹. Dans la continuité du processus de paix régional initié par le groupe de Contadora ayant débouché sur le traité d'Esquipulas II², et dans la lignée des théories de la « paix démocratique »³, leur contenu excède largement une conception de la paix cantonnée à un cessez-le-feu, à la démobilisation et à la réintégration à la vie civile des acteurs armés. En effet, aux côtés d'accords « traditionnels », tels que l'accord sur le cessez-le-feu définitif ou sur la réintégration des forces de l'Unité révolutionnaire nationale guatémaltèque (URNG) à la légalité, se trouvent des textes qui prévoyaient notamment la mise en place d'une commission d'enquête sur les crimes, les violations de droits humains et la responsabilité des acteurs armés vis-à-vis de celles-ci, ou encore des réparations pour les victimes du conflit ainsi que la réinstallation des déplacés internes. Enfin, au-delà de ces aspects, ces engagements entendaient cibler les « causes du conflit », à savoir la pauvreté, les inégalités et le manque d'inclusion démocratique à la vie politique, en particulier des peuples autochtones qui représentent entre 40 et 60 % de la population du pays. C'est précisément dans cet esprit que sont rédigés en 1996 trois accords en particulier. Le premier, sur l'identité et les droits des peuples autochtones se donnait pour objectif de reconnaître la place centrale occupée par ces derniers au sein de la société guatémaltèque et insistait sur l'importance de la préservation de leur culture. Le second, sur les aspects socio-économiques et la situation agraire, soulignait quant à lui la nécessité de s'attaquer aux inégalités structurelles afin de régler les causes sous-jacentes du conflit. Enfin, l'accord sur les réformes constitutionnelles et le régime électoral prévoyait de donner une valeur constitutionnelle au contenu des précédents accords et établissait les fondements légaux des transformations institutionnelles de grande ampleur visant à renforcer le caractère démocratique de l'État. Ainsi, à la fin des années 1990, le Guatemala était considéré comme un cas expérimental qui permettrait d'évaluer la pertinence de ce type d'approche visant à favoriser le développement de pays en situation de post-conflit⁴.

Vingt-cinq ans plus tard, force est de constater que le pays imaginé par ces accords est loin d'être devenu une réalité. Pire encore, selon certains observateurs et acteurs nationaux, le pays, en proie à une crise économique, politique et sociale accentuée par la Covid-19, est

¹ La période de « transition démocratique » débute officiellement en 1985 au moment de l'élection du premier président civil depuis 1966, Vinicio Cerezo, du Parti chrétien-démocrate guatémaltèque.

² Signé par les cinq pays de l'isthme centre-américain, premier pas vers l'intégration régionale et la démocratisation qui devaient permettre la pacification de l'ensemble de la région.

³ Voir notamment M. Doyle, « Kant, liberal legacies, and foreign affairs », *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, n° 3, 1983, pp. 205-235, ou B. Russett, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

⁴ R. Paris, *At War's End : Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

plus que jamais menacé par un retour à l'autoritarisme⁵. Alors, quelles avancées symboliques ou concrètes ces accords ont-ils effectivement permis ? Quelles en sont les limites et comment en éclairer les causes ?

Des accords substantiels innovants et ambitieux

Parmi l'ensemble des différents documents signés par les parties, la littérature distingue traditionnellement les accords « opérationnels » de textes plus « substantiels »⁶. Sur les cent dix-neuf engagements précis qui devaient être mis en œuvre au cours des quatre années suivantes, soixante-six concernaient le développement socio-économique et la situation agraire, vingt-trois le renforcement du pouvoir civil et le rôle de l'armée, et dix-huit l'identité et les droits des peuples autochtones⁷. Ces aspects étaient prééminents en raison de la participation active de divers acteurs de la « société civile » à la rédaction des textes. S'ils n'ont pas été à proprement parler signataires des accords, ces groupes ont tout de même joué un rôle central à travers l'action de l'Assemblée de la société civile (ASC). Fondée en 1991, elle était composée de treize entités représentantes de milieux académiques, religieux, syndicaux, populaires, d'organisations de défense des droits humains, de groupes autochtones, de mouvements de femmes et de partis politiques. Nombre de ses propositions ont effectivement été partiellement ou totalement intégrées au contenu des accords, notamment les deux textes particulièrement ambitieux et à très large portée qui nous intéressent ici.

En premier lieu, l'accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones reconnaissait pour la première fois le caractère multi-ethnique et multilingue de la nation guatémaltèque, ainsi que le poids et l'importance des cultures autochtones au sein de la société. Il visait à octroyer et garantir les droits politiques, culturels, économiques et sociaux spécifiques de ces peuples, ainsi qu'à lutter contre la discrimination dont ils étaient victimes. Bien que de nombreux acteurs autochtones aient été insatisfaits de leur sous-représentation au sein de l'ASC et de leur absence à la table des négociations, alors qu'ils représentaient les premières victimes du conflit⁸, cet accord peut être considéré comme l'un des premiers succès de la participation autochtone au Guatemala. En effet, leur reconnaissance en tant que « peuples » plutôt que « groupes », mieux reconnus par le droit international, a notamment permis de légitimer et de mieux encadrer cette nouvelle façon de concevoir les droits de ces personnes et communautés⁹.

⁵ Par exemple, L. F. Mack Echeverría « Corrupción, autoritarismo competitivo y reducción de espacios democráticos en Guatemala », LASA 2021, Panel : Democratic Regime, stability and quality, mai 2021 ; Entretien avec Jordan Rojas, procureur des droits humains au Guatemala, novembre 2021.

⁶ J. C. Sanabria Arias, « The roads to reinvigorate the peace agreements : Between electoral and justice reforms in Guatemala », in N. Ganesan (dir.), *International Perspectives on Democratization and Peace*, Bingley, Emerald Publishing Limited, 2019, pp. 113-133 ; V. Ladisch, « The challenges of implementation : Guatemala », in S. Wolff et C. Yakinthou (dir.), *Conflict Management in Divided Societies : Theories and Practice*, Londres, Routledge, 2012, pp. 201-216.

⁷ Le texte intégral des accords est disponible à l'adresse suivante : <http://urlr.me/dsTK4>.

⁸ A. Isaacs « Trouble in Central America : Guatemala on the brink », *Journal of Democracy*, Vol. 21, n° 2, 2010, pp. 108-122.

⁹ E. Alvarez « The civil society assembly : Shaping agreement », *Accord 13*, 2002, pp. 48-51.

L'accord sur les aspects socio-économiques et la situation agraire défendait quant à lui l'importance d'une plus grande inclusion à travers le respect des droits économiques, sociaux et culturels des citoyens guatémaltèques dans leur ensemble. Il visait ainsi à garantir l'égalité des droits et des opportunités dans tous les domaines, au moyen notamment d'un accès plus large aux crédits, à l'éducation, au logement, à la santé, à la terre et à la technologie. Pour mener ces changements, une des conditions *sine qua none* était de permettre à l'Etat d'améliorer ses recettes, afin de financer les nombreux programmes politiques, sociaux et économiques nécessaires à la mise en œuvre d'un tel programme. L'accord proposait ainsi une augmentation du taux d'imposition de 8 % (un des plus bas du monde) à 12 % en 2000. Dès sa formulation, la proposition s'est heurtée à une très forte opposition de la part des élites économiques du secteur privé, en particulier par le biais de son Comité coordinateur d'associations agricoles, commerciales, industrielles et financières (CACIF). Cette résistance explique aussi pourquoi le texte ne s'attaque pas directement à la question agraire de la possession de la terre, même si elle est tout de même évoquée¹⁰. Ainsi, si ces deux accords, les plus substantiels et ambitieux, ont été limités dans leurs formulations, ils n'en demeuraient pas moins inédits et innovants, et leur portée considérable. Ce sont également ceux qui souffriront du plus faible degré de mise en œuvre.

Un degré de mise en œuvre inégal

De manière générale, les accords opérationnels ont été respectés et appliqués : la démobilisation, le désarmement et la réintégration des combattants ont été globalement menés à bien¹¹. Le mouvement armé insurrectionnel est notamment devenu un parti politique et a remporté la troisième place à l'issue du scrutin suivant la signature des accords. Ce mouvement n'est cependant jamais parvenu à constituer une force électorale capable d'accéder au pouvoir. Par ailleurs, si le retour des réfugiés déplacés à l'intérieur du pays ou au Mexique voisin comme les politiques de réparation envers les victimes ont connu des avancées et des reculs et ont été vertement critiqués, ils ont tout de même fait l'objet de véritables politiques publiques au cours des vingt-cinq dernières années¹². L'établissement d'une mission de clarification a également constitué une grande avancée sur le plan des droits humains et de la reconnaissance de la responsabilité des coupables¹³. Grâce à ce travail, plusieurs anciens responsables ont été

¹⁰ S. Jonas, « Democratization through peace : The difficult case of Guatemala », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, n° 4, pp. 9-38. Le thème de la réforme agraire avait joué un rôle décisif dans le renversement de Jacobo Arbenz en 1954 par un coup d'Etat soutenu par la CIA.

¹¹ J. C. Sanabria Arias, « The roads to reinvigorate the peace agreements... », art. cité. ; V. Ladisch, « The challenges of implementation... », art. cité.

¹² M. Gutiérrez, « Negar el pasado : Reparaciones en Guatemala y El Salvador », *Colombia Internacional*, n° 97, 2019, pp. 175-209 ; D. Martínez, L. Gómez, « Las reparaciones para víctimas del conflicto armado en Guatemala : Una promesa por cumplir », *Reparations, Responsibility and Victimhood in Transitional Societies*, août 2019 (<https://reparations.qub.ac.uk/assets/uploads/Guatemalan-Report-ESP-LR-1.pdf>).

¹³ Le rapport a déterminé que 97 % des actes de violence et des morts étaient attribuables aux forces régulières de l'armée et aux escadrons de la mort, forces illégales financées par les gouvernements militaires successifs. Il a également établi que les massacres perpétrés entre 1980 et 1983 s'apparentaient à des actes de génocides. Voir Guatemala, *Memoria del silencio*, juin 1999 (www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/guatemala-memoria-silencio/guatemala-memoria-del-silencio.pdf).

juridiquement poursuivis et condamnés pour crime contre l'humanité. Ces processus ont, là encore, souvent rencontré de nombreux obstacles liés au manque d'indépendance du pouvoir judiciaire, comme en témoignent les cas de plusieurs anciens dignitaires toujours en liberté malgré des mandats d'arrêts lancés contre eux, et celui de l'ancien général et dirigeant du pays de 1980 à 1982, Rios Montt, condamné en 2013 mais dont le jugement avait été invalidé quelques mois plus tard. Ces condamnations constituent toutefois des victoires symboliques non négligeables, souvent inédites en Amérique latine.

En revanche, les accords substantiels n'ont quasiment pas connu de traduction concrète. L'accord relatif à la question socio-économique est sans nul doute celui qui a été le plus négligé¹⁴. Le Guatemala demeure ainsi l'un des pays les plus inégalitaires d'Amérique latine. La pauvreté y est toujours endémique et tend même à s'accroître depuis quelques années¹⁵. En outre, si les mouvements autochtones sont de plus en plus dynamiques, organisés et cohésifs depuis les années 1980, ils continuent à subir une forte marginalisation aussi bien économique que culturelle et politique¹⁶. La percée de la candidate maya mam Thelma Cabrera du Mouvement pour la libération des peuples (MLP) lors de la dernière élection présidentielle en 2019 (10,3 % des votes) laisse néanmoins entrevoir la possibilité d'une évolution.

Si ces textes ne sont pas parvenus à impulser les transformations profondes souhaitées au Guatemala, c'est parce que, dès le début, les acteurs politiques ont échoué – volontairement ou non – à les transcrire en textes juridiques contraignant permettant l'élaboration de mécanismes et de politiques publiques.

Les causes de l'échec relatif de la mise en œuvre

Les facteurs à l'origine de cet échec relèvent de deux domaines enchevêtrés. La première difficulté est liée à la formulation des textes eux-mêmes. En effet, malgré la signature de l'accord relatif aux réformes constitutionnelles et au régime électoral et du document détaillant les étapes de la mise en œuvre (accord sur un échéancier), il semble qu'ils n'aient pas contenu les précisions nécessaires à une application efficace et à une traduction concrète immédiate. Laisant trop de place aux futures négociations politiques, ils ont ouvert la porte à de multiples résistances, elles-mêmes déjà présentes lors des négociations initiales¹⁷. Seuls les autorités guatémaltèques et les anciens guérilleros reconvertis en acteurs politiques ont été chargés de leur mise en œuvre, alors même que les secteurs de la société civile impliqués dans l'ASC avaient clairement exprimé leur volonté de collaborer activement à ce processus. Avec la disparition de l'ASC en 1996, ces derniers ont vu leurs canaux de participation et leur accès

¹⁴ M. Drouin, « Le Guatemala vingt ans après la signature des Accords de paix », SLAM Laurentides, avril 2017.

¹⁵ Oxfam, *Entre el cielo y el suelo, radiografía multidimensional de la desigualdad en Guatemala*, mars 2019 (www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/entre_el_suelo_y_el_cielo_0.pdf).

¹⁶ Au niveau socio-économique, les indicateurs de pauvreté sont notamment beaucoup plus élevés dans les régions à majorité autochtone (jusqu'à 80 % dans certains départements, contre 56 % au niveau national). Sur le plan politique, la représentation est toujours très faible au niveau national, un peu moins au niveau local. Voir K. Pallister, « Why no mayan party ? Indigenous movements and national politics in Guatemala », *Latin American Politics and Society*, Vol. 55, n° 3, 2013, pp. 117-138.

¹⁷ V. Ladisch, « The challenges of implementation... », art. cité.

à l'Etat se réduire davantage encore et sont aujourd'hui absents. Les partis politiques, enfin, n'ont joué aucun rôle dans ce processus. Ce décalage entre théorie et pratique a généré un sentiment d'exclusion et de méfiance chez des acteurs pourtant enthousiastes au départ, et a renforcé le manque de confiance de la population en général vis-à-vis du processus de mise en œuvre¹⁸.

Le second facteur identifié tant par les observateurs et analystes nationaux qu'internationaux est le manque de volonté politique des dirigeants qui se sont succédé depuis 1996, combiné à la forte opposition de l'élite économique, de certains secteurs militaires et de certains intellectuels acquis aux thèses néolibérales. Le rôle du secteur privé par le biais du CACIF, fermement opposé à toute réforme susceptible de menacer ses profits, a été déterminant à cet égard. Après avoir freiné les négociations, il a continué (et continue aujourd'hui) à exercer de fortes pressions pour empêcher toute réforme fiscale d'envergure, privant ainsi l'Etat des ressources nécessaires au déploiement des programmes dédiés. En outre, les institutions internationales, et notamment l'ONU à travers sa mission de vérification (MINUGUA), ne disposaient plus de la même capacité de levier puisque les accords avaient été signés et l'aide accordée. Les institutions financières, dotées de moyens de pression plus conséquents, n'étaient quant à elles pas convaincues du bien-fondé d'une taxation progressive, et n'ont donc que mollement soutenu les initiatives prévues par les accords à cet égard.

Le référendum de 1999 devait entériner les engagements pris, en particulier les plus ambitieux, en conférant une valeur constitutionnelle au contenu des accords (notamment à l'accord sur l'identité et les droits des peuples autochtones). Mais son échec cuisant (seulement 17 % de participation et 55 % de « non ») semble avoir porté un coup fatal aux ambitions des accords de paix. Cet épisode a également mis en lumière une tension entre la « rhétorique participative » de ces accords et « leurs origines élitistes »¹⁹.

Aujourd'hui, la situation du Guatemala a peu évolué : si le pays a connu une importante croissance économique durant les vingt-cinq dernières années, celle-ci n'a pas été mise au service d'une plus large redistribution, notamment du fait de la collusion entre élites économiques et politiques. Quant aux peuples autochtones, ils continuent à souffrir de fortes discriminations et leurs intérêts demeurent peu représentés²⁰.

Malgré cette mise en œuvre lacunaire et cette « occasion manquée » de refonder le pays sur des bases démocratiques et inclusives, les accords de paix se trouvent toujours au fondement de nombreuses revendications d'inclusion et de justice sociale portées par les mouvements sociaux. Plusieurs mouvements autochtones s'appuient également sur eux pour

¹⁸ L. Blanco, A. Zapata, « La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en Guatemala », in D. Azpuru et al. (dir.), *Construyendo la democracia en sociedades, posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y el Salvador*, Guatemala, F&G Editores, 2007.

¹⁹ W. Stanley, D. Holiday, « Broad participation, diffuse responsibility : Peace implementation in Guatemala », in S. Stedman (dir.), *Ending Civil Wars : The Implementation of Peace Agreements*, Boulder, Lynne Rienner, 2002, pp. 421-462.

²⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas: Avances y desafíos a 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz*, Guatemala, 2016 (www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/democratic_governance/acuerdo-sobre-identidad-y-derechos-de-los-pueblos-indigenas--ava.html).

réclamer la rédaction d'une Constitution plurinationale. Ils constituent donc, aujourd'hui encore, un point de référence central dans l'histoire récente du pays. Néanmoins, la crise généralisée (politique, économique, sociale et environnementale) que connaît le Guatemala, sur fond de pandémie de Covid-19, a provoqué des mobilisations de grande ampleur. Dans la configuration actuelle, jamais les aspirations démocratiques de la population et les revendications des mouvements sociaux ne semblent avoir été autant déconnectées des actions et des décisions des autorités gouvernementales et locales. Celles-ci persistent à être sourdes aux demandes de la population et entretiennent la faible institutionnalisation du pays en alimentant des réseaux clientélistes et de corruption généralisée.

Pour citer ce chapitre : Garance Robert, « Vingt-cinq ans des accords de paix au Guatemala : des textes ambitieux, une mise en œuvre semée d'embûches », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2021/Les Etudes du CERI*, n° 259-260, janvier 2022 [en ligne : <https://doi.org/10.25647/etudesduceri.259-260>].