

Le piège colombien: une autre paix partielle

Même si une série de groupes armés se sont démobilisés et que la violence a décliné au cours des dernières décennies, la paix reste partielle en Colombie. Le processus de paix actuel avec l'insurrection des FARC montre pourquoi la Colombie a tellement de mal à parvenir à une paix complète.

Par Enzo Nussio

Au début des années 1980, le gouvernement colombien a été l'un des premiers d'Amérique latine à entamer des négociations avec des rebelles communistes pendant la guerre froide. Mais la Colombie est le dernier pays à faire encore face à une menace considérable de la part de ces groupes au 21^e siècle. Elle est devenue entre-temps un rare exemple de réussite en termes de réduction de la violence en Amérique latine, à l'inverse de pays comme le Mexique, le Salvador et le Venezuela.

Après une série de processus de démobilisation avec des groupes armés depuis les années 1990 qui ont débouché sur des paix partielles répétées, l'accord de paix finalement conclu en 2016 avec le mouvement de guérilla le plus puissant par le gouvernement de Juan Manuel Santos a éveillé de grands espoirs. Après un processus de négociation ardu à la Havane, les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) sont devenues un parti politique légal: la Force alternative révolutionnaire commune (le sigle FARC est maintenu). Avec cette nouvelle plateforme politique, les partisans des FARC étaient maintenant prêts à troquer leurs armes contre des idées, ce qui aurait dû apporter à la Colombie la paix complète si longtemps désirée.

L'accord de paix comprenait un plan pour une série de réformes remarquables, y compris la redistribution de terres pour s'attaquer aux causes profondes du conflit, des



Des manifestants expriment leur mécontentement à l'égard de la politique colombienne et demandent la paix lors de la grève nationale de novembre 2019. *Luisa Gonzalez / Reuters*

garanties politiques pour les partis de l'opposition, un ambitieux programme de substitution des cultures de coca et un cadre juridique sophistiqué pour juger les crimes de guerre. Les FARC ont rapidement démobilisé, dès la mi-2017, leur force combattante et leur réseau de soutien, soit quelque 10 000 hommes et 3 000 femmes. La population colombienne reste toutefois largement insatisfaite du processus de paix et du paysage politique en général. Un sondage d'opinion représentatif datant de février 2020 révèle

que trois Colombiens sur quatre pensent que la mise en œuvre de l'accord de paix n'est pas en bonne voie et que 13 pour cent seulement envisagent l'avenir du pays avec optimisme. Que s'est-il passé?

Départ sur un mauvais pied

Bien que le désenchantement démocratique général ait progressivement grandi ces dernières années en Amérique latine et en Colombie, le processus de paix a généré ses propres déceptions, en commençant par

la ratification de l'accord de paix après sa signature publique. M. Santos, le président, avait promis d'organiser un plébiscite pour que la population ait le dernier mot au sujet de l'accord. Avant le vote, une énorme polarisation a contaminé le débat et le rejet de justesse de l'accord de paix en octobre 2016 a jeté dès le début une ombre sur le processus de paix. L'accord a été amendé pour tenir compte des objections de l'autre camp. Mais ces amendements n'ont guère changé l'opinion des sceptiques. Beaucoup ont, de ce fait, perçu la ratification ultérieure de l'accord par le Congrès comme une trahison de la volonté du peuple.

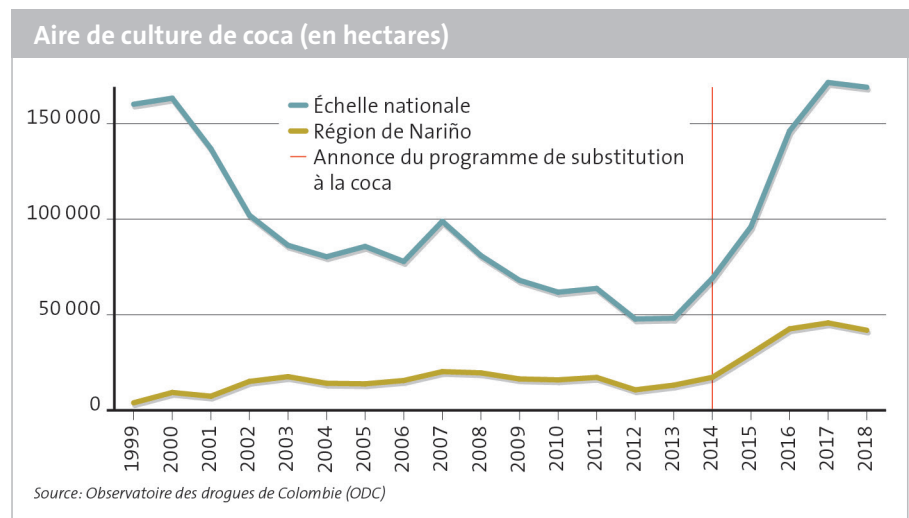
Les partis politiques opposés à l'accord de paix ont profité de la même polarisation pendant la campagne présidentielle subséquente pour élire le successeur de M. Santos en 2018. Iván Duque, membre du parti du Centre démocratique de droite, dirigé par Álvaro Uribe, ancien président et homme fort, a remporté le scrutin. La mise en œuvre de l'accord de paix s'était déjà heurtée à des difficultés pendant le mandat de M. Santos. Cependant, alors que ce dernier était enclin mais incapable de faire

Le rythme de mise en œuvre de l'accord s'est ralenti d'une manière générale depuis le début de la présidence de M. Duque.

adopter certains des aspects les plus ambitieux de l'accord, M. Duque était non seulement incapable mais aussi peu enclin à mettre en œuvre certaines parties de cet accord. Cela n'a rien de surprenant étant donné que l'accord de paix prescrivait des politiques contraires aux préférences de sa base électorale, comme la réforme agraire, les programmes de substitution des cultures de coca et les peines clémentes pour les crimes commis par l'insurrection. Le rythme de mise en œuvre de l'accord s'est donc ralenti d'une manière générale depuis le début de la présidence de M. Duque. Aujourd'hui, les adversaires initiaux de l'accord de paix continuent de se méfier de tout le processus et ses partisans sont maintenant mécontents de sa mise en œuvre lente et partielle.

Fragmentation des FARC

En raison du sentiment négatif entourant le processus de paix, les élites politiques établies sont passées à d'autres sujets comme la corruption et la criminalité. Le nouveau parti des FARC, a en revanche, clairement intérêt à mettre en avant l'ac-



cord de paix. Mais il n'a presque aucun poids dans le débat public. Le parti des FARC n'a pas été en mesure d'attirer des électeurs en dehors de ses réseaux immédiats. Il a recueilli moins d'un pour cent des voix aux élections parlementaires et locales.

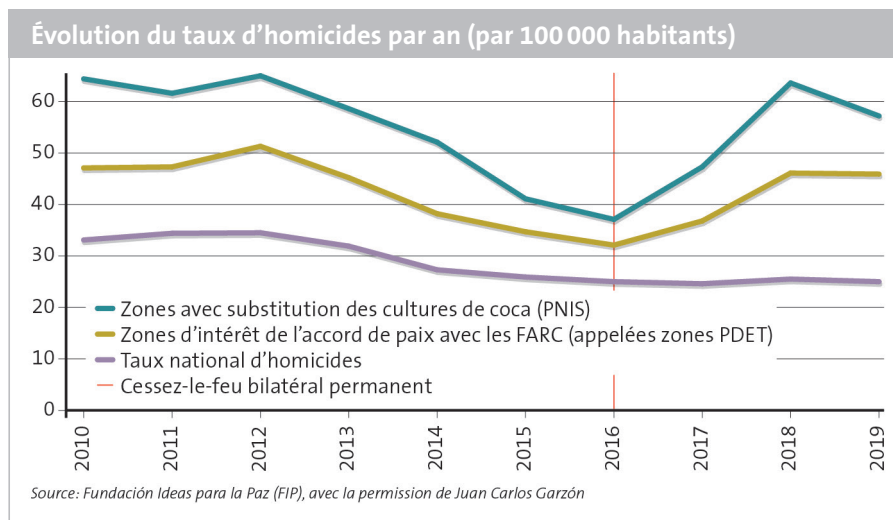
Ce résultat électoral décevant est étroitement lié aux séquelles du conflit armé. Les FARC sont responsables de graves crimes de guerre, dont massacres de civils, enlèvements et recrutement de mineurs. Le gouvernement a invoqué ces actes pour dépeindre les FARC comme des «narcoterroristes» plutôt que des acteurs motivés par une idéologie, ce qui a entraîné la stigmatisation durable du parti des FARC.

Les FARC ont eu de la peine à fonctionner comme un parti. Même leur dirigeant, Rodrigo Londoño, connu sous le pseudonyme de Timochenko, a admis que la cohésion aurait été difficile au sein du parti sans la discipline militaire de la guerre. Il y a eu d'emblée un désaccord entre différentes factions. Bien que Timochenko soit devenu le président du parti, Luciano Marín, connu sous le pseudonyme d'Iván Márquez, le négociateur en chef à la Havane et le numéro deux de l'organisation, exerçait un pouvoir considérable. En août 2019, lui et plusieurs autres membres haut placés des FARC ont annoncé qu'ils avaient repris les armes, faisant valoir que le gouvernement avait trahi l'accord de paix et les avait forcés à repartir en guerre. La scission d'Iván Márquez est un développement important car les groupes dissidents précédents n'avaient pas suffisamment d'importance

politique, ce qui avait permis aux autorités de s'en débarrasser comme de simples organisations criminelles.

Des groupes dissidents des FARC sont apparus dès le début du processus de paix. Comme dans la plupart des processus de démobilisation antérieurs en Colombie, des commandants de rang intermédiaire n'approuvaient pas l'accord et ont pris immédiatement les armes. La fondation paix et réconciliation (PARES) estime à environ 1800 anciens guérilleros et 300 nouvelles recrues le nombre de membres de ces groupes qui se situent principalement dans les zones productrices de coca, comme la région stratégique de Nariño dans le coin sud-ouest de la Colombie à côté de l'Équateur.

Les groupes dissidents ont profité de la production florissante de coca depuis les négociations de paix. 2017 a été une année record (voir encadré ci-dessus) et Nariño est devenue la région produisant de loin le plus de coca. Plusieurs facteurs ont contribué à ce développement, mais l'accord de paix a joué un rôle important en créant des incitations perverses qui ont poussé les cultivateurs de coca à agrandir leurs aires de culture. Quand le gouvernement et les FARC ont annoncé leur programme de substitution des cultures en 2014, la perspective de percevoir des avantages pécuniaires a stimulé la production de coca, ce qui a eu d'importantes répercussions internationales sur la chaîne du narcotrafic affectant l'Amérique centrale et du Nord. Le gouvernement américain a par conséquent fait pression sur la Colombie pour qu'elle redouble ses efforts d'éradication des



cultures de coca, y compris le recours à la pulvérisation aérienne de glyphosate. Bien que les conséquences sur la santé et le manque d'efficacité par rapport aux coûts engendrés de cet herbicide aient entraîné sa suspension en 2015, il se pourrait qu'il soit, en désespoir de cause, remis au goût du jour pour affronter le boom de la coca.

Obstacles anciens et nouveaux

En plus des dissidents des FARC, une autre catégorie d'acteurs illégaux profite de l'économie florissante de la coca et d'autres sources de rentes illicites comme les opérations minières illégales. Certains de ces groupes ont hérité de l'espace libéré par les Autodéfenses unies de Colombie (AUC) quand elles ont conclu leur démobilisation en 2006. Les AUC étaient un groupe paramilitaire illégal qui a lutté contre les insurrections aux côtés du gouvernement et s'est rendu coupable de graves violations des droits de l'homme, y compris des déplacements forcés et plus d'un millier de massacres. Dans le sillage de sa démobilisation, et à l'instar de l'actuel processus de paix avec les FARC, un certain nombre de groupes dissidents et réarmés sont apparus dans leurs anciens fiefs. Après un processus de consolidation, le Clan du Golfe (*Clan del Golfo*, également appelé les *Urabeños* et les Forces d'auto-défense *gaitanistes*) est maintenant le plus puissant de ces groupes et compte, selon PARES, environ 2500 membres armés.

L'ELN (Armée de libération nationale) est un autre mouvement de guérilla de longue date qui reste actif en Colombie. Cuba a initialement parrainé ce groupe d'insurgés communistes dans les années 1960. Bien qu'elle ait toujours été moins puissante que

les FARC, elle compte encore environ 3000 membres armés et représente par conséquent une menace non négligeable. En février 2020, elle a paralysé plusieurs régions isolées en décrétant une «grève armée». Les négociations avec l'ELN sont devenues publiques en 2016 sous le gouvernement Santos mais ont connu des revers constants. Le gouvernement était moins enclin à faire des concessions à l'ELN après l'accord avec les FARC. Les responsables gouvernementaux ont vraisemblablement supposé que l'ELN deviendrait obsolète une fois que les FARC seraient démobilisées. Il se peut cependant que cette hypothèse ne tienne pas debout. Le président Duque, qui a hérité des négociations, y a mis fin début 2019 après un attentat à la bombe commis par des membres de l'ELN contre une académie de police qui a tué 22 cadets.

L'ELN a étendu son activité de la frontière de la région colombienne d'Arauca jusqu'à l'intérieur du territoire vénézuélien où elle se comporte comme une milice pro-gouvernement. Il est possible que Nicolás Maduro, le président vénézuélien, voie un intérêt stratégique à la présence des insurgés colombiens sur le sol vénézuélien car ils sont susceptibles d'y soutenir le régime en cas de confrontation armée avec l'opposition. Cela ne fait que tendre encore plus les relations déjà compliquées entre le Venezuela et la Colombie, issues de l'arrivée de plus d'un million de réfugiés vénézuéliens en Colombie ces dernières années et des tentatives de M. Duque d'évincer le gouvernement Maduro par une stratégie d'encerclement diplomatique. Avec cette situation géopolitique complexe dans la région

andine, l'ELN reste un obstacle indéniable à une paix complète en Colombie.

Depuis la ratification de l'accord de paix avec les FARC, la rivalité entre l'ELN, le Clan du Golfe et les dissidents des FARC a donné lieu à des violences. Les zones où les FARC étaient présents auparavant, et où des programmes de développement à visée territoriale (PDET) et des plans de substitution des cultures illicites (PNIS) sont en place, ont connu depuis 2016 une hausse des taux d'homicides contrastant nettement avec la tendance nationale (voir encadré à gauche), ce qui est comparable à beaucoup d'autres processus de paix à travers le monde où d'anciennes régions en conflit ont éprouvé des difficultés à retourner à la normalité.

Le réalignement des acteurs illégaux s'est aussi accompagné de l'assassinat de dirigeants sociaux. L'ONU a confirmé l'assassinat de 108 défenseurs des droits de l'homme en 2019, la plupart dans des régions rurales et beaucoup appartenant à des communautés indigènes cultivant la coca qui préconisent la substitution des cultures. Les raisons de ces meurtres sont vivement débattues, mais il est possible qu'ils s'expliquent par une logique systématique. Les assassinats semblent s'être multipliés immédiatement après la mise en place d'un

L'ONU a confirmé l'assassinat de 108 défenseurs des droits de l'homme en 2019.

cessez-le-feu permanent qui a laissé un vide de pouvoir dans les régions auparavant dominées par les FARC. Selon les analystes, des groupes illégaux nouvellement arrivés ont ciblé les dirigeants sociaux pour intimider la population locale et imposer leur contrôle sur le territoire.

Les meurtres de membres démobilisés des FARC rendent l'environnement sécuritaire encore plus complexe. Jusqu'à la fin de 2019, l'ONU a dénoncé l'assassinat de 173 anciens combattants des FARC. Ce nombre est largement inférieur à celui enregistré après la démobilisation des groupes paramilitaires (1385 ex-paramilitaires ont été tués entre 2003 et 2010). Mais le but de chaque exécution d'un ancien membre des FARC est d'intimider ceux qui restent et d'éroder leur confiance dans le processus de paix.

Progrès à long terme

Malgré ce tableau sombre, la Colombie a fait des progrès au cours des dernières dé-

cennies, en particulier en termes des taux d'homicides. La Colombie était l'un des pays les plus violents jusqu'au début des années 2000, avec un taux d'homicides par an supérieur à 70 pour 100 000 habitants, ce qui contraste fortement avec la moyenne mondiale (environ six) et la moyenne européenne (un). Les villes colombiennes dominaient les classements tristement célèbres des villes les plus violentes au monde, et Medellín avait un taux ahurissant de plus de 400 homicides par 100 000 habitants au début des années 1990, supérieur à celui de la plupart des zones de combat en temps de guerre. En 2018, «seulement» deux des 50 villes les plus violentes au monde se trouvaient en Colombie et le taux d'homicides a baissé de façon constante jusqu'à atteindre 24 (en 2019). Donc, bien que la paix soit

Des interventions axées sur la sécurité ne peuvent pas créer à elles seules une paix complète.

encore partielle, cela constitue un succès en matière de réduction de la violence dans le contexte général de l'Amérique latine. La Colombie, qui est maintenant une économie à revenu intermédiaire-élevé selon la Banque mondiale, est même en train de devenir un paradis touristique.

Bien qu'une stabilité démocratique relative et un développement économique soutenu aient fourni des conditions favorables, un mélange de politiques sécuritaires a aussi aidé à réduire la violence en Colombie. Depuis les années 1980, les gouvernements colombiens ont oscillé entre la recherche d'un règlement négocié du conflit et une solution militaire. Les négociations ont mené à la démobilisation d'une série d'acteurs armés dans les années 1990, y compris des mouvements de guérilla comme le M-19 et l'EPL, les paramilitaires des AUC

dans les années 2000 et, plus récemment, les FARC. La professionnalisation des forces armées a en outre permis au gouvernement de repousser les insurrections plus loin des zones fortement peuplées. Le gouvernement a dû simultanément faire face à l'urgence de la violence extrême liée au cartel de la drogue qui a culminé au début des années 1990 et décliné après la mort du chef du cartel, Pablo Escobar, en 1993, grâce en partie à des poursuites criminelles plus efficaces.

Pour gérer la menace de violence, les institutions colombiennes ont acquis des compétences essentielles dans le domaine de la sécurité. Les États-Unis considèrent la Colombie comme un cas exemplaire en termes de stratégie anti-insurrectionnelle et en tire des leçons pour l'Afghanistan. La brigade anti-enlèvement de la Police nationale (appelée GAULA) a entraîné des brigades similaires à l'étranger, par exemple au Guatemala, et l'Agence colombienne de réintégration des anciens combattants (dont l'acronyme espagnol est ARN) a invité à maintes reprises des représentants d'agences sœurs d'autres pays affectés par des conflits à ses tournées de coopération Sud-Sud.

Des interventions axées sur la sécurité ne peuvent cependant pas créer à elles seules une paix complète. Les forces gouvernementales ont par exemple eu longtemps un avantage militaire écrasant sur leurs adversaires dans la confrontation avec les mouvements de guérilla. Mais la confrontation n'a jamais été simplement militaire, il s'agit aussi d'établir une légitimité du gouvernement aux yeux des citoyens. Tant que les habitants des zones rurales ne sont pas convaincus que le gouvernement est un partenaire plus digne de confiance que les acteurs violents contrôlant leurs territoires, le progrès militaire est futile.

Une lueur d'espoir

Après l'accord de paix avec les FARC, les acteurs violents, allant des organisations se livrant au trafic de drogue aux dissidents des FARC démobilisées, dominent encore l'actualité en Colombie. Ce serait trop demander aux résidents des régions ravagées par la violence que d'interpréter cette réalité comme une «paix» telle qu'elle a été présentée par le gouvernement Santos. Alors que le discours sur la paix était peut-être nécessaire pour faire accepter le processus de paix aux électeurs colombiens, il a aussi suscité des attentes auxquelles il n'était pas facile de répondre.

Mais il reste une lueur d'espoir plus de trois ans après la ratification douce-amère de l'accord de paix. Le processus avec les FARC a permis à une société civile mûre et de plus en plus dynamique de se développer. Ce n'est pas par hasard que la Colombie a vécu récemment ses plus grandes manifestations sociales depuis des années. Les vastes réformes réclamées par les manifestants, qui visent l'inégalité sociale, l'accès à la justice et la corruption, sont nécessaires pour empêcher l'apparition de nouveaux groupes violents et pour sortir du piège de la paix partielle. Bien que les problèmes de la Colombie aient été surdiagnostiqués, la mise en œuvre de solutions s'est avérée insuffisante en raison du manque de volonté politique parmi les partis établis. Il faudra du temps pour relever les grands défis sociaux et politiques. Les réformes doivent commencer, comme les Colombiens aiment le dire, «avant-hier».

Dr Enzo Nussio est chercheur senior au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Il a fait des recherches sur la Colombie pendant plus de dix ans, sur la réintégration des anciens combattants, la réduction de la violence, la justice en période de transition et la création d'États.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Julian Kamasa, Fabien Merz, Lisa Watanabe, Benno Zogg
Traduction: Interserv; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000402962

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Les opérations militaires en milieu urbain No 257
Sécurité spatiale: la prochaine décennie No 256
Les nouvelles technologies et les frontières en Europe No 255
Le Moyen-Orient et la nouvelle route de la soie No 254
L'approvisionnement du pays en cas de crise No 253
Les cessez-le-feu dans les processus de paix intraétatiques No 252