La paix en Colombie ? Les possibilités d'une participation de la Suisse au processus de paix

Cristina Hoyos

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/273>

DOI : 10.4000/aspd.273

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2006

Pagination : 197-204

ISBN : 2-88247-064-9

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Cristina Hoyos, « La paix en Colombie ? Les possibilités d'une participation de la Suisse au processus de paix », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-2 | 2006, mis en ligne le 25 janvier 2010, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/273> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.273>

La paix en Colombie ?

Les possibilités d'une participation de la Suisse au processus de paix

Cristina Hoyos*

Contexte

L'histoire de la Colombie est imprégnée de violence, et les efforts entrepris par divers gouvernements de ce pays pour juguler ces brutalités n'ont généralement eu que des effets partiels ou de courte durée.

Des problèmes économiques, territoriaux, sociaux et politiques continuent aujourd'hui de susciter des conflits violents. La situation actuelle du pays résulte notamment de mouvements migratoires provoqués par la pauvreté ou la contrainte, d'affrontements sanglants entre des groupes armés et l'armée régulière. Quelques-unes des causes de discorde sont d'origine territoriale – par exemple l'extension des surfaces agricoles, les déplacements forcés de population, la transgression des directives politiques dans la répartition et l'occupation des terres, l'absence de l'Etat dans les régions écartées, l'acquisition illicite de droits de propriété, la culture et le commerce illégaux de drogue.

La culture, le commerce et la consommation de drogue – un phénomène dont l'origine remonte aux années 1970 – ont fini par constituer un des problèmes les plus complexes de ce pays. Ses répercussions sociales, politiques et économiques ont provoqué en Colombie une déstabilisation qui est allée en s'aggravant au cours des années, avec l'intervention des cartels de la drogue et des groupes subversifs et paramilitaires dans les processus de production, de surveillance et de commerce. Parallèlement, la violence et la corruption se sont répandues un peu partout dans de nombreux secteurs d'activité.

La guerre civile qui se perpétue avec une intensité variable depuis les années 1940 et 1950 ne s'explique pas uniquement par des différends entre partis politiques ou par des affrontements entre bandes rebelles et armée colombienne. C'est avant tout une lutte pour le territoire. Le problème de l'occupation des terres n'a pas été résolu en Colombie depuis l'époque des conquistadors.

Le trafic de drogue a encore aggravé la situation et les antagonismes au cours des vingt dernières années. Comme les trafiquants accaparent une bonne partie des surfaces les plus fertiles, la répartition des terres s'en trouve encore plus déséquilibrée. Un nouveau remaniement foncier a été entrepris en Colombie depuis les années 1980. Selon des données fournies par la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA, 2003), 0,4 % de la population colombienne possède 61,2 % des biens-fonds répertoriés du pays. Cela représente un total de quelque 47 millions d'hectares. Les propriétés ont plus de 500 hectares en moyenne et disposent en général d'une infrastructure relativement

---

* Cheffe de la section Prévention et transformation des conflits, Direction du développement et de la coopération (DDC), Berne. Cet article reflète l'opinion personnelle de l'auteur.

bonne du fait que ces zones sont parmi les plus fertiles du pays. Et les cartels de la drogue sont lourdement impliqués dans ces bouleversements de la propriété foncière qui accompagnent les affrontements violents et provoquent des déplacements de population. Accélérer l'exode rural est une des stratégies employées par les groupes armés illégaux pour renforcer leur emprise territoriale sur le pays.

Le nombre de victimes témoigne avec éloquence de la brutalité ambiante : on a enregistré en 2000 un total de 38'320 cas de mort violente, soit 7 % de plus qu'en 1999. Mais selon les résultats de l'étude *Colombia : Balance de Seguridad 2005*¹ réalisée par l'ONG Fundación Seguridad y Democracia, la criminalité a fortement diminué en 2005, les enlèvements ayant régressé de 595 à 238 cas (–60%). Cependant, la sécurité de la population civile reste précaire ; dans différentes régions du pays, on assiste à une recrudescence des démêlés sanglants entre militaires, guérilleros et paramilitaires. L'économie du pays a évolué dans une direction nettement positive (5,2 % du PIB) ces dernières années, mais la pauvreté et le chômage frappent 60 % de la population colombienne.

La violence et ses acteurs

La force brutale ne date pas d'hier en Colombie : c'est vers la fin des années 1940 que débute la *violencia*, laquelle fait quelque 200'000 victimes rien qu'entre 1948 et 1953. Longtemps, ce conflit est dominé par les forces politiques traditionnelles, à savoir le Parti libéral et le Parti conservateur. Ceux-ci fusionnent en 1958 pour former le Front national ; cette alliance prend alors le pouvoir afin de stabiliser le régime oligarchique et activer un développement capitaliste. Les fonctions gouvernementales sont dès lors occupées selon un système paritaire avec alternance présidentielle. Cet accord implique l'exclusion d'autres mouvements politiques, notamment de ceux qui préconisent des changements sociaux. Cette éviction politique, la lutte pour changer le système social en place, la répartition inégale des terres et l'absence de participation du peuple aux décisions politiques du gouvernement sont quelques-uns des facteurs conduisant à la création de groupes de partisans dans les années 1960. En 1964 se forme le *Bloque Sur*, constitué d'activistes du Parti libéral et de guérilleros paysans communistes, rebaptisé en 1966 « Forces armées révolutionnaires de Colombie » (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* – FARC). La mention EP (*Ejército Popular*, Armée populaire) y est ajoutée en 1982. Les guérilleros des FARC-EP, au nombre de 17'000 environ, forment actuellement la plus importante troupe de partisans de Colombie². L'Armée de libération nationale (*Ejército de Liberación Nacional* – ELN), créée en 1965 et issue principalement des milieux universitaires, compte quant à elle 4000 guérilleros³. Cette organisation est très affaiblie militairement depuis quelques années. Pour parvenir à

¹ Cette étude se base sur des informations fournies par les sources suivantes : l'armée, la police, le Departamento Administrativo de Seguridad, le Fondelibertad, l'Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de la República de Colombia, la presse nationale et locale, des stations de radio et des ONG.

² Marie Delcas, « Le conflit armé domine le débat politique », *Le Monde*, 5 mars 2006.

³ *Ibid.*

leurs fins et financer leurs activités, les guérilleros utilisent différentes méthodes – coups de force, rançonnement, enlèvements, culture et trafic de drogue.

L'autre extrémité de l'éventail politique est occupée par les milices paramilitaires. Cela fait longtemps que des organisations paramilitaires jalonnent l'histoire de la Colombie. L'essor des groupes actuels remonte aux années 1980. Pour se protéger contre des criminels et des guérillas, les gros propriétaires et les narcotrafiquants ont recouru à des paramilitaires. Ceux-ci avaient aussi pour tâche de surveiller les plantations illégales de coca et de chanvre indien. Les premiers groupes explicitement basés sur une idéologie antiguérilla se sont formés en 1982 dans la ville de Medellín. Le groupe *Muerte a los Secuestradores* (MAS) fut l'un des premiers à s'occuper de protection contre les enlèvements perpétrés par la guérilla. Plusieurs milices paramilitaires se sont regroupées dans les années 1990 en *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) afin de combattre les guérilleros. Selon leurs propres indications, les paramilitaires se financent à hauteur de quelque 70 % par le narcotrafic. L'AUC tente depuis 1996 de détruire par ces actions ciblées la base économique des guérillas et d'anéantir celles-ci. Il en résulte une intensification des hostilités, surtout dans les zones importantes du point de vue géostratégique. Cela entraîne des conséquences dramatiques pour les populations locales : les massacres sont à l'ordre du jour, on tue ou l'on fait fuir les habitants des zones de combat. Certaines milices paramilitaires entretiennent des contacts avec l'armée, ce qui a été critiqué à plusieurs reprises par des organisations de défense des droits humains. Quelque 30'000 paramilitaires ont déposé les armes dans le contexte du processus de paix et de démobilisation engagé sous le gouvernement du président Alvaro Uribe (au pouvoir depuis 2002).

Cette aggravation des violences au cours des deux dernières décennies a conduit successivement plusieurs gouvernements du pays à lancer des initiatives de paix, lesquelles n'ont permis de démobiliser que très partiellement les combattants illégaux.

Les initiatives de paix

Un processus de paix mené sous la présidence de Belisario Betancur (1982-1986) a permis de démobiliser 10 % des FARC-EP ; ceux-ci ont créé un nouveau parti politique appelé *Unión Patriótica* (UP), très orienté sur l'idéologie communiste, et qui a remporté quelques succès aux élections. Mais plus de 3000 de ses leaders ou membres ont été assassinés au cours des ans par des paramilitaires et des militaires corrompus. Le président Virgilio Barco (1986-1990) a ouvert la voie au processus de démobilisation d'autres groupes de guérilleros, notamment *Movimiento 19 de Abril* (M-19), *Ejército Popular Revolucionario* (EPR), *Quintín Lame* et *Corriente de Renovación Socialista*. Ces organisations ont définitivement déposés les armes sous la présidence de César Gaviria (1990-1994). La Constitution de 1991 a élargi les possibilités de participation et renforcé l'Etat de droit, ce qui devrait retirer leur légitimation aux groupes armés.

D'autres initiatives de paix ont été lancées par le président Ernesto Samper (1994-1998). Son Ministère de l'environnement a tenté d'établir des contacts avec l'ELN pour mettre fin par la voie des négociations aux attentats à l'explosif

sur des oléoducs, car ces attentats sont particulièrement dévastateurs sur le plan écologique. Des pourparlers ont eu lieu en Allemagne entre l'ELN et des représentants de la société civile colombienne, mais – à cause, notamment, du scandale de l'argent de la drogue utilisé pour financer la campagne électorale de Samper – ils n'ont pas abouti à des résultats concrets.

Le président Andrés Pastrana (1998-2002) a proposé en 1999 des négociations de paix avec les FARC-EP. Celles-ci mettaient comme condition à leur entrée dans le processus de paix que l'on démilitarise une zone d'environ 42'000 km², ce qui correspond approximativement à la superficie de la Suisse. Mais les pourparlers entre gouvernement et FARC-EP ont été interrompus le 20 mars 2002, pour différentes raisons : juste avant cette rupture, les FARC-EP avaient détourné un avion dans lequel se trouvaient entre autres des députés au Congrès national ; par ailleurs, le gouvernement avait communiqué que l'ancienne zone démilitarisée était utilisée « à des fins illicites » (c'est-à-dire pour la culture de coca). Selon des renseignements fournis par la police antidrogue colombienne, les surfaces consacrées à la culture de coca avaient presque triplé entre 1998 et 2002 dans la région de San Vicente del Caguán. Selon les données officielles, la superficie des cultures de coca se chiffrait dans cette zone à 6300 hectares en 1998 ; elle augmenta durant le processus de paix pour atteindre finalement 16'000 hectares. Cela signifiait l'échec des laborieuses négociations qui se poursuivaient depuis 1999 avec l'appui de l'ONU et de quelques pays, dont la Suisse.

Des cultures de pavot firent également leur apparition, atteignant une surface d'environ 420 hectares. Le gouvernement bombarda quelques secteurs de la zone démilitarisée, frappant au total 85 camps de base stratégiques des guérillas.

Le président Alvaro Uribe (en fonction depuis 2002) est le premier chef d'Etat colombien à avoir engagé des pourparlers avec les milices paramilitaires ; quelques contacts existent aussi aujourd'hui avec les FARC-EP et l'ELN. Une loi sur la justice et la paix (*Ley de Justicia y Paz*, *Ley 975*) a été adoptée en 2005 dans le contexte des négociations avec les paramilitaires, et approuvée par la Cour constitutionnelle. Cette loi doit servir de plate-forme pour l'intégration sociale des groupes illégaux et de base à l'établissement de la paix. Elle comporte cependant quelques points faibles, par exemple l'insuffisante prise en considération des nombreuses violations des droits humains dont les forces gouvernementales se sont rendues coupables. Après l'aval donné par la Cour constitutionnelle, la loi a été encore durcie relativement à la responsabilité des coupables et à l'indemnisation des victimes. Certaines organisations de la société civile la considèrent d'ailleurs comme une légitimation des paramilitaires. Cette loi ne spécifie pas clairement la responsabilité de l'Etat en ce qui concerne les réparations que doivent recevoir les victimes. De même, l'accès à des informations complètes et équilibrées quant aux différentes atrocités commises et la sécurité physique des témoins sont des aspects essentiels qui n'ont pas encore été réglés.

Cette loi a aussi servi de base à la création d'une Commission nationale de réparation et de réconciliation (*Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación* – CNRR), laquelle a pour fonctions d'assister les victimes et de les faire participer aux procès pénaux, d'accompagner les processus de démobilisation et de réintégration, et d'élaborer des propositions pour une politique de réparation à l'égard des victimes. L'entreprise est complexe du fait que la CNRR se trouve confrontée à une multitude de tâches qui se recouvrent mutuellement.

Un des problèmes qui se posent dans le cadre de ce processus est que les divers acteurs concernés n'ont pas défini ni traité le contenu de notions essentielles comme « paix », « réparation », « réconciliation » ou « justice ». Des interprétations différentes compliquent et freinent toute la démarche.

Cette loi a facilité le processus de démobilisation des paramilitaires, mais la réintégration sociale de ces groupes s'avère par ailleurs laborieuse du fait que les guérillas de gauche ne sont pas encore très avancées dans leurs pourparlers avec le gouvernement. L'ELN a engagé un processus de négociation, tandis que les FARC en sont au stade des discussions exploratoires avec les pays facilitateurs.

En dépit des quelques lacunes que présente cette loi, il a été possible d'amener plus de 30'000 paramilitaires à déposer les armes. Une étude⁴ montre que ces opérations de désarmement et la présence accrue des pouvoirs publics dans les régions écartées du pays ont pour effet de réduire considérablement le nombre de victimes. Selon les chiffres publiés par cette étude, il y a moins d'armes déposées par les anciens combattants que de personnes démobilisées ; cela laisse supposer qu'il y a encore un grand nombre d'armes en circulation.

La Suisse s'engage

La fonction de médiateur-facilitateur assumée par la Suisse entre les divers acteurs qui s'affrontent en Colombie a pris ces dernières années une importance considérable. Cette position privilégiée de la Suisse est due à plusieurs facteurs : adoption d'un point de vue humanitaire, neutralité, absence de passé colonialiste, confiance accordée jusqu'ici par le gouvernement et par les groupes illégaux.

L'engagement humanitaire de la Suisse en Colombie est pris en charge depuis des années par le domaine Aide humanitaire de la Direction du développement et de la coopération (DDC). Son travail consiste à réduire les conséquences funestes des conflits armés et à s'occuper des personnes directement touchées par les événements – par exemple les déplacés internes. Il s'agit de contribuer ainsi à la recherche de solutions pacifiques. Le bureau de coopération local surveille les aspects humanitaires de la situation et soutient des initiatives locales et internationales dans le domaine de l'aide humanitaire. Secours d'urgence, réhabilitation, prévention de conflits et plaidoyer (*advocacy*) sont les principales facettes des programmes menés sur place. Sont soutenus des projets réalisés dans des zones rurales et des petites villes. D'une part, l'Aide humanitaire de la DDC apporte sa contribution à des programmes du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), du Programme alimentaire mondial (PAM) et de différentes ONG ; de l'autre, elle soutient les populations déplacées et les victimes des conflits sur les plans matériel et psychosocial. Il est prévu en outre de renforcer la société civile dans ses efforts pour prévenir des conflits et de freiner les mouvements migratoires en aidant des écoles ainsi que des postes de santé et des centres communautaires.

⁴ *Hacia un post-conflicto benigno ? Desmovilización, reinserción y criminalidad en Colombia*, Informe presentado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) con la colaboración del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) a la Embajada de Suecia, Bogotá, febrero 2006.

La Suisse réalise depuis l'année 2000 des programmes de promotion de la paix conduits par la Division politique IV du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), à trois niveaux : 1° dans le domaine politique et diplomatique, il s'agit de bons offices destinés à faciliter les trois négociations que poursuit le gouvernement colombien avec l'ELN, les FARC-EP et les groupes paramilitaires⁵ ; 2° au niveau de la société colombienne, la Suisse travaille avec un consortium (*Programa Suizo para la Promoción de la Paz en Colombia* – SUIPPCOL) qui s'emploie à renforcer la société civile et à établir des alliances entre les initiatives de paix. Avec les mouvements féminins pour la paix et sur la base des expériences faites par les paysans et la population indigène, ces alliances contribuent à faire progresser la paix à l'échelle nationale ; 3° du côté de la sécurité humaine, la Suisse applique des mesures destinées à protéger les droits humains et appuie des études d'instituts suisses consacrées au thème des armes légères, notamment l'enquête *Small Arms Survey* à Genève.

Lors du processus de paix qui se déroulait sous la présidence d'Andrés Pastrana (1998-2002), la Suisse a participé activement à la Commission de facilitation internationale (*Comisión Facilitadora Internacional*), ensemble hétérogène dont les membres provenaient de dix pays différents. Ce processus a toutefois avorté le 20 février 2002. La Suisse a cependant maintenu ses contacts avec les divers acteurs du conflit, ce qui lui procurait un avantage comparatif pour la reprise des pourparlers de paix, cela parce que les canaux de communication avec les acteurs impliqués étaient toujours restés ouverts d'une part, et de l'autre parce que la Suisse, après la rupture des pourparlers de paix (2002), ne s'était pas entièrement retirée du projet de développement écologique dans le Caguán (ancienne zone démilitarisée), comme l'avaient fait tous les autres donateurs et d'autres institutions.

Un exemple à cet égard est le projet environnemental conduit dans la Sierra de la Macarena (district de Meta), lequel était très bien accueilli par la population locale. La réalisation de ce projet s'est poursuivie après l'arrêt du processus de paix dans l'ancienne zone démilitarisée de Caguán. La Suisse a fait preuve de fermeté en assurant la continuité et en rétablissant la confiance dans les institutions.

La Suisse participe au processus de négociation avec l'ELN et joue un rôle de facilitateur pour les contacts préliminaires et la construction de la confiance entre le gouvernement et les FARC.

En ce qui concerne l'ELN, elle travaille avec l'Espagne et la Norvège – dans le groupe des « pays accompagnants » (*Países acompañantes*) – à un agenda commun pour le processus de paix. Ces pays soutiennent la Maison de la paix (*Casa de paz*) à Medellín, ce qui leur a donné les moyens de rétablir le dialogue. Il s'agit en premier lieu d'instaurer un climat de confiance à l'égard de l'ELN. Avec la méthode adoptée, il est important que le groupe soit relativement homogène, ce qui facilite une interprétation commune des événements et l'établissement d'un agenda pour le processus de paix. Quelques rencontres exploratoires ont eu lieu entre-temps à La Havane (Cuba) entre le gouvernement et l'ELN, en présence des *Países acompañantes*.

⁵ L'article suivant dans le présent ouvrage montre un exemple de cet engagement de la Suisse.

Quant aux pourparlers de paix avec les FARC, la situation s'avère très difficile. Les FARC exigent l'établissement d'une « zone démilitarisée » de 785 km², revendication que le gouvernement colombien n'accepte pas. Sa contre-proposition – un territoire de 280 km² – est rejetée par les rebelles. Un consensus relatif à la « zone démilitarisée » constituerait la base de négociations avec le gouvernement colombien en vue d'effectuer un échange à caractère humanitaire. La Suisse a élaboré avec la France et l'Espagne une proposition concernant les modalités de rencontre des parties au conflit dans la perspective d'un accord humanitaire.

Cette proposition a été remise par le gouvernement suisse au nom des trois pays facilitateurs au gouvernement colombien et aux FARC simultanément le 12 décembre 2005. A ce jour, seul le gouvernement colombien en a accepté tous les termes. Mi-2006, les FARC ont souhaité recevoir des propositions complémentaires. Un tel accord permettrait au gouvernement et aux FARC de négocier directement face à face les conditions d'un échange entre 60 otages (militaires et politiciens) aux mains des FARC et 400 à 500 guérilleros prisonniers du gouvernement. Les négociations auraient lieu dans une zone démilitarisée de la cordillère centrale (« El Retiro »).

Pour ce qui est du processus de démobilisation des paramilitaires, il sera difficile pour la Suisse d'y apporter un soutien direct du fait que la loi « justice et paix » n'est pas encore entrée en vigueur et que certaines notions essentielles – recherche de la vérité, justice, réparation et réformes institutionnelles – n'ont pas été clairement définies. La Suisse a la possibilité de travailler dans le domaine de la jurisprudence ou de la justice applicable à une période de transition. Des contacts existent avec le gouvernement colombien, et quelques initiatives ont déjà été évoquées. Le travail de mémoire est un domaine dans lequel la Suisse a déjà accumulé quelques expériences à l'échelle internationale, et qui correspond à un besoin profond en Colombie. Un séminaire a déjà été organisé dans ce pays avec la participation de l'*International Center for Transitional Justice*.

Les activités de la Suisse portent également sur d'autres secteurs; c'est ainsi qu'elle cofinance par exemple la formation de juges de paix ainsi que le Bureau du haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme.

La Suisse pourrait en outre apporter son soutien aux institutions publiques et non gouvernementales impliquées dans ce processus (par exemple dans la recherche de la vérité en faveur des victimes) et, avec l'aide d'autres donateurs internationaux, travailler à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie de justice transitoire. C'est dans une perspective à long terme que la Suisse participe aux processus de paix; elle a aussi adopté le rôle de médiateur-facilitateur, qui est loin d'être simple dans les circonstances qui prévalent en Colombie. Il serait important d'établir des contacts intenses avec les autres donateurs internationaux présents dans ce pays à propos d'autres programmes « DDR » (démobilisation, désarmement et réintégration) afin de pouvoir accumuler des expériences, approfondir les principes de la justice transitoire et collaborer étroitement avec des acteurs locaux publics et privés.

La Suisse devrait continuer de recourir aux instruments de promotion de la paix, cela en faisant de façon systématique le lien entre les divers niveaux (politique diplomatique, société civile). Le problème de la violence qui sévit depuis si

longtemps en Colombie ne peut se résoudre uniquement par la force ; il s'agit de travailler parallèlement à tous les niveaux. Pour parler de paix, décisions et solutions doivent correspondre à la volonté de tous les milieux qui s'affrontent et se dérouler avec la participation de la population civile. Faute de quoi il sera impossible de faire la paix en Colombie.

Cette manière de procéder correspondrait d'ailleurs au principe fondamental de la politique suisse selon lequel la transformation de conflits violents et la promotion d'une paix durable ne sont réalisables que si l'on parvient à garantir le respect des droits humains fondamentaux et de l'Etat de droit.

Perspectives

La Suisse participe activement aux négociations entre l'ELN et le gouvernement colombien, ce qui fait d'elle un partenaire important de ces tractations. L'ELN a indiqué ces dernières années qu'il l'intéresserait de participer à un éventuel processus de réintégration. Il y a plusieurs raisons à cela, notamment quelques changements politiques en Colombie et un renforcement des démocraties de gauche en Amérique du Sud. Mais il faut d'abord négocier les conditions de reddition des armes. On ne sait pas encore dans quelle mesure la loi « justice et paix » peut s'appliquer concrètement à l'ELN.

Le gouvernement colombien conduit son processus de paix avec l'ELN en pratiquant une politique de communication plus franche que cela n'avait été le cas lors d'initiatives précédentes. Il serait important que les FARC-EP participent à des négociations de paix concrètes avec le gouvernement, dans lesquelles la France, l'Espagne et la Suisse pourraient jouer ensemble un rôle important. Un développement économique favorable, de meilleures conditions politiques et sociales ainsi qu'un soutien résolu de la communauté internationale pourraient contribuer de façon décisive à créer la base d'une paix ardemment désirée.