GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Avec le soutien de la Wallonie

NOTE D'ANALYSE – 8 avril 2020

CAMELLO Maria. *Accord de paix en Colombie : lenteurs et défis de la mise en œuvre,* Note d'Analyse du GRIP, 8 avril 2020, Bruxelles.

https://www.grip.org/fr/node/2950

NOTE D'ANALYSE

Accord de paix en Colombie : lenteurs et défis de la mise en œuvre

par **Maria Camello**

8 avril 2020

Résumé

En 2016, après quatre ans de négociations à La Havane, le gouvernement de Juan Manuel Santos et les FARC sont parvenus à un accord de paix comportant six objectifs clés. Or, à peine trois ans après, une série d'évènements ont mis en question la portée et la légitimité de l'Accord. D'une part, l'accession à la présidence d'Iván Duque, hostile aux termes de l'Accord de paix, a provoqué un gel de son application. D'autre part, la récurrence d'épisodes de violence faisant plus de 700 morts depuis la signature de l'Accord, et l'annonce par les dissidents de la guérilla de la reprise des armes, prouvent que la paix réelle et tangible promise est encore loin d'être acquise. Cette Note d'Analyse dresse un bilan de l'état d'avancement de l'application des six points clés de l'Accord de paix colombien. Elle évalue également l'impact des évènements susmentionnés sur le processus de pacification du pays.

Abstract

Colombian Peace Agreement: a slow and challenged implementation

In 2016, after four years of negotiations in Havana, the government of Juan Manuel Santos and FARC reached a peace agreement with six key objectives. However, barely three years later, a series of events have called into question the scope and legitimacy of the Agreement. On the one hand, with Iván Duque's appointment as President, its implementation was frozen because he was hostile to its terms. On the other hand, recurring episodes of violence claimed more than 700 lives since the signing of the Agreement, and the guerrilla dissidents announced the resumption of arms. All this shows that the promised real and tangible peace is still far from being achieved. This Analysis takes stock of the progress made in the implementation of the six key points of the Colombian Peace Agreement. It also assesses the impact of the above-mentioned events on the peace process in the country.

Introduction

En novembre 2016, après quatre années de négociations, le gouvernement de Juan Manuel Santos et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) sont parvenus à un Accord de paix organisé autour de six points clés soit : 1) l'établissement d'une politique globale de développement agricole ; 2) la transformation des FARC en parti politique ; 3) la fin du conflit et la remise des armes ; 4) la fin de la production et du trafic de drogues illicites ; 5) la définition du statut de victime ; et 6) la mise en œuvre, vérification et validation de l'Accord[1]. Le calendrier officiel de mise en œuvre de ces objectifs s'étend sur quinze ans.

Toutefois, à peine trois ans après son lancement, la portée et la légitimité de l'Accord semblent être remises en question. Plusieurs éléments conduisent à ce constat. Tout d'abord, l'arrivée à la présidence en août 2018 d'Iván Duque, hostile aux termes du processus de paix, a entraîné un gel dans la mise en œuvre du texte. En effet, son parti, le Centre démocratique (droite dure), s'est toujours montré hostile au processus de paix. Il a contribué à grossir les rangs des 50,2 % de Colombiens qui se sont positionnés « contre » lors de la consultation populaire pour l'approbation de l'Accord réalisée le 2 octobre 2016. Après une nouvelle période de négociation, un nouveau texte a été accepté et signé le 24 novembre de 2016 donnant lieu à l'Accord actuel. Néanmoins, dès son entrée en fonction, le gouvernement d'Iván Duque a montré son intention de modifier le document, car il le considère comme étant trop laxiste avec les anciens combattants des FARC[2].

Ensuite, la répétition d'épisodes de violence contre des civils et des leaders des mouvements sociaux ont coûté la vie à plus de 700 personnes depuis la signature de l'Accord. L'Agence colombienne pour la réincorporation et la normalisation a également comptabilisé le meurtre de 128 anciens combattants de la guérilla dans différentes régions du pays depuis novembre 2016[3]. La société pacifiée espérée est encore loin d'être une réalité.

Par ailleurs, en août 2019, deux des anciens chefs des FARC, Iván Márquez et Jesús Santrich, ont annoncé la reprise de la lutte armée[4]. En désaccord depuis le début avec le processus de paix, Márquez et Santrich auraient réuni un grand nombre de dissidents des FARC dans une zone frontalière entre la Colombie et le Venezuela.

---

1. Alto Comisionado para la Paz, *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, Gobierno de Colombia, 24 novembre 2016.
2. NAVARRO Ernesto, «Gobierno de Colombia modificará acuerdo de paz con las FARC: ¿Cuáles son las consecuencias?», *RT*, 29 août 2018.
3. ALVARADO Sinar, «Los asesinatos de exguerrilleros comprometen la paz en Colombia», *The New York Times*, 8 mai 2019.
4. « En Colombie, des FARC annoncent reprendre la lutte armée, Bogota riposte », *Le Monde*, 29 août 2019.

Selon l'annonce des leaders de la guérilla, le retour aux armes serait également lié à une éventuelle alliance avec l'Armée de libération nationale (*Ejército de Liberación Nacional*, ELN), qui compte aujourd'hui plus de 3 000 hommes armés.

Certes, ces éventualités semblent remettre en cause, à ce jour, l'efficacité de l'Accord de 2016, mais marquent-ils la fin des efforts du pays pour parvenir à une paix durable ? Qu'est-ce qui a été réalisé jusqu'à présent grâce à la mise en œuvre des points convenus par les FARC et le gouvernement colombien en 2016 ? Cette Note d'Analyse procède à un état de lieux de la mise en œuvre des six points au cœur de l'Accord de paix colombien et aux impacts des événements précédemment mentionnés sur le processus de pacification du pays. Afin d'évaluer l'efficacité des actions entreprises par les deux parties signataires pour mettre en œuvre les conditions établies dans le texte, les six objectifs de l'Accord de paix sont abordés successivement. Il s'agit en dernière analyse de dresser le bilan du processus de paix et de mieux cerner la situation qui prévaut actuellement en Colombie.

Point 1 « Réforme rurale globale »

Le premier point de l'Accord de paix signé entre le gouvernement colombien et les FARC porte sur « *la transformation structurelle de la campagne, en comblant les écarts entre la campagne et la ville et en créant des conditions de bien-être et de bonne vie pour la population rurale* ». La réforme rurale a été l'une des revendications historiques des FARC, qui estime que cette transformation peut contribuer à résoudre certains des problèmes à l'origine du conflit comme la concentration de la propriété foncière, l'exclusion de la paysannerie et le retard des communautés rurales.

Les résultats du dernier recensement agricole, réalisé en 2014, ont fait preuve d'une répartition des terres particulièrement inégale. En effet, selon les chiffres officiels, 1 % des plus grandes exploitations agricoles de Colombie occupent 81 % des terres[5]. D'autre part, les grandes propriétés (plus de 500 hectares) occupaient 5 millions d'hectares en 1970, toutefois, en 2014, elles sont passées à 47 millions d'hectares. Dans la même période, leur taille moyenne est passée de 1 000 à 5 000 hectares. Ce phénomène a été accentué par des incitations fiscales et des subventions gouvernementales encourageant les plus aisés à conserver les terres agricoles même s'ils ne les exploitaient pas. De plus, pendant plus de cinquante ans de conflit, les groupes armés se sont emparés d'une grande partie des terres fertiles colombiennes.

5. GUEREÑA Arantxa, «Radiografía de la desigualdad», *Oxfam International*, 4 juillet 2017.

D'après les estimations de l'Agence américaine pour le développement international, entre 1980 et 2000, les guérillas contrôlaient jusqu'à 50 % des terrains agricoles du pays[6]. Ces terres sont également acquises et détenues dans le but de blanchir l'argent de la drogue.

Ce premier point de l'Accord comprend également trois éléments transversaux essentiels pour garantir une réforme rurale intégrale et une plus grande démocratisation de la possession et de l'utilisation des terres. L'éradication de la pauvreté, l'accès progressif à la propriété et la démocratisation de la propriété des terres sont des objectifs qui vont de pair avec une volonté institutionnelle de développer un secteur agricole négligé pendant des décennies[7]. Il faut savoir que l'agriculture est le secteur qui concentre la grande partie des 45 % de la population colombienne qui vit dans des conditions de pauvreté et de vulnérabilité.

Le gouvernement colombien et les FARC ont confié à l'Institut Kroc de l'Université de Notre-Dame (États-Unis) le mandat d'analyser et surveiller les progrès de l'application de l'Accord de paix. Une fois par an, l'Institut rédige un rapport à cet effet. Le dernier, publié en avril 2019, indique que depuis l'investiture du président Duque en août 2018, le processus de mise en œuvre de l'Accord s'est poursuivi à un rythme plus lent que ce qui était idéalement prévu à ce stade[8]. L'Institut estime que cela peut être en partie dû à la période de transition entre deux gouvernements et à une fonction publique qui change à chaque nouvelle législature.

En ce qui concerne la réforme rurale intégrale, les principaux instruments permettant de faire progresser le dossier sont toujours en place. Il s'agit du fonds foncier, des Programmes de développement territorialement ciblés (PDTC) et des plans d'investissement dans les biens et services publics ruraux dans les municipalités prioritaires. La mise en œuvre du point 1 de l'Accord de paix implique le développement d'un grand nombre de politiques publiques et certains domaines, tels que les mécanismes de démocratisation et de sécurité juridique sur l'accès aux terres, nécessitent encore une attention particulière[9]. L'organisation *La Via Campesina*, nommée par les FARC et le gouvernement colombien comme accompagnatrice de la mise en application de l'Accord, remarque avec inquiétude que seuls des progrès minimes sont constatés en matière de réforme rurale.

6. United States Agency for International Development, « Colombia », *Landlinks*, consulté le 17 février 2020.

7. RÍOS Jerónimo, «El Acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC: o cuando una paz imperfecta es mejor que una guerra perfecta», Araucaria et Universidad de Sevilla, *Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 19, núm. 38, 2017.

8. Kroc Institute for International Peace Studies, *Informe 3 del Instituto Kroc: Hacia una paz de calidad en Colombia*, Université de Notre-Dame, avril 2019.

9. *Ibid.*

En juin 2019, un rapport de la Commission française des affaires étrangères signalait, par exemple, que le Fonds de distribution des terres n'était doté que de 525 000 hectares, alors qu'un objectif de trois millions d'hectares destinés à être alloués aux paysans sans terres avait été fixé par les parties signataires de l'Accord[10].

En outre, un important retard a été enregistré dans l'application des programmes PDTC et des incertitudes persistent quant à leur financement. La réforme de la loi formalisant l'accès à la terre et l'établissement d'un nouveau système castral avancent aussi lentement. Dans certaines régions, dont beaucoup sont difficiles d'accès en raison de la géographie particulière du pays, les autorités gouvernementales sont peu présentes. Ainsi, les faibles tentatives de réforme agraire lancées dans le cadre de l'Accord ont clairement été insuffisantes dans ces zones, qui ont particulièrement été touchées pendant le conflit armé[11].

Point 2 « Participation politique : l'ouverture démocratique pour construire la paix »

Le deuxième point de l'Accord de paix prévoit l'émergence de nouvelles forces sur la scène politique nationale afin « *d'enrichir le débat et la délibération autour des grands problèmes nationaux et […] renforcer le pluralisme et donc la représentation des différentes visions et intérêts de la société, avec les garanties de participation et d'inclusion politique qui s'imposent* ». L'Accord reprend ici l'une des revendications des FARC, soit l'établissement d'un cadre juridique assurant des droits et des garanties pour l'exercice de l'opposition politique. Cette dimension implique que les organisations armées deviennent des partis ou des mouvements politiques afin que leurs projets puissent participer aux mécanismes démocratiques de conquête et d'exercice du pouvoir. L'objectif est aussi de faire en sorte que les populations des territoires les plus touchés par le conflit soient mieux représentées au Congrès, au moins pendant la période de transition, afin de faciliter leur inclusion dans les politiques publiques.

Dans cette optique, le 31 août 2017, la guérilla des FARC s'est officiellement transformée en parti politique devenant la Force alternative révolutionnaire commune, ce qui lui permet de conserver le même acronyme[12]. Lors des négociations, les FARC se sont assurées que leur parti politique aurait au moins cinq membres au Congrès et cinq autres au Sénat à la suite des élections législatives de 2018 et 2022.

---

10. Hugues Saury, *et al.*, *Rapport d'information n° 548 (2018-2019) fait au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*, Sénat français, déposé le 5 juin 2019.

11. *Ibid.*

12. « En Colombie, l'ex-guérilla des FARC lance son parti », *Le Monde*, 1er septembre 2017.

Le groupe pourrait avoir davantage de sièges en fonction du verdict des urnes. Le fait qu'une représentation institutionnelle minimale soit garantie pour ce nouveau parti, quel que soit le nombre de voix obtenues, a suscité la controverse parmi les opposants à l'Accord de paix[13]. Ceux-ci avancent que d'autres partis politiques représentant, par exemple, les communautés afro-américaines ou indigènes — 30 % de la population colombienne — n'ont que trois sièges au Congrès, tandis que les FARC « *qui ne représentent personne* » en auront cinq quoi qu'il arrive[14].

Lors des élections législatives colombiennes de 2018, le parti de l'ancienne guérilla a remporté 0,34 % des voix, soit environ 53 000 des votes, bien en dessous des estimations les plus pessimistes[15]. Le parti FARC a participé également aux élections départementales et locales d'octobre 2019, où il n'a remporté que l'une des seize mairies pour lesquelles il présentait des candidats, celle de Guapi, dans le département du Cauca[16]. Ces résultats peuvent être expliqués notamment par le manque d'expérience politique des membres du parti qui ont mené des campagnes mal financées et désorganisées[17].

Le point 2 de l'Accord cherche également à apporter des garanties de sécurité pour les leaders d'organisations et de mouvements sociaux et les défenseurs des droits humains. Cependant, l'absence de paix effective et l'intensification de la violence résultant de la lutte pour les territoires autrefois contrôlés par les FARC ont conduit à une surexposition des leaders sociaux et des militants locaux. Entre janvier 2016 et décembre 2019, plus de 900 leaders sociaux et défenseurs des droits humains ont été assassinés en Colombie, dont 250 seulement en 2019[18]. Les leaders sociaux sont souvent attaqués pour leur travail de promotion de la mise en œuvre de l'Accord de paix, visant à créer de nouveaux espaces de participation communautaire et à réduire l'incidence des économies illégales sur leurs terres. De nombreux anciens combattants des FARC sont également devenus la cible de menaces, d'assassinats et d'autres formes de violence de la part des forces de l'État et de divers groupes armés[19].

13. RÍOS Jerónimo, *op. cit.*
14. «Ocho grandes críticas al acuerdo de paz y la respuesta del Gobierno a ellas», *El País*, 27 août 2016.
15. ÁVILA Ariel, « Los resultados del partido FARC en las legislativas colombianas », *El País*, 20 mars 2018.
16. FLÓREZ ARIAS Juan Manuel, «¿Cómo le fue al partido Farc en sus primeras elecciones regionales?», *El Colombiano*, 28 octobre 2019.
17. *Ibid.*
18. Instituto de estudios para el desarrollo y la paz, *Informe especial: Violaciones a los Derechos Humanos en tiempos de Paz*, septembre 2019 et « Con 250 asesinatos, termina un difícil año para los líderes sociales», *El Tiempo*, 30 décembre 2019.
19. NAVARRETE Maria Alejandra et ALONSO Laura, «Radiografía de la violencia contra líderes sociales en Colombia», *InSight Crime*, 18 février 2020.

Les raisons derrière cela vont de leur refus de retourner dans l'illégalité à la méfiance des acteurs armés opérant sur le territoire.

Dans son rapport, l'Institut Kroc affirme que malgré les progrès réalisés dans le cadre de la participation politique (l'application des droits de l'opposition, la présence des FARC au Congrès, la mise en place de mécanismes de participation citoyenne), la plupart de mesures visant à renforcer la démocratie colombienne et à garantir la diversité politique ne montrent pas des résultats satisfaisants en termes d'impact, car la violence contre les leaders sociaux et les anciens combattants a continué à se produire à une fréquence inquiétante. Des retards et des blocages ont été également constatés dans le cadre de l'établissement des circonscriptions électorales spéciales pour la paix en période de transition ou de la réforme politique électorale, qui vise à étendre la démocratie entre les partis politiques, à assurer un financement égalitaire, à améliorer les mécanismes électoraux et à promouvoir la participation politique des femmes, entre autres[20]. Il reste encore beaucoup à faire pour garantir la sécurité et la protection de l'exercice de la politique en Colombie. Ceci sans oublier les garanties particulières concernant la mobilisation sociale et la protestation.

Point 3 « Cessez-le-feu bilatéral et définitif, cessation des hostilités et dépôt des armes »

Le troisième point de l'Accord affiche l'objectif de « *contribuer à la sécurité et à la stabilité du contexte après un conflit et de faciliter ainsi le début du relèvement et du développement* », ceci par le biais du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration (DDR) des anciens combattants. La remise des armes est définie dans l'Accord comme « *une procédure technique, traçable et vérifiable durant laquelle les Nations unies collectent tout l'armement des FARC* ».

Plus concrètement, le processus de désarmement implique l'enregistrement, l'identification, le contrôle, la vérification de possession, la collecte et l'entreposage, le retrait et l'élimination définitive des armes. Organisée selon un calendrier de 180 jours, la remise des armes a débuté le 1er décembre 2016 avec le déploiement des forces gouvernementales pour sécuriser les routes empruntées par les FARC se rendant dans les zones de transitions vers la normalisation (ZVTN) et les points de transitions vers la normalisation (PTN) qui ont été créés à cette fin.

20. Kroc Institute for International Peace Studies, *op. cit.*

La Mission de vérification des Nations unies en Colombie a procédé à l'enregistrement des armes à partir du 1er mars 2017. Pour ce faire, la Mission a relevé et répertorié dans un formulaire le type d'arme, le calibre, le modèle et le nom de son propriétaire pour les armes individuelles[21]. Un numéro d'identification sous forme de code-barre, de code alphanumérique ou de code QR a été apposé sur chaque arme et son formulaire associé, avant le stockage de l'arme dans des conteneurs des Nations unies. Au total, durant le processus de remise des armes qui a pris fin le 22 septembre 2017, les FARC ont remis 8 994 armes, 1 765 862 munitions, 38 255 kg d'explosifs, 51 911 mètres de cordon détonant ou de mèche lente, 11 015 grenades, 3 528 mines antipersonnel, 46 288 détonateurs, et 4 370 munitions de mortiers et missiles[22]. Il s'agit d'un nombre record dans l'histoire des processus de paix avec une moyenne de 1,3 arme rendue par combattant[23].

Malgré des résultats appréciables, le troisième point de l'Accord de paix est encore loin d'avoir intégralement été mis en œuvre et de rencontrer tous ses objectifs en matière de désarmement. En effet, plusieurs membres des FARC, insatisfaits des négociations et des difficultés et retards dans la mise en œuvre des termes convenus, ont refusé de déposer leurs armes[24]. L'organisation *Insight Crime*, estime que c'est le cas pour environ 2 800 combattants des FARC, un chiffre qui représente près de 40 % de toutes les milices du groupe avant la signature de l'Accord[25].

Fin août 2019, Iván Márquez et Jesús Santrich, deux anciens leaders des FARC, ont annoncé la reprise des armes par les dissidents du groupe. La déclaration des chefs de la guérilla confirme dans une certaine mesure les estimations réalisées par *Insight Crime* en affirmant que l'organisation compte sur le territoire colombien près de 2 300 combattants mécontents du processus de paix[26]. Márquez et Santrich avaient fait partie de la délégation FARC lors des négociations de paix menées pendant quatre ans à Cuba. Ce dernier, accusé de trafic de drogue et recherché par les autorités colombiennes, avait disparu des radars trois mois avant la publication de l'annonce.

---

21. Secretary-General on the United Nations Mission in Colombia, *Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Colombia*, 26 juin 2017.
22. Nations unies, *Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia*, 2017, p.3 et OACP, «ONU finaliza el proceso de dejación de armas», *Oficina del Alto Comisionado para la Paz*, septembre 2017.
23. Pares Colombia, *Terminó la guerra, el postconflicto está en riesgo*, Fundación paz y reconciliación, 2017.
24. CASEY Nicholas et RIOS ESCOBAR Federico, «El regreso a las armas de los exguerrilleros de las FARC», *The New York Times*, 18 septembre 2018.
25. POSADA Juan Diego, « Las disidencias de las FARC crecen, pero el Gobierno de Colombia no sabe cuánto», *InSight Crime*, 18 décembre 2018.
26. *Le Monde*, 29 août 2019, *op. cit.*

D'après les leaders dissidents, le retour aux armes serait également lié à une éventuelle alliance avec la guérilla de l'ELN, renforcée au cours des dernières années avec plus de 3 000 hommes armés[27]. En réponse à l'annonce, le président Ivan Duque a déclaré que « *la Colombie n'acceptait aucune menace de quelque nature que ce soit, et encore moins du trafic de drogue* »[28]. Le gouvernement a émis des mandats d'arrêt contre les dissidents des FARC pour les crimes montrés dans la vidéo, « *qui constituent une attaque frontale contre l'ensemble des institutions et de la société colombiennes* ». De son côté, Rodrigo Londoño « Timochenko », l'ancien commandant des FARC et actuel président du parti politique sous le même acronyme, a confirmé leur respect des accords convenus et la collaboration de son parti dans la lutte pour une paix durable dans le pays[29].

Par ailleurs, selon l'Institut Kroc, le processus de réintégration socio-économique des anciens membres de la guérilla, après plusieurs retards et difficultés, commence, timidement, à s'accélérer[30]. Toutefois, l'un des principaux défis de l'Accord reste la sécurité et la protection des anciens combattants des FARC et de leurs familles qui, tout comme les leaders sociaux et les défenseurs des droits humains, font partie des communautés exposées en raison de la présence d'acteurs armés illégaux et de bandes criminelles dans les régions. Comme indiqué dans la section 2 de cette Note, depuis la signature de l'Accord de paix, ces groupes sont visés par des agressions et des meurtres. Le représentant spécial Carlos Ruiz Massieu, directeur de la Mission de vérification des Nations unies en Colombie, a souligné que, en janvier 2020, plus de 9 000 anciens combattants vivant dans les régions les plus isolées sont confrontés à des risques de sécurité élevés[31]. Ils font encore face à des obstacles pour accéder aux services de base, à l'éducation, à l'emploi et aux opportunités et ont besoin d'une « attention particulière » de la part des autorités mettant en œuvre l'Accord de paix.

Point 4 « Solution au problème des drogues illicites »

Les causes historiques du conflit colombien n'ont pas de rapport direct avec l'émergence de la production et la commercialisation de drogues illicites sur le territoire. Leur développement et persistance dans le territoire colombien est lié en partie à la situation de pauvreté de certaines régions, à la faible présence institutionnelle et à l'existence d'organisations criminelles dédiées au trafic de

27. TORRADO Santiago, «El disidente de las FARC Iván Márquez anuncia que retoma las armas en Colombia», *El País*, 29 août 2019.

28. «Así reaccionaron en Colombia y a nivel internacional por el anuncio de la disidencia de las FARC», *CNN Español*, 29 août 2019.

29. *Ibid.*

30. Kroc Institute for International Peace Studies, *op. cit.*

31. «Colombia: 'Significant strides' towards integrated peace, UN envoy tells Security Council», *UN News*, 13 janvier 2020.

drogue. Néanmoins, la « narcotisation » du conflit colombien ne peut être séparée de l'évolution de la violence dans le pays[32]. En effet, selon les estimations des experts, la moitié des revenus totaux des FARC au cours du conflit provenaient d'activités liées à la production et au commerce de drogues[33]. L'Accord entre le gouvernement colombien et les FARC ne pouvait donc ignorer cette dimension. C'est ainsi qu'un de ses objectifs principaux est celui « *de trouver une solution définitive à la production et la commercialisation de drogues illicites* ».

Dans cette optique, un programme complet de substitution des cultures illicites a été mis en place dans le cadre de la réforme rurale globale, le Programme national intégral de substitution des cultures d'usage illicite (PNIS)[34]. Son but est d'intégrer dans la promotion des cultures alternatives tous les agriculteurs qui font partie de la chaîne de production de la coca. L'Accord indique que le principe de substitution volontaire, durable et participative dépend des besoins des communautés rurales locales touchées par la problématique.

Toutefois, l'État peut proposer des mécanismes d'éradication forcée si les termes de l'Accord ne sont pas respectés. Les autorités colombiennes se sont en effet engagées à intensifier la lutte contre la criminalité organisée et ses réseaux de soutien. Le gouvernement national met en œuvre des mesures de pression sur la production et la commercialisation des stupéfiants et concentre ses capacités sur les enquêtes, les poursuites et la répression des crimes associés. Ceci tenant compte du traitement différencié qui devrait être accordé aux paysans et aux habitants des zones rurales liés à l'exploitation de cultures illicites.

D'après le dernier rapport de l'Institut Kroc, le nombre de familles qui ont signé des accords individuels pour le remplacement volontaire des cultures de drogue a augmenté[35]. Les premières analyses menées par l'Institut montrent l'efficacité de ce processus pour l'éradication de la culture de la coca. Conjuguée aux mesures prises dans le cadre de la réforme rurale (répartition de terres, formalisation de la propriété...), cette méthode peut constituer une puissante incitation à renoncer à la replantation de la coca.

Cependant, l'application du PNIS est confrontée à un défi opérationnel, car nombre des familles d'agriculteurs vivent dans des régions isolées où la présence étatique est faible et les acteurs armés illégaux continuent à faire pression pour le contrôle des territoires et la continuation de leurs activités illicites.

32. RÍOS Jerónimo, *op. cit.*

33. BEJARANO Ana et PIZARRO Eduardo, «Colombia: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State-Makers», dans KINGSTON Paul et SPEARS Ian (eds.), *States Within States: Incipient Politial Entitites in the Post-Cold War Era*, Palgrave McMillan, 2003.

34. Alto Comisionado para la Paz, *op. cit.*

35. Kroc Institute for International Peace Studies, *op. cit.*

Les surfaces dédiées à la culture de la coca ont enregistré une forte hausse entre 2015 et 2018 passant de 80 000 à 200 000 hectares, après avoir subi une réduction de 144 000 à 50 000 hectares entre 2001 et 2012[36]. Selon le rapport destiné à la Commission des Affaires étrangères française, les producteurs en dehors du PNIS ont augmenté leurs plantations de coca afin de pouvoir bénéficier eux aussi du Programme.

Point 5 « Victimes »

Le cinquième point de l'accord de négociation entre les FARC et le gouvernement colombien s'intéresse aux victimes du conflit et au système de justice transitionnelle. Cette partie de l'Accord est essentielle pour assurer l'efficacité du programme DDR, qui est lui-même l'un des points rencontrant la plus grande opposition parmi les Colombiens. Les parties signataires ont établi un Système intégral de vérité, de justice, de réparation et de non-répétition qui est appliqué via trois instruments[37] : 1) la Commission pour l'établissement de la Vérité (CEV) mise en place en novembre 2018 ; 2) l'Unité de recherche des personnes disparues (UBPD) et 3) la Juridiction spéciale pour la paix (JEP) qui n'est opérationnelle que depuis mars 2018.

La CEV contribue à la clarification des faits, promeut la reconnaissance des responsabilités dans le cadre du conflit et promeut la coexistence, la réconciliation et la culture de paix. La Commission contribue à l'identification des pratiques qui ont constitué des violations des droits humains et du droit international humanitaire, que ce soit de la part des autorités colombiennes, des FARC ou d'un autre groupe lié au conflit[38]. De son côté, l'UBPD a pour but de faire avancer le processus de recherche, d'identification, de localisation et de remise digne des dépouilles des personnes portées disparues. Elle coopère étroitement avec la Commission de la vérité et les familles des victimes. D'après l'Accord de paix, le travail de l'UBPD doit également être utilisé pour établir un registre de tombes et cimetières illégaux. Ses rapports doivent être rendus publics tous les six mois[39]. Enfin, la JEP représente la justice transitionnelle dans le conflit armé colombien. Dès sa création, la durée prévue de ses travaux a été fixée à dix ans, prolongeable de cinq ans supplémentaires pour la conclusion de ses travaux juridictionnels. La JEP est chargée d'administrer la justice et d'enquêter, clarifier, poursuivre et sanctionner les violations graves des droits humains et des violations graves du droit humanitaire international[40].

36. Hugues Saury, *et al*., *op. cit.*
37. Alto Comisionado para la Paz, *op. cit.*
38. *Ibid.*
39. *Ibid.*
40. *Ibid.*

Depuis la mise en œuvre de l'Accord de paix, l'application du cinquième point est l'une des plus réussies. En effet, en moins de trois ans, ces trois instruments ont déjà été déployés sur le terrain et s'acquittent des tâches qui leur ont été confiées. Néanmoins, l'opposition à l'Accord de paix, dont le gouvernement colombien actuel, lui reproche son inefficacité, sa lenteur et sa partialité en faveur des anciens combattants.

La mise en cause du Système intégral de vérité, de justice, de réparation et de non-répétition s'est principalement manifestée à travers les difficultés d'adoption d'une loi statutaire censée préciser les règles de la juridiction spéciale de la JEP. Le projet de loi avait été examiné par le Congrès avant la tenue des élections législatives qui ont donné la victoire à Iván Duque. Lors de son arrivée au pouvoir, ce dernier a proposé de réformer les règles régissant le fonctionnement de la JEP, ce qui a encouragé un débat politique intense sur l'impunité des anciens combattants et l'efficacité de la cour[41]. Les objections du président ont été rejetées par la Chambre des représentants en avril 2019 et par le Sénat au mois de mai, ce qui a retardé l'adoption de la loi et sa promulgation au 6 juin 2019[42].

En avril 2019, la JEP a été sollicitée pour décider des cas de deux anciens commandants de la guérilla qui auraient commis des « violations graves » des Accords de paix conclus en 2016 avec l'État colombien. Il s'agit du cas de Jesús Santrich, objet d'une demande d'extradition des États-Unis pour trafic de drogue, mais aussi de Hernán Darío Velásquez Saldarriaga, dit « El Paisa », pour ne pas avoir répondu à trois convocations de la JEP et ne pas avoir contribué au projet DDR des anciens guérilleros[43]. Iván Márquez, ancien chef du groupe armé, estime que le cas de Santrich constitue un « coup monté » des autorités colombiennes et américaines. Ainsi, il a quitté son poste de sénateur pour le parti politique FARC et a rejoint d'autres anciens guérilleros afin de reprendre la lutte armée[44]. Le mandat d'arrêt contre ces anciens dirigeants des FARC envoyait un message contre l'impunité et pour le respect des Accords de paix.

Toutefois, la disparition des trois guérilleros n'a pas encore permis l'application de la justice et du Système intégral de vérité, de justice, de réparation et de non-répétition[45].

41. Hugues Saury, *et al*., *op. cit.*

42. «EXTRA: Duque acata orden de sancionar ley estatutaria de la JEP», *Legis*, 29 mai 2019.

43. MANETTO Francesco, « Colombia lanza un mensaje contra la impunidad con la orden de arresto de un exjefe de las FARC», *El País*, 28 avril 2019 et «Nuevo Congreso se estrenará con inédita representación de la Farc», *Portafolio*, 20 juillet 2018.

44. *Ibid.*

45. «Reactivan la orden de detención contra 'El Paisa', uno de los guerrilleros que desapareció con 'Iván Márquez'», *Notimerica*, 5 juillet 2019.

Point 6 « Mécanismes de mise en œuvre et de vérification »

Le dernier point de l'Accord de paix établit que le gouvernement national est le principal responsable de sa bonne application. Le document constitue d'ailleurs une sorte de feuille de route à partir de laquelle doivent être orientées les politiques publiques et les actions des autorités. Le gouvernement et les FARC doivent travailler ensemble au sein de la Commission d'application, de suivi et de vérification (CSVIV) afin de vérifier le respect des engagements convenus.

L'arrivée à la présidence d'Iván Duque en juin 2018 a remis en question l'engagement du gouvernement colombien dans la mise en œuvre de l'Accord. Le candidat du Centre démocratique, parti d'Alvaro Uribe opposé à l'accord de paix, avait fait campagne en promettant de modifier le texte afin de le rendre plus favorable aux victimes. Sa première année et demie au pouvoir a néanmoins été caractérisée par des actions contradictoires. Tout d'abord, Duque a rapidement annoncé devant l'Assemblée générale de l'ONU et la Commission d'application que son gouvernement allait poursuivre la mise en œuvre de l'Accord de paix. Des doutes quant à ses véritables intentions ont surgi à l'occasion de l'évaluation du projet de loi sur la JEP.

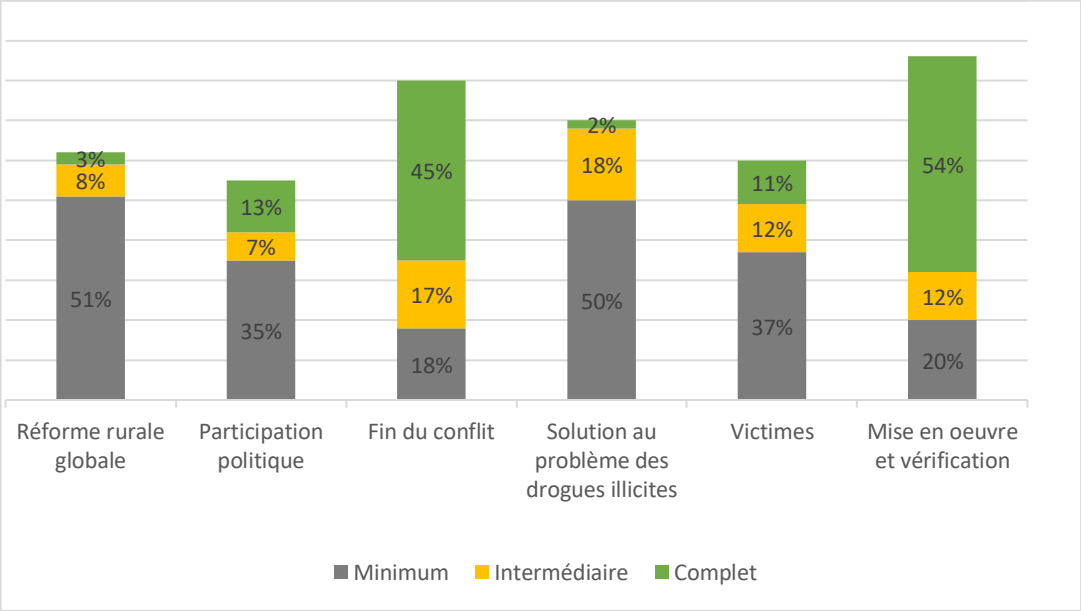
Ces positions ont contribué à polariser davantage une opinion publique entre les partisans de l'accord et ses détracteurs. Le camp du non, qui l'avait emporté lors du référendum, s'est remobilisé, notamment autour de la question de l'impunité des ex-combattants et l'indulgence dont la JEP ferait preuve à leur égard, alors même qu'elle n'a pour l'instant rendu aucun jugement. La disparition de Jesús Santrich et l'annonce de la reprise des armes par les dissidents FARC sont également un test pour le programme zigzagant de Duque. La forte incertitude liée à l'application de l'Accord par l'Administration Duque pourrait conduire à de nouveaux cycles de violence dans des territoires précédemment contrôlés par les anciennes guérillas des FARC[46].

Par ailleurs, le sixième point établit également un mécanisme de vérification qui est composé d'une représentation internationale, formée par un représentant de chacun des quatre pays identifiés comme garants de l'Accord (Chili, Cuba, Norvège et Venezuela), et d'un « élément technique » représenté par l'Institut Kroc de l'Université de Notre-Dame. Comme mentionné précédemment, ce dernier est chargé d'identifier et analyser des indicateurs permettant de contrôler le niveau de conformité et de mise en œuvre de l'Accord. Enfin, il est également prévu qu'une Mission politique des Nations unies soit mise en place afin de vérifier le processus DDR des anciens combattants FARC et de garantir la mise en œuvre effective des mesures de protection et de sécurité personnelle et collective.

46. MAYA Martha, «Presidente Duque, la paz depende de usted», *The New York Times*, 4 juillet 2019.

Conclusion

Le dernier rapport de l'Institut Kroc, chargé de surveiller la mise en œuvre de l'Accord de paix en Colombie, affirme qu'au début de l'année 2019 seuls deux des six objectifs établis ont été atteints à près de 50 % (voir graphique ci-dessous)[47]. Il s'agit des domaines portant sur la fin du conflit et les programmes DDR des anciens combattants FARC, ainsi que sur la vérification des progrès réalisés lors de la mise en œuvre de l'Accord.



État de la mise en œuvre par point de l'Accord de paix, février 2019

Source : GRIP d'après le dernier rapport de l'Institut Kroc de l'Université de Notre-Dame

En revanche, l'état d'avancement des points portant sur la réforme rurale, la participation politique ou la lutte contre les drogues illicites est nettement plus réduit.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la réforme rurale, il s'agit du point de l'Accord qui implique le développement du plus grand nombre de politiques publiques. Depuis 2016, les acteurs chargés du suivi de l'application de l'Accord ont constaté de nombreux retards dans la mise en œuvre particulière de ce point. Le changement de gouvernement, en août 2018, a sans aucun doute eu des répercussions sur ce fait.

47. L'Institute Kroc base son étude sur l'analyse des 558 dispositions faisant partie de l'Accord. Celles-ci sont considérées comme la plus petite unité d'analyse et représentent des engagements observables et mesurables qui nécessitent des actions concrètes. Le degré d'avancement de leur mise en œuvre est déterminé par un chiffre de 0 à 3, 0 indiquant l'absence d'activité de mise en œuvre et 3, la mise en œuvre complète. Savoir plus sur la méthodologie de l'Institut ici.

Toutefois, certains des principaux instruments prévus par ce premier point, tels le fonds foncier, les PDTC et des plans d'investissement, sont déjà en place et contribuent progressivement à la réalisation des objectifs fixés.

Les progrès réalisés en matière de participation politique ont été assombris par les actes de violence et les meurtres qui se poursuivent dans le pays malgré la signature de l'Accord de paix. Les principales victimes sont les leaders sociaux et les défenseurs des droits humains, ainsi que les anciens guérilleros des FARC qui tentent de reconstruire leur vie. La violence étant toujours une réponse politique en Colombie, il est impossible de garantir l'application correcte du deuxième point de l'Accord et donc d'un système démocratique complet et durable.

La partie de l'Accord relative à la lutte contre la culture de la drogue est étroitement liée à celle sur la réforme rurale et souffre donc du même type de retard. À cela s'ajoute la difficulté de mettre en œuvre les objectifs prévus dans des zones d'accès difficile où la présence de l'État est faible et où les organisations illégales en profitent pour poursuivre leurs activités. De plus, les territoires autrefois contrôlés par les FARC sont maintenant contestés par les cartels de la drogue et des groupes armés. La violence et les menaces font ainsi partie du quotidien des populations rurales. Beaucoup d'habitants de ces régions n'ont qu'une seule ressource : travailler dans les plantations de coca qui restent actives malgré les efforts du gouvernement pour mettre fin à ce type d'activité.

La première année et demie de l'Administration Duque a connu des troubles, des gels et des incertitudes quant à la mise en œuvre de l'Accord. Il semble que le Président Duque ne croît pas à la feuille de route établie par son prédécesseur, Juan Manuel Santos, et par les FARC. Il apparaît au moins en partie tenu par le discours fixé par son parti. Toutefois, bien qu'il y ait des doutes sur son engagement, Iván Duque a exprimé sa volonté de se conformer à l'application de l'Accord de paix devant la communauté internationale.

La mise en œuvre d'un accord de paix et la période de transition qu'il implique prennent du temps, plus particulièrement dans un contexte toujours polarisé comme c'est le cas en Colombie.
Le calendrier officiel de mise en œuvre des six objectifs a été fixé à quinze ans. Cela donne encore de la marge à la Colombie pour réaliser des progrès significatifs dans les domaines les plus en retard comme ceux de la participation politique ou de la réforme rurale. Quant au programme de désarmement, démobilisation et réinsertion des anciens combattants, on peut relever que la grande majorité des anciens guérilleros a déposé les armes et intégré un parti politique représenté tant au Congrès qu'au Sénat.

Par l'intermédiaire de son président, Rodrigo Londoño « Timochenko », le parti des FARC a pris ses distances par rapport aux déclarations de ses anciens camarades incitant à la reprise des armes et demeure engagé envers le respect de l'Accord de paix et de ses objectifs.

* * *

Auteure

Maria Camello est chargée de recherche au GRIP. Elle travaille notamment sur les contrôles des transferts d'armements de l'Union européenne.

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.