

Dag Nylander, Rita Sandberg et Idun Tvedt¹

Bâtir la paix: le processus de paix colombien

Les négociations de paix entre le gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie – Armée du peuple (FARC-EP) – sont devenues une référence mondiale en matière de solution négociée aux conflits armés.

Elles ont en effet démontré qu'un processus solide, bien conçu et préparé, peut contribuer de manière significative à l'aboutissement d'une résolution négociée. Le processus constituait à plusieurs égards une approche nouvelle. Les structures et les mécanismes mis au point par les parties ont créé les bases nécessaires pour légitimer le processus et accroître la confiance en celui-ci. La participation directe de victimes aux négociations et l'inclusion efficace de la dimension hommes-femmes dans le processus en sont des exemples.

Quelques caractéristiques importantes du processus :

- phase initiale secrète destinée à établir un terrain d'entente ;
- ordre du jour court et réaliste ;
- objectif limité : mettre fin au conflit ;
- principe selon lequel « les incidents sur le terrain ne doivent pas faire obstacle aux pourparlers » ;
- organisation des pourparlers en dehors de la Colombie pour protéger le processus ;
- règles sur la confidentialité des négociations ;
- principe selon lequel « il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout » ;
- fréquence élevée des réunions de négociation pour assurer une continuité ;
- négociations directes sans médiateur formel, mais avec l'aide de tiers et facilitées par des pays garants et accompagnateurs ;
- participation soigneusement étudiée d'organisations internationales, notamment des Nations Unies ;
- mécanismes destinés à mettre à contribution la société civile, tant en Colombie que lors des négociations à La Havane ;
- participation directe de victimes à la table des négociations ;
- dispositifs sûrs pour faire sortir les membres du FARC de Colombie et les y ramener ;
- prise en compte de l'égalité hommes-femmes par la participation de femmes et une attention portée à cette question lors de la rédaction de l'accord de paix ;
- délégations représentatives comportant de nombreux membres ;
- recours considérable à des experts pendant les négociations et lors des discussions bilatérales avec les parties ;
- mise en œuvre de mesures propres à accroître la confiance.

Introduction

Les négociations de paix entre le gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie – Armée du peuple (FARC-EP) – ont abouti à la signature d'un accord de paix le 24 novembre 2016, au bout de cinq années de pourparlers. Les parties disposaient d'une grande expérience au moment d'entamer des

¹ Les points de vue exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas ceux de leurs employeurs.

négociations pour la quatrième fois en cinquante ans.² Si les précédentes tentatives avaient échoué, elles avaient apporté, tant aux parties qu'à la communauté internationale, des enseignements et des références qui allaient s'avérer utiles en 2010 lorsque le Président Juan Manuel Santos et les FARC ont commencé à nouer des contacts dans le plus grand secret.

Aux fins du présent rapport, le processus de paix a été divisé en trois phases distinctes : les discussions préparatoires secrètes (2010-2011) ; les entretiens préliminaires secrets (2011-2012) ; les négociations publiques officielles (2012-2016).

Discussions préparatoires secrètes

Peu après l'investiture du Président Juan Manuel Santos en août 2010, des contacts ont été établis entre le gouvernement colombien et les FARC. Une filière ancienne et efficace a été utilisée, impliquant un intermédiaire colombien³ ayant des contacts de longue date avec les FARC et des liens avec les élites dirigeantes. Début 2011, le Venezuela a facilité une première rencontre directe entre les envoyés du gouvernement et les FARC⁴ dans les régions frontalières entre ce pays et la Colombie. Trois réunions ultérieures ont été organisées au Venezuela en vue de préparer la phase préliminaire secrète destinée à arrêter l'ordre du jour et les règles de base pour la phase suivante.⁵

Très tôt dans les négociations, les parties ont décidé que Cuba et la Norvège joueraient le rôle de garants durant la phase préparatoire, puis pendant la phase préliminaire. Ces deux pays avaient participé à des tentatives antérieures pour instaurer la paix en Colombie, tout particulièrement Cuba, étant donné son histoire et sa situation spécifiques avec des guérillas continentales de gauche. Le Venezuela, lui, allait continuer à jouer un rôle essentiel durant la phase préparatoire, comme il allait le faire pendant tout le processus.

2 En 1982, le Président Belisario Betancur a lancé un processus de paix avec les FARC (connu sous le nom de « négociations d'Uribe »), comprenant un cessez-le-feu prolongé qui a pris malheureusement fin en 1990 avec des raids aériens sur les quartiers généraux des FARC. Une deuxième tentative pour négocier la paix (appelée « dialogues de Tlaxcala et Caracas ») a été entreprise en 1991 sous la présidence de César Gaviria. La troisième tentative, sous la présidence d'Andrés Pastrana, a mené à la création d'une zone démilitarisée où des négociations de paix se sont déroulées, sans succès, de 1999 à 2002 (« processus du Caguán »).

3 Le rôle d'Henry Acosta pour amener les FARC et le gouvernement de Colombie à engager des pourparlers est décrit dans son livre *El hombre clave* (2016).

4 Représentants des FARC : Ricardo Tellez et Andres Paris ; représentants du gouvernement : Alejandro Eder et Jaime Avendaño. Eder était le haut conseiller présidentiel pour la réintégration et Avendaño était un conseiller du président.

5 De mars à octobre 2011, avec la participation de délégués vénézuéliens, cubains et norvégiens.

Étant convenues que les entretiens préliminaires se dérouleraient à Cuba, les parties ont consacré un temps considérable à l'organisation d'un moyen sûr pour transporter la délégation des FARC de Colombie jusqu'à Cuba. Après avoir étudié de nombreuses possibilités, les parties ont décidé de demander au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) de les aider à assurer le transport des membres des FARC. La décision n'avait pas été aisée pour ces dernières. En effet, lors d'une prise d'otages très médiatisée à peine quelques années plus tôt, les forces de sécurité colombiennes avaient piégé les FARC lors d'une opération faisant intervenir un hélicoptère portant de faux logos du CICR.⁶ Cette opération rappelait brutalement les risques encourus, tout en attisant la méfiance à l'égard du gouvernement. Un certain degré de confiance devait être établi pour que le processus puisse progresser – non seulement entre les parties, mais aussi entre les parties et les pays garants. La décision, prise par les FARC durant la phase secrète, de libérer tous les otages et de mettre un terme aux enlèvements, a contribué à instaurer la confiance.

En novembre 2011, les négociations de paix ont subi un coup qui aurait pu leur être fatal, lorsque les forces du gouvernement ont abattu Alfonso Cano, le chef des FARC. La décision des FARC de ne pas rompre les négociations révélait leur volonté de continuer à rechercher un règlement négocié. Les parties ont décidé à un stade précoce d'appliquer le principe de ne pas laisser les incidents sur le terrain faire obstacle aux pourparlers. Aucune date d'entrée en vigueur d'un cessez-le-feu bilatéral n'avait été décidée, les parties s'étant uniquement entendues sur le fait qu'un cessez-le-feu bilatéral et définitif constituerait la dernière étape des négociations. Néanmoins, les deux parties restaient disposées à négocier durant tout le processus, malgré divers actes de violence.

Entretiens préliminaires secrets

En février 2012, les parties étaient prêtes à entamer des entretiens préliminaires secrets à La Havane.⁷

La tenue de ces entretiens à Cuba garantissait l'isolement et la discrétion nécessaires à des négociations dont la confidentialité était l'un des principes clés.⁸ Le gouvernement cubain a toujours offert un accueil, un soutien et une sécurité parfaits. On avait installé les deux parties et les diplomates norvégiens dans des logements

6 En 2008, 15 personnes ont été sauvées dans l'« Operación Jaque ». Parmi elles se trouvaient l'ancienne candidate à la présidence Ingrid Betancourt et les ressortissants américains Marc Gonsalves, Thomas Howes et Keith Stansell.

7 Représentants des FARC : Mauricio Jaramillo, Ricardo Tellez, Marco Calarca, Andrés Paris, Sandra Ramírez et Hermes Aguilar ; représentants du gouvernement : Sergio Jaramillo, Frank Pearl, Alejandro Eder, Jaime Avendaño, Lucía Jaramillo et Elena Ambrosi. Enrique Santos, le frère du président, s'est joint à la délégation à titre d'envoyé personnel et non en tant que membre officiel de la délégation gouvernementale.

8 Accord-cadre, article VI, point 4.

du gouvernement situés dans une zone clôturée appelée « El Laguito », à côté d'un petit lac. Les discussions se déroulaient généralement le matin, parfois l'après-midi également, dans l'une des maisons à l'intérieur du domaine. Comme leurs logements étaient accessibles à pied les uns des autres, les parties pouvaient, si nécessaire, se retrouver de manière informelle en dehors des réunions programmées, ce qui permettait d'éviter tout transport compliqué et de mettre en place des mesures de sécurité supplémentaires au dernier moment. Il était possible de se rencontrer en terrain neutre dans la maison où étaient hébergés les diplomates norvégiens, ce qui ajoutait un avantage aux discussions initiales. On utilisait souvent la « Maison norvégienne », ou Casa 23, comme on l'appelait officiellement, pour des échanges informels et spontanés.

De février à août 2012, dix cycles de négociation d'une durée de quatre à huit jours chacun ont été organisés à La Havane. Entre les cycles, la délégation gouvernementale et les Norvégiens retournaient respectivement à Bogota et à Oslo, tandis que la délégation des FARC était logée en permanence au Laguito, non seulement durant cette phase, mais pendant les cinq années des négociations.

Le 27 août 2012, les parties étaient prêtes pour signer l'ordre du jour des négociations⁹. Court, ciblé et réaliste, il ne comportait que six points – cinq concernaient des questions de fond, un la mise en œuvre – ainsi que des règles de procédure concrètes pour les négociations.

Le fait que les parties aient réussi à garder les phases initiales secrètes leur avait permis de s'entendre sur un ordre du jour court et ciblé. Si la population colombienne avait été au courant des préparatifs et des réflexions, il aurait très probablement été difficile pour les parties de convenir d'un ordre du jour, étant donné la tendance des politiques colombiens à la polarisation.

Ordre du jour des négociations

Soulignons que les parties sont convenues après de nombreuses discussions que l'objectif principal des négociations était de mettre un terme au conflit armé. Les négociations n'étaient ni une panacée pour résoudre tous les maux, ni un moyen d'apporter une paix totale en Colombie. Le but des pourparlers était plutôt d'en finir avec le conflit pour contribuer à l'établissement d'une paix stable et durable. Cette distinction était très importante ; elle permettait aux parties de se concentrer sur des sujets indispensables pour mettre fin au conflit en les différenciant des autres éléments souhaitables pour instaurer la paix.

L'accord-cadre tentait néanmoins de couvrir à la fois les causes et les effets du conflit. Ainsi, négocier la

réforme agraire et la participation politique pouvait être vu comme une tentative pour résoudre certaines des causes profondes du conflit, à savoir la distribution inégale des terres et la marginalisation de certains secteurs de la société colombienne dans le processus politique du pays. Les droits des victimes, en revanche, concernaient principalement les conséquences du conflit. Outre les cinq points de l'ordre du jour, l'accord général définissait un calendrier et une feuille de route pour les étapes suivantes, notamment l'établissement de mécanismes pour la mise en œuvre des accords et la vérification de ces derniers. L'ordre du jour n'était pas conçu de manière chronologique et le dépôt des armes, le cessez-le-feu et les droits des victimes (notamment la justice transitionnelle) furent reportés à un stade ultérieur des négociations, étant jugés par les deux parties comme faisant partie des questions les plus difficiles à résoudre.

Les parties ont décidé que le principe selon lequel « il n'y a d'accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout » guiderait les négociations. Il était donc entendu que l'accord de paix final était un ensemble complet et que, malgré la conclusion d'accords partiels et la discussion séparée sur les points à l'ordre du jour, de nombreux dossiers étaient étroitement liés.¹⁰

Négociations publiques officielles

Peu de temps après l'ouverture officielle des pourparlers, les parties se sont mises d'accord sur des procédures supplémentaires fixant certaines règles de base pour les négociations. Il faut souligner que ces procédures, très méticuleuses, garantissaient un haut niveau d'organisation et de discipline, tout en étant suffisamment souples pour permettre les modifications nécessaires, par exemple l'adaptation du format des négociations aux besoins exprimés autour de la table des négociations.

Lieu

Après les entretiens préliminaires secrets, le processus a été officiellement lancé à Oslo le 18 octobre 2012. La plupart des membres des deux délégations étaient des membres nouveaux dans les négociations, y compris les chefs des délégations, même s'ils s'étaient déjà rencontrés lors de concertations de paix antérieures. Le chef de la délégation des FARC avait été transporté jusqu'à La Havane depuis le continent quelques jours plus tôt seulement, avant d'être presque aussitôt envoyé à Oslo. L'ouverture des négociations officielles a offert aux nouvelles délégations la première occasion de rencontre.

La tenue des pourparlers en dehors de la Colombie a été utile au processus à plus d'un titre. Elle démontrait que le processus de paix recueillait un soutien international, y compris dans d'autres régions du monde. De plus, comme les guérillas figuraient toujours sur les listes de

⁹ Document officiel (accord cadre) : <<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Paginas/inicio.aspx>>

¹⁰ Accord-cadre, article VI, point 10.

terroristes des États-Unis et de l'Union européenne, le fait de faire venir les FARC en Norvège affichait clairement le sérieux des négociations de paix et l'engagement de la communauté internationale.

Après le lancement officiel à Oslo, les négociations se sont déplacées à La Havane, où elles se sont poursuivies jusqu'à leur clôture.

Les discussions s'y sont déroulées dans une partie fermée du centre de conférences tout proche de Laguito, où les deux délégations et les délégués norvégiens étaient encore logés. Le centre de conférences permettait des réunions plénières, des séances en petits groupes et des réunions de groupes de travail, et mettait des bureaux à la disposition des deux parties et des pays garants. Une petite cuisine et un espace extérieur adjacent donnaient l'occasion aux membres des délégations d'échanger de manière informelle. Malgré la proximité de leurs logements et des lieux de réunion, les contacts informels entre les deux délégations étaient limités pendant la phase officielle. L'invitation des parties à la résidence de l'ambassadeur norvégien a donc permis des échanges informels en dehors de la routine quotidienne des négociations. Notons que ces rencontres conviviales comprenaient également des membres de chaque délégation qui ne participaient pas d'ordinaire aux négociations.

Délégations

Chaque camp pouvait avoir jusqu'à dix délégués à la table des négociations officielles. Cinq d'entre eux étaient désignés comme plénipotentiaires, assistés d'une équipe élargie composée de 20 personnes au maximum. Cependant, les règles strictes concernant la taille des délégations et le nombre de plénipotentiaires sont rapidement devenues obsolètes, car les deux délégations s'élargissaient au fur et à mesure de la complexité croissante des discussions, qui nécessitait des renforts en personnel.

La délégation des FARC se composait principalement de combattants et exclusivement de membres de la guérilla, pour beaucoup des commandants de grade moyen et élevé. Le négociateur en chef des FARC était au début le seul représentant connu de l'instance suprême et secrète de l'organisation, le Secrétariat. Il était important pour les FARC de maintenir une forte présence de leurs chefs sur le terrain au début du processus, son évolution étant encore incertaine. Au fur et à mesure de l'avancée du processus de paix et de l'arrivée des questions à l'ordre du jour les plus difficiles (comme les droits des victimes et l'arrêt du conflit), il était essentiel de faire venir les autres membres du Secrétariat et des représentants des différents blocs des FARC.¹¹ Cette démarche était aussi essentielle sur le plan symbolique car elle montrait l'unité des FARC autour de la cause de la paix.

11 Bloc du Nord ou caribéen, Bloc Nord-Ouest, Bloc Magdalena Medio, Bloc central, Bloc Sud, Bloc de l'Ouest et Bloc oriental.

Vers les dernières étapes des négociations de paix, sur les neuf membres du Secrétariat en exercice, un seul¹² ne prit pas part aux discussions de La Havane. Les rotations au sein de la délégation des FARC à La Havane durant les négociations ont été essentielles. En effet, en retournant à leurs unités sur le terrain, les représentants des FARC disposaient en effet des dernières informations sur les pourparlers de paix. Ils ont joué un rôle crucial dans l'apprentissage de la paix au sein de la guérilla, partageant les informations de La Havane et préservant le soutien interne au processus de paix. Alors que les négociations touchaient à leur fin, les FARC ont aussi envoyé leurs conseillers juridiques sur le terrain pour expliquer l'accord, en particulier ses répercussions juridiques.

Plusieurs membres de la délégation gouvernementale représentaient des secteurs essentiels de la société colombienne. Étant donné le scepticisme à l'égard des négociations de paix qui régnait dans certaines parties des secteurs privés et de la sécurité, il était particulièrement important de faire appel à des représentants capables de communiquer et de coopérer avec ces acteurs. Un ancien ministre et juge de paix, un général à la retraite et un général de police à la retraite, ainsi que le président du Conseil national des entreprises, accompagnaient le négociateur en chef et le juge de paix en qualité de plénipotentiaires.¹³

Développement des capacités

Dès le début des négociations, il y a eu une nette asymétrie entre le gouvernement colombien et les FARC en termes d'expertise et d'accès aux informations. Le gouvernement avait largement accès à des experts, tant au sein de l'appareil d'État qu'en dehors de celui-ci, alors que les FARC devaient – et préféraient – se fier à leurs ressources internes. Il a fallu nouer des relations de confiance avec des experts dans différents domaines. Les deux parties se sont appuyées sur des tiers pour le développement des capacités et l'expertise durant tout le processus.¹⁴ La Norvège et Cuba ont largement contribué à

12 Bertulfo Álvarez. Les autres membres du Secrétariat étaient Timoleón Jiménez, Iván Márquez, Joaquín Gómez, Mauricio Jaramillo, Pablo Catatumbo, Pastor Alape, Carlos Antonio Lozada et Ricardo Téllez.

13 Les plénipotentiaires initiaux de la délégation gouvernementale étaient l'ancien vice-président Humberto de la Calle, le haut-commissaire pour la paix Sergio Jaramillo, le général en retraite Jorge Enrique Mora, le général de la police nationale en retraite Oscar Naranjo, le dirigeant d'entreprise Luis Carlos Villegas, et l'ancien ministre et haut-commissaire pour la paix Frank Pearl. La délégation comptait aussi, parmi ses membres de haute notoriété, le ministre des Affaires étrangères Maria Ángela Holguín, le dirigeant d'entreprise Gonzalo Restrepo et le sénateur Roy Barreras.

14 Le gouvernement s'est appuyé sur les conseils, entre autres, des experts internationaux Joaquín Villalobos, William Ury, Jonathan Powell et Shlomo Ben-Ami. Les FARC ont reçu des contributions substantielles d'experts et universitaires internationaux et colombiens. Les conseillers juridiques Enrique Santiago et Diego Marinez sont devenus de plus en plus importants pour les FARC au fil du processus, tandis que les

cette aide extérieure, en particulier en ce qui concerne les FARC.

Transport et logistique

Le fait que les FARC étaient définis comme un groupe armé illégal en Colombie, figuraient sur les listes de terroristes des États-Unis et de l'UE,¹⁵ entre autres, et que des membres individuels étaient recherchés pour des crimes dans de nombreux pays à travers le monde, tout cela a constitué un défi tout au long du processus. Cela a créé plusieurs obstacles juridiques pour les pays tiers participants, qui avaient besoin d'obtenir des garanties juridiques et légales du gouvernement colombien pour pouvoir accueillir et transporter les membres des FARC.

Les parties ont mis en place un important dispositif pour transporter les membres des FARC hors de Colombie et les y faire revenir. Le CICR organisait ces opérations avec le soutien du gouvernement colombien et la participation des pays garants. Les parties, le CICR et les pays garants se sont mis d'accord sur un protocole minutieux pour chaque opération de transport, afin de garantir le maximum de secret et de sécurité. Le niveau de précision concernant le lieu géographique de chaque départ ou retour de délégués des FARC augmentait à mesure que l'opération approchait, et culminait avec la suspension des activités militaires dans une zone géographique définie, les coordonnées précises du point de rendez-vous n'étant pas communiquées aux pilotes avant que l'hélicoptère ait décollé. Normalement, les opérations sur le terrain en Colombie comprenaient aussi un vol international en correspondance.

Ces opérations étaient particulièrement délicates et compliquées au début du processus de paix, quand celui-ci n'était pas encore connu du public, et même par la suite, avant qu'aucun cessez-le-feu soit en place. Peu de personnes étaient impliquées, et les informations étaient réduites à un minimum afin de protéger l'opération et garantir la sécurité de ceux qui y participaient. Le mécanisme était flexible et susceptible de s'adapter aux circonstances. Il a ensuite été utilisé pour ramener les membres des FARC sur le terrain lors des changements de délégations, permettant ainsi des visites sur le terrain. Mais il a également servi à résoudre certaines des crises rencontrées durant le processus, par exemple pour la libération d'individus pris en otage par les FARC.¹⁶

Il y a eu au cours des négociations de paix une centaine d'opérations de cette nature. Elles étaient compliquées

sur le plan logistique, souvent avec plusieurs opérations en cours simultanément, et nécessitaient des efforts et ressources importants de la part de tous les acteurs. Elles ont cependant été essentielles pour le bon déroulement des négociations.

Format des négociations

Les parties ont mené et piloté elles-mêmes les réunions pendant toutes les négociations. Leur méthode était minutieuse et, en moyenne, il a fallu huit mois pour que chaque point figurant à l'ordre du jour aboutisse à un résultat.¹⁷

Les parties utilisaient la séance plénière pour soulever des questions intersectorielles et des sujets d'une importance ou urgence particulière ; toutefois, et au fur et à mesure de l'évolution des négociations de paix, il y a eu de moins en moins de séances plénières, au profit de l'augmentation du nombre des réunions à 3 + 3 ou 4 + 4. Les petites réunions regroupaient quelques personnes clés de chaque délégation qui se réunissaient dans un cadre plus informel pour discuter de questions particulièrement ardues.

Sous-commissions et groupes de travail

Comme les négociations progressaient et requéraient plus de temps que prévu, il était déterminant pour les parties d'obtenir des résultats et de travailler de manière plus efficace. La création de sous-commissions ont insufflé une dynamique au processus de paix, et les réunions parallèles ont facilité à la fois les décisions politiques et les négociations plus techniques.

Les sous-commissions étaient guidées par des mandats, mais leur dynamique variait considérablement en fonction de l'urgence ou du caractère sensible des sujets traités, des personnalités impliquées, du climat de confiance et des relations entre les membres de la sous-commission.

Les sous-commissions et groupes de travail suivants furent mis en place :

- sous-commission sur l'égalité des sexes (septembre 2014) ;
- sous-commission sur le règlement du conflit (prévoyant un cessez-le-feu bilatéral définitif et un dépôt des armes) (février 2015) ;
- sous-commission sur les garanties de sécurité (août

personnalités politiques colombiennes Alvaro Leyva, Piedad Cordoba et Ivan Cepeda ont apporté un soutien essentiel, en dialoguant avec les deux parties sur différents sujets.

15 La liste des États-Unis d'organisations terroristes étrangères et la liste de l'UE des personnes, groupes et entités impliqués dans des actes de terrorisme et faisant l'objet de mesures restrictives.

16 Comme la libération du ressortissant américain Kevin Scott Sutay le 27 octobre 2013 et du Général Ruben Alzate le 30 novembre 2014.

17 Dates de règlement des questions à l'ordre du jour : 26 mai 2013 – accord partiel sur la réforme foncière et agraire ; 6 novembre 2013 – accord partiel sur la participation politique ; 16 mai 2014 – accord partiel sur la lutte contre les drogues illicites ; 23 septembre 2015 – accord partiel sur une juridiction spéciale pour la paix ; 15 décembre 2015 – accord partiel sur les droits des victimes ; 23 juin 2016 – accords partiels sur la « fin du conflit », prévoyant un cessez-le-feu bilatéral définitif, la cessation des hostilités et le dépôt des armes.

- 2015) ;
- groupe de travail sur les prisonniers (août 2015) ;
- groupe de travail sur les personnes disparues (octobre 2015).
- Une Commission sur la justice fut également créée en juillet 2015 à la demande du Président Santos.

Sous-commission sur l'égalité des sexes : l'objectif de cette sous-commission était de faire entendre la voix des femmes et d'examiner l'accord de paix sous l'angle de l'égalité des sexes. La création d'un tel mécanisme avec la participation des parties lors de négociations de paix est inédite, aussi bien en Colombie qu'ailleurs dans le monde. Les parties ont demandé à Cuba et à la Norvège de fournir chacun un expert sur les questions de parité hommes-femmes pour accompagner la sous-commission, ainsi qu'un expert international pour conseiller la sous-commission sur l'égalité des sexes en cas de besoin. La sous-commission pouvait également faire appel à des experts colombiens ou à d'autres experts internationaux. La sous-commission a invité plusieurs délégations de femmes à La Havane pour rencontrer les parties et les chefs de délégation. L'interaction avec des organisations de la société civile a contribué à ouvrir les négociations et à élargir les mécanismes de consultation initialement mis en place par les parties. La sous-commission a eu un profond impact sur la dimension hommes-femmes dans l'accord de paix final. Elle a été un instrument efficace pour l'inclusion de cette dimension.

Sous-commission sur le règlement du conflit : les réunions entre les experts militaires des parties se sont avérées être déterminantes durant tout le processus pour parvenir à un accord sur la question difficile d'un cessez-le-feu et du désarmement. La sous-commission était composée de militaires et de policiers en activité issus du secteur colombien de la sécurité et de représentants des FARC possédant grande expertise militaire. La sous-commission a consulté plusieurs experts et professionnels pour tirer des enseignements d'autres processus de paix. Elle a également consacré un temps considérable à convenir d'une méthodologie et d'une structure communes avant de commencer à ébaucher un texte. La participation directe des forces de sécurité colombiennes aux négociations était une caractéristique innovante de ce processus par rapport aux tentatives antérieures de négociations de paix avec des groupes armés non étatiques.¹⁸ Leur participation a suscité des controverses chez beaucoup de membres des forces armées, et les participants ont fait l'objet de critiques considérables en Colombie.

Les parties sont convenues d'inviter l'ONU à aider la sous-commission à un moment où il était devenu primordial de recueillir l'avis de l'organisme qui allait s'occuper de superviser et de vérifier le désarmement et le

cessez-le-feu. Un envoyé expérimenté de l'ONU¹⁹ a été nommé délégué du Secrétaire général de l'ONU à la sous-commission le 13 août 2015. En janvier 2016, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté une résolution²⁰ établissant une mission politique en Colombie, chargée de surveiller et de vérifier le dépôt des armes. Pour surveiller et vérifier le cessez-le-feu bilatéral définitif et la cessation des hostilités, les parties ont mis au point un système tripartite regroupant l'ONU, les forces armées colombiennes et les FARC. La Communauté des États latino-américains et des Caraïbes s'est engagée à fournir le personnel nécessaire à cette mission spéciale, témoignant ainsi du soutien des organisations régionales au processus de paix.

Un point auquel on n'a pas suffisamment fait attention pendant les négociations est la réintégration des anciens combattants. Dans les processus de paix en Colombie, la réintégration a été généralement la dimension la moins réussie donnant lieu à de nouveaux cycles de violence. Le problème n'avait pas été suffisamment défini dans l'accord de paix, en raison d'une part de contraintes de temps, d'autre part à cause de points de vue très différents sur la manière de le résoudre.

Sous-commission sur les garanties de sécurité : des garanties de sécurité satisfaisantes étaient une condition préalable importante pour que les FARC déposent les armes. La sous-commission de mécanismes permettant d'assurer la sécurité des membres des FARC après la signature d'un accord de paix, ainsi que la sécurité de mouvements sociaux, de communautés, de groupes de défense des droits de l'homme et de partis politiques.

Groupe de travail sur les prisonniers : l'amélioration de la situation des prisonniers membres des FARC était un autre dossier important pour l'organisation rebelle, qui déclarait que 3 400 de ses membres se trouvaient dans les prisons colombiennes (le gouvernement certifia par la suite que 2 400 d'entre eux étaient membres des FARC). Le groupe de travail a mis en place un dispositif pour améliorer la situation des membres des FARC détenus dans les prisons colombiennes et préparer les futures grâces et libérations. Fin 2015, dans un geste de bonne volonté, le gouvernement a gracié 30 membres des FARC qui avaient été condamnés à une peine de prison pour rébellion.

Groupe de travail sur les personnes disparues : ce groupe de travail a été mis sur pied par les parties afin de discuter des efforts pour rechercher et identifier les personnes disparues ou portées disparues durant le conflit. Un accord conclu en octobre 2015 prévoit l'échange d'informations entre les FARC et le gouvernement en vue d'accélérer les recherches des personnes disparues ou décédées en Colombie. Les parties ont également annoncé la formation d'une unité de recherche spéciale une

18 La Norvège avait préparé les forces armées à leur participation aux négociations par un programme de formation s'étendant sur plus de 15 ans.

19 Jean Arnault, qui allait ultérieurement être nommé représentant spécial du Secrétaire général pour la Colombie.

20 Résolution du Conseil de sécurité 2261 [2016].

fois un accord final obtenu.

Commission sur la justice : le Président Santos a encouragé la création de cette commission pour permettre aux négociations d'avancer plus rapidement au moment où les discussions sur la justice à La Havane avançaient lentement, risquant de mener à une impasse.²¹ La commission a proposé la création d'une juridiction spéciale pour la paix, qui ferait partie de l'accord relatif aux victimes, de même qu'une commission de la vérité. L'établissement de la Commission sur la justice a donné une impulsion et une dynamique nouvelles qui ont aidé les parties à progresser sur la question difficile de la justice transitionnelle. La commission n'en a pas moins été critiquée pour ne pas avoir, au départ, suffisamment coordonné son travail avec les négociations principales à La Havane.

Plusieurs canaux de communication informels ont été établis en coulisses durant tout le processus, certains à l'initiative des parties, d'autres à l'initiative de tiers.²² Ils ont été essentiels pour les négociations, permettant aux parties – souvent au niveau le plus élevé – de communiquer sur les questions les plus délicates lorsque les négociations s'enlisaient.

Fréquence et durée des cycles

Les parties sont convenues du calendrier des réunions à un stade précoce. Les cycles de négociations devaient durer 11 jours (trois séries de trois jours de négociations avec un jour de repos entre les séries). Des pauses de huit à dix jours étaient normalement prévues entre les cycles. Les parties ont respecté en grande partie ce calendrier intensif de réunions pendant toutes les quatre années des négociations publiques officielles. Des cycles de négociation fréquents garantissaient un certain dynamisme et évitaient une perte de cohérence entre les cycles. Il n'empêche que, par moments, le calendrier intensif devenait quelque peu épuisant et pouvait provoquer de la fatigue chez les participants.

Mesures propres à accroître la confiance

Afin d'aider les pourparlers de paix à bien progresser et à conserver le soutien populaire nécessaire, plusieurs

21 Le groupe de travail comptait six membres : trois sélectionnés par les FARC et trois par le gouvernement. Il comprenait l'avocat espagnol Enrique Santiago, le politique Álvaro Leyva, l'avocat spécialisé dans les droits de l'homme Diego Martínez, l'ancien juge Manuel José Cepeda, le professeur de l'Université Notre-Dame Douglass Cassel et le doyen de l'Universidad Externado de Colombia, Juan Carlos Henao.

22 Un mécanisme informel particulier établi au su et avec l'encouragement des parties était le « groupe de New York », créé par la Norvège et regroupant des experts internationaux et colombiens. On y a discuté de question concernant la justice avant que celles-ci soient soulevées pendant les négociations. Les pays garants participaient au groupe. Ses membres étaient Priscilla Hayner, Morten Bergsmo, Carlos Martín Beristain, Luis Guillermo Pérez Casas, Carlos Alberto Ruiz, Enrique Santiago et Rodrigo Uprimny.

mesures unilatérales et bilatérales de désescalade et de renforcement de la confiance ont été progressivement introduites. Elles ont permis d'assurer l'intérêt du public pour le processus de paix, en particulier dans les périodes où les progrès étaient lents.

L'annonce par les FARC d'un cessez-le-feu unilatéral en décembre 2014, suivie par la déclaration du gouvernement en février 2015 indiquant qu'il cesserait les bombardements sur les positions des FARC sont des exemples de telles mesures. Ces mesures ont également contribué à améliorer la situation humanitaire.

L'accord de mars 2015 signé par les parties sur le déminage dans deux régions de Colombie en est un autre exemple, qui illustre publiquement que les deux parties étaient capables de coopérer sur le terrain pour atteindre un objectif commun.²³

Une des mesures à avoir eu un fort impact sur les acteurs impliqués est l'organisation de cérémonies dans lesquelles les FARC présentaient leurs excuses aux victimes.²⁴ Le CICR a aussi mis au point un programme pour aider à trouver et identifier les personnes disparues au cours du conflit. On a salué ce programme comme un mécanisme important pour accroître la confiance et une étape substantielle pour accorder réparation aux victimes du conflit armé.

Confidentialité et informations au public

La tenue des négociations en dehors de la Colombie visait à protéger le processus et à éloigner les négociateurs des manœuvres de la politique ordinaire et du conflit armé. Cependant, le caractère trop confidentiel du processus elle a suscité des critiques inévitables. En effet, de nombreux Colombiens avaient le sentiment d'être tenus à l'écart. Si la confidentialité des négociations les isolait des pressions de la réalité quotidienne, elle a provoqué des critiques, engendrées par la crainte de tractations en coulisses.

Le besoin des parties de publier des messages cohérents a représenté un défi pendant tout le processus. En effet, les parties avaient des intérêts et des points de vue divergents sur ce qu'il fallait communiquer. Les FARC, qui pendant des années avaient été privées du même accès aux médias et aux voies de communications que le gouvernement, faisaient des déclarations publiques tous les jours, tandis que le gouvernement adoptait une approche plus retenue vis-à-vis des médias.

Pour promouvoir les négociations de paix et gagner les cœurs et les esprits du peuple colombien, les parties avaient besoin de communiquer de manière plus cohérente. L'absence de cessez-le-feu a donné lieu à

23 Dirigé et coordonné par l'organisation non-gouvernementale Norsk Folkehjelp (le Secours populaire norvégien).

24 Par exemple pour le massacre de civils perpétré à Bojaja en 2002.

une double communication dans la mesure où les parties avaient à la fois besoin de motiver leurs troupes qui combattaient encore sur le terrain, et de promouvoir les négociations de paix en cours. Il a souvent été difficile de concilier les deux argumentations, ce qui a rendu des stratégies de communication commune plus compliquées. Ces considérations ont changé à un stade plus avancé du processus de paix, lors de la désescalade du conflit. Des campagnes médiatiques pour promouvoir le processus de paix conçues par le gouvernement avec l'assistance de l'ONU et soutenues par les deux parties, ainsi qu'une coopération plus étroite entre les équipes de communication de chaque camp, ont considérablement amélioré la situation. On a eu recours à un expert externe en communication²⁵ pour conseiller les parties sur la manière d'élaborer des messages de communication conjoints. Un accord entre les parties sur une consultation réciproque préalable à toute déclaration à la presse a aussi permis d'améliorer les problèmes de communication rencontrés par le processus.

À la fin de la plupart des cycles, les parties publiaient un communiqué commun résumant les développements qui présentaient un intérêt particulier. Les pays garants annonçaient des avancées significatives ou des accords partiels pour le compte de la table des négociations, tandis que les parties rendaient aussi périodiquement compte de l'évolution des négociations.²⁶

Mécanismes de consultation et inclusion

Les parties se sont entendues sur trois mécanismes de consultation formels avec la société civile colombienne.²⁷ Tout d'abord, on a créé un site Internet pour que le public puisse y déposer des informations et des suggestions concernant les différents points à l'ordre du jour. La table de négociations a reçu des milliers de suggestions du public par ce biais.

Ensuite, pour chaque point de l'ordre du jour, on a organisé des forums de discussion en Colombie, en vue de recevoir des contributions de la société civile. L'ONU et l'Université nationale ont organisé six forums, chacun comprenant des milliers d'acteurs clés. Les FARC n'y ont pas participé directement, et le gouvernement n'a joué aucun rôle important dans les forums. Ces forums ont joué un rôle décisif dans l'ancrage national des discussions menées à La Havane. Pour engendrer un ancrage local, en revanche, ils auraient très probablement tiré profit d'un dialogue encore plus poussé avec les autorités locales, les entreprises et les organisations communautaires.

Enfin, les parties présentes aux négociations sont convenues d'inviter chacune deux experts externes pour entendre leurs avis sur les points de l'ordre du jour. Leur contribution a été essentielle sur tous les points. Ces

experts étaient d'éminents universitaires, des personnalités politiques, ainsi que d'anciens bâtisseurs de paix en Colombie et d'autres pays.

Ces trois mécanismes ont fourni des éléments importants et précieux aux négociateurs. La société civile colombienne a émis des critiques, reprochant aux dispositifs d'être trop limités, ce qu'accentuait la tenue des négociations en dehors de la Colombie. Les critiques trouvaient que l'écart entre la réalité sur le terrain en Colombie et les pourparlers de La Havane était trop profond, et que des voies de communication plus formelles entre les négociateurs et le public colombien étaient nécessaires. À mesure que les négociations progressaient et que les négociations abordaient la question des droits des victimes, les parties ont décidé de renforcer les consultations avec différentes parties prenantes.

Le dialogue direct entre les victimes du conflit et les parties s'est avéré être l'un des mécanismes les plus visibles et efficaces. Les visites des victimes ont rapproché les négociateurs des réalités du terrain en Colombie et ont transformé la dynamique entre les parties.

L'ONU, en collaboration avec l'Université nationale et la Conférence des évêques de Colombie, s'est vue confier le mandat d'organiser les visites de cinq délégations de 12 victimes pour participer directement aux négociations de paix. Elles ont présenté leurs propositions aux parties sur des questions comme la vérité et la justice, les réparations, la réconciliation et les garanties de non-récidive. Les délégations représentaient des victimes de tous les camps du conflit colombien. Elles représentaient aussi des communautés et des réseaux, et sont devenues, à leur retour en Colombie, des défenseurs importants d'un règlement négocié du conflit. Les délégations de victimes ont également joué un rôle non négligeable en défendant publiquement le processus lors de crises et en appelant les parties à ne pas abandonner les négociations.

À mesure que les négociations s'ouvrirent évoluaient après le début des discussions sur les droits des victimes, des envoyés du Congrès colombien, du Bureau du procureur général et d'autres institutions se sont rendus à La Havane. La participation de ces acteurs clés a été cruciale pour les discussions relatives à la mise en œuvre et à la ratification, et a permis aux acteurs de mieux comprendre le processus et les intérêts des parties en négociation.

La communauté internationale

Le fait que les négociations de paix ont été entièrement menées par les Colombiens a renforcé le processus et a assuré une prise en main de celui-ci par le pays. Cependant, le soutien et l'interaction de la communauté internationale, en particulier des pays de la région, a néanmoins important durant tout le processus. La désignation d'envoyés spéciaux, notamment des États-Unis et de l'UE, a témoigné également d'un solide engagement international en faveur du processus.

Les pays garants – Cuba et la Norvège – disposaient

25 Le journaliste et commentateur Alvaro Sierra.

26 Accord-cadre, article VI, point 4.

27 Accord-cadre, article VI, point 6, déclaration commune n° 5, 5 novembre 2012.

d'un mandat souple qui prévoyait le développement des capacités, la logistique, l'instauration d'un climat de confiance, le règlement du conflit et des initiatives de médiation plus actives, en fonction de la situation.

Le Chili et le Venezuela ont accompagné les négociations. Ils ont joué un rôle important en manifestant un soutien régional solide au processus de paix. Alors que les garants étaient continuellement présents à La Havane pendant les négociations, les pays accompagnateurs assistaient normalement à la dernière journée de chaque cycle de négociations.

Le processus a largement sollicité les experts internationaux. D'anciens membres de conflits, venus de pays comme le Guatemala, le Salvador, l'Irlande du Nord, le Népal et l'Afrique du Sud, ont été conviés à partager leurs expériences pendant les négociations. La justice transitionnelle, les mécanismes de cessation des hostilités et le dépôt des armes sont quelques-uns des sujets discutés lors de ces sessions.

L'introduction prudemment progressive de l'ONU dans le processus semble avoir fourni les résultats souhaités, l'organisation mondiale se chargeant de surveiller et de vérifier la mise en œuvre de points cruciaux de l'accord de paix, en particulier le cessez-le-feu et le dépôt des armes.

Conclusion

Les négociations de paix entre le gouvernement colombien et les FARC-EP sont devenues une référence mondiale en matière de solutions négociées aux conflits armés. Elles prouvent qu'un processus solide, soigneusement préparé et conçu, peut largement aider à trouver une issue. Le processus est parvenu à gérer les imprévus et les parties ont été à même de surmonter les situations critiques et d'improviser si nécessaire. Ce processus, innovant sur le plan de la méthodologie, a créé des mécanismes contribuant à renforcer la légitimité et accroître la confiance dans les négociations de La Havane.

Malheureusement, cela ne s'est pas avéré tout à fait suffisant.

La mise en œuvre du cessez-le-feu, la concentration des combattants et le dépôt des armes s'effectuèrent en un temps record. Mais d'autres questions liées à la justice transitionnelle, aux droits des victimes et à la participation

politique furent confrontées à une large résistance au sein des institutions du pays et de certaines parties de la société. Le résultat négatif au référendum d'octobre 2016 ne fut que le premier signe de cette résistance.

Il aurait sans doute fallu mettre davantage l'accent sur un ancrage dans la société colombienne et les structures politiques du pays pour les questions les plus difficiles de l'accord. En fin de compte, la mise en œuvre ne dépend pas seulement du niveau de consensus national, mais aussi de questions de gouvernance. Les négociations ont peut-être adopté par moments un point de vue trop formaliste ou formel sur certains points, en particulier en ce qui concerne les engagements du gouvernement, dans un pays où la présence et la capacité d'action du gouvernement font encore défaut dans de nombreuses régions. Les négociations de paix colombiennes ont démontré qu'un processus bien conçu et préparé peut nettement accroître les chances de parvenir à un accord entre deux anciens ennemis. Elles illustrent cependant aussi que si l'obtention d'un accord de paix est difficile, il est encore plus difficile de le mettre en œuvre à la lettre dans une société divisée.

Auteurs

Dag Nylander était l'envoyé spécial de la Norvège pour la Colombie de 2010 à 2016. Il a coordonné les efforts diplomatiques de son pays pour faciliter le processus de paix avec les FARC-EP et l'Armée de libération nationale (ELN). M. Nylander est actuellement le Représentant personnel du Secrétaire général de l'ONU pour la question du différend frontalier entre le Guyana et la République bolivarienne du Venezuela.

Rita Sandberg est directrice du Service de gestion et de restructuration organisationnelle au ministère norvégien des Affaires étrangères. Auparavant, elle était envoyée spéciale adjointe pour les négociations de paix colombiennes avec les FARC-EP et l'ELN de 2012 à 2016.

Idun Tvedt est la représentante spéciale de la Norvège pour le processus de paix entre le gouvernement des Philippines et le Front démocratique national des Philippines. Elle a fait partie pendant quatre ans de l'équipe de facilitation norvégienne dans le processus de paix entre le gouvernement colombien et les FARC-EP. Elle joue un rôle majeur dans le domaine de la justice transitionnelle au ministère norvégien des Affaires étrangères.



Read NOREF's publications on www.noref.no
Connect with NOREF via @norefNO on
Facebook and Twitter.

Disclaimer

The content of this publication is presented as is. The stated points of view are those of the authors and do not reflect those of the organisation for which they work or NOREF. NOREF does not give any warranties, either expressed or implied, concerning the content.