



Ni vainqueurs ni vaincus : la paix au Salvador

par Joaquín Villalobos

Les débats sur la réconciliation et la justice qui accompagnent le règlement de certains conflits ou les transitions démocratiques portent beaucoup sur ce qu'on peut et doit entendre par « justice » en pareil cas. Trop souvent, ce concept est appréhendé hors du contexte politique, au profit d'une vision très juridique et entièrement tournée vers le passé. Cela conduit à demander plus qu'il n'est possible d'obtenir, et donc à rendre la transition plus difficile. En me fondant sur l'expérience du Salvador et de l'Amérique centrale, je tenterai ici d'établir que, dans la transition, la justice est déterminée non seulement par le droit mais aussi par le rapport de forces qui a imposé le changement. Autrement dit, la réconciliation sera, en dernière instance, une opération politique, visant à aider les acteurs à avoir de la justice une conception tournée vers l'avenir plutôt que vers le passé.

Le Salvador de la guerre à la paix

Lors de sa visite en Amérique centrale, en mars 1999, le président des États-Unis, William Clinton, a déclaré à propos de la réconciliation au Salvador : « Aucune autre nation n'a été aussi loin et aussi vite que le Salvador pour venir à bout de blessures

profondes »¹. C'est là une appréciation assez largement partagée. Pour les Nations unies, ce fut l'une des opérations de paix les plus réussies des années récentes.

Le Salvador est passé simultanément de la guerre à la paix et de l'autoritarisme à la démocratie. Le conflit avait comporté deux phases, la crise politique et sociale des années 1969-1981 ayant débouché sur une guerre civile qui s'étendit de 1981 à 1992. Dans les années soixante-dix, une répression de très grande ampleur, qu'on peut qualifier de terrorisme d'État, suscita de violentes manifestations populaires et des actions de guérilla urbaine. La guerre civile proprement dite qui s'ensuivit fit quelque 79 000 morts² et plus d'un million de personnes déplacées³, dans un pays de 21 000 km² comptant cinq millions d'habitants.

Le contexte régional aidera à saisir la gravité de la situation. Au Nicaragua, la lutte contre la dictature d'Anastasio Somoza (renversé en 1979) a fait près de 35 000 morts⁴, et la guerre contre-révolutionnaire soutenue par les États-Unis (1982-1990), 30 000⁵. Le Guatemala aurait connu, selon sa Commission de la vérité, plus de 200 000 assassinats ou disparitions au cours des trente-six dernières années⁶. Or l'Amérique centrale est constituée d'États très interdépendants sur le plan économique, politique, social et culturel. La révolution sandiniste a eu des répercussions sur toute la région, de même que la fin du conflit au Nicaragua. Quant aux États-Unis, on peut dire que, dans les années quatre-vingt, ils ont gouverné le Salvador, occupé militairement le Honduras, fait la guerre au Nicaragua et envahi Panama⁷.

Dans les années soixante-dix, l'Amérique centrale n'accueillait guère d'investissements étrangers et sa contribution au commerce international était marginale, contrairement à d'autres zones de conflit telles que l'Angola avec son pétrole et ses diamants. Son importance était plus stratégique et idéologique qu'économique : ce sont la proximité des États-Unis, la politique de Reagan dans les années quatre-vingt et la guerre froide qui mirent la question de la guerre et de la paix en Amérique centrale en première ligne de l'agenda international.

Qu'on la considère sur le plan matériel ou humain, la guerre civile salvadorienne a eu un impact mondial. L'assassinat, en 1980, de l'archevêque Oscar Arnulfo Romero, qui fut le détonateur du conflit, et celui, en 1989, de six pères jésuites, qui en amena le dénouement, portèrent un coup sévère à l'image du gouvernement et du pays et contribuèrent à donner à la guérilla une légitimité internationale.

La violence sans discrimination exercée par le gouvernement et les forces qui lui étaient liées fut l'une des causes du conflit. Elle représente 85 % des violations des droits de l'homme retenues par la Commission de la vérité salvadorienne. En voici les manifestations les plus courantes : répression excessive des protestations populaires, avec des morts et des blessés ; dizaines de massacres avec extermination de population rurale sans distinction de sexe ou d'âge, comme celui de El Mozote commis par l'armée en décembre 1981 ; assassinat, par des moyens particulièrement cruels, de milliers de sympathisants de l'opposition par des escadrons

de la mort ; exhibition publique de cadavres mutilés ou décapités en vue de susciter la terreur ; utilisation habituelle et massive de la torture pour obtenir des renseignements ou à des fins d'intimidation ; assassinats de prisonniers ; enlèvements et disparitions ; victimes civiles de mines ; utilisation de l'artillerie et de l'aviation contre la population.

La violence de la guérilla fut la conséquence des agissements du gouvernement. La Commission de la vérité estime qu'elle ne représenta que 5 % des violations des droits de l'homme⁸. Mais, dès lors que le conflit s'installe, la violence présente dans les deux camps des caractéristiques très semblables : soit à la poursuite de certains objectifs, soit par extrémisme idéologique. Les conséquences humaines de l'action passent alors au second plan. Voici les pratiques les plus courantes du Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN) : enlèvement de personnalités nationales ou étrangères à des fins de financement (sept chefs d'entreprise, cadres et diplomates ainsi enlevés furent assassinés pendant leur détention⁹) ; plus d'un millier d'exécutions sommaires de civils considérés comme des espions de l'armée ; exécutions de prisonniers ; victimes civiles de mines ; dizaines d'assassinats de fonctionnaires civils du gouvernement, depuis des ministres jusqu'à des maires de petits villages ; dizaines de victimes civiles d'attentats à l'explosif contre des installations militaires situées dans des zones habitées ; et actions assimilables au terrorisme, comme l'agression de quatre marins des États-Unis dans un restaurant, qui provoqua la mort de plus d'une dizaine de civils.

Pour réconcilier, il fallait commencer par guérir les blessures causées par les deux camps à la société dans son ensemble. L'accord de paix signé à Chapultepec

1. *La Prensa Gráfica*, El Salvador, 13 mars 1999.

2. Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook*, éditions 1987 à 1995, Oxford University Press.

3. *Un Nuevo Mapa de El Salvador*, El Salvador, Editorial Tendencias, 1996, pp. 113-114.

4. *La Prensa Gráfica*, El Salvador, 29 décembre 1997, citant CEPAL et Défense civile du Nicaragua.

5. *SIPRI Yearbook*, *op. cit.*

6. *Oxford Analytica, Latin America Daily Brief*, 3 mars 1999.

7. Une base militaire américaine de 1 200 hommes fut installée au Honduras ; le Salvador reçut, dans les années quatre-vingt, 3,6 milliards de dollars (Cynthia McClintock, *Revolutionary Movements in Latin America*, United States Institute of Peace Press, 1998, p. 221) ; au Nicaragua, la « Contra » fut entraînée et armée par les États-Unis ; et, en décembre 1989, les troupes des États-Unis envahirent Panama.

8. En fait, la guérilla invente ses propres principes et règles de guerre puisqu'elle n'est ni un État, ni une armée classique soumise à la Convention de Genève. Ces principes peuvent être positifs quand ils répondent au besoin de rallier des partisans et de donner une bonne image, et négatifs quand ils sont soumis à l'idéologie. Les choses empirent lorsqu'elle affronte une armée aux moyens bien supérieurs et qui ne respecte pas les engagements pris par l'État. Cette différence apparaît, lors d'un conflit interne, lorsqu'on en vient à traiter des droits de l'homme. En 1981, une déclaration signée des ministres des Affaires étrangères de la France et du Mexique reconnut la guérilla comme une « force politique représentative », engageant de fait le FMLN à respecter les normes du droit humanitaire, même si le texte de la déclaration ne l'énonçait pas explicitement. Cette représentativité nouvellement acquise l'obligeait politiquement à assumer ses actes.

9. Ernesto Regalado en 1971, Roberto Poma en 1977, Mauricio Borgonovo en 1977, Raúl Molina Cañas en 1977, Fujio Matsumoto en 1978, Ernesto Liebes, consul d'Israël, en 1979, et Archibald Gardner Dunn, ambassadeur d'Afrique du Sud, en 1979.

(Mexique) le 16 janvier 1992, sous l'égide des Nations unies, fut le moyen d'y parvenir. Un ensemble de mesures concernant l'armée, la police, le système électoral et le pouvoir judiciaire allait transformer la société ; les programmes de réinsertion dans la vie civile pour les ex-combattants des deux bords devaient garantir le désarmement et empêcher le retour de la guerre ; et des mesures comme la création de la Commission de la vérité, l'épuration de l'armée et l'amnistie régleraient la question du passé. Assurer la pacification par des dispositions concernant de façon à la fois réaliste et équilibrée le passé, le présent et l'avenir, tel était en somme le contenu de l'accord.

La réussite du retour à la paix

Si la pacification a réussi, ce n'est pas seulement parce que l'accord était bon, mais aussi parce qu'il a été politiquement bien appliqué. Pour bien le comprendre, il faut considérer la façon dont on a comblé les lacunes qu'il présentait, ainsi que le rôle joué par l'assassinat des pères jésuites dans le dénouement négocié du conflit.

En 1989, Ignacio Ellacuría, l'un des jésuites qui allaient être assassinés peu après, entretenait des contacts avec le président Alfredo Cristiani et des dirigeants du FMLN (entre autres l'auteur de cet article) et explorait les possibilités d'une négociation. L'armée, elle, rejetait pareille éventualité. En novembre 1989, le FMLN lança la plus grande offensive de la guerre et occupa une partie de la capitale pendant plus de dix jours. Sur ces entrefaites, un groupe de militaires assassina les jésuites, pour essayer d'empêcher une négociation entre Cristiani et le FMLN par l'intermédiaire d'Ellacuría.

Ces meurtres portèrent un coup aux relations de l'armée avec le secteur modérniste de la droite et remirent en cause le soutien des États-Unis. En juger les auteurs devint une nécessité politique, ce qui conduisit, en septembre 1991, à un procès historique contre un colonel, deux lieutenants et plusieurs soldats, procès qui fut télévisé dans tout le pays. Quant à l'offensive des guérilleros, elle n'avait pas pour but de remporter une victoire militaire, mais de faire pression pour une médiation internationale.

Sur le plan international en effet, le FMLN entretenait déjà avec le Mexique, l'Europe et l'Amérique latine des relations qui renforçaient la position de ceux (comme moi) qui, au sein de la guérilla, étions favorables à la négociation et à un programme démocratique. La stratégie du FMLN en la matière prenait modèle, notamment, sur l'attitude de Cuba à propos de l'Angola, sur celle du Mouvement du 19 avril (M19) en Colombie et sur celle du Nicaragua vis-à-vis du groupe de Contadora¹⁰.

Sur le plan militaire, les deux camps étaient arrivés à une situation de blocage qui aurait pu prolonger la guerre indéfiniment. C'est l'assassinat des jésuites qui ouvrit la possibilité d'une négociation : en celle-ci résidait en effet, désormais, le

seul espoir pour les militaires responsables de ce crime de s'en voir amnistiés. Les concessions politiques étaient désormais inéluctables.

La prise de position des États-Unis en faveur de la négociation, la force montrée par la guérilla et la Déclaration de San Isidro de Coronado, signée au Costa Rica par tous les présidents d'Amérique centrale le 12 décembre 1989, permirent aux Nations unies de participer aux négociations. Les présidents, y compris celui du Salvador, Cristiani, et celui du Nicaragua, Ortega, demandèrent au Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, d'intervenir dans le conflit salvadorien. L'accord de paix de janvier 1992 fut donc négocié par l'ONU et supervisé par près de quatre cents observateurs de l'Organisation. Pendant neuf mois, le désarmement de la guérilla et l'application, par le gouvernement, des engagements qu'il avait pris progressèrent du même pas.

Le cessez-le-feu se déroula sans incidents, tant du fait de la présence des Nations unies que du bon déroulement de l'accord politique. Mais les derniers mois de 1992 et les premiers mois de 1993 constituèrent une phase critique : il fallait épurer l'armée, supprimer les zones de concentration de la guérilla, rétablir l'autorité de l'État sur tout le territoire, publier le rapport de la Commission de la vérité, adopter la loi d'amnistie, réduire de plus de moitié les effectifs de l'armée, démobiliser les meilleures unités de la guérilla et détruire toutes ses armes. Les risques n'étaient pas minces de reprise de la guérilla et/ou de rebellions au sein de l'armée. Ils provenaient beaucoup plus de l'insécurité psychologique, matérielle ou juridique de ceux qui avaient participé à la guerre que de la qualité du changement politique. En somme, transformer la société ne suffisait pas.

La pacification a pu s'accompagner d'une certaine forme de réconciliation fondée sur l'acceptation mutuelle des responsabilités dans les iniquités de la guerre. Toutefois, il s'agissait surtout d'une négociation bien concrète entre des adversaires aux yeux desquels il était raisonnable et juste que le résultat correspondît à l'équilibre réel des forces. Il importait, comme nous allons l'explicitier, de dépasser l'invocation abstraite du droit pour mettre sur pied, dans tous ses détails, un accord viable.

Les accords présentaient des lacunes qui pouvaient mettre le processus en péril. Celui qui portait sur la commission chargée d'épurer l'armée ne précisait pas ses modalités d'application, ni s'il serait ou non rendu public ; il n'y avait pas de programmes spécifiques de réinsertion pour les chefs de la guérilla, dont certains avaient pris le maquis depuis vingt ans ; l'État n'assurait pas la sécurité des dirigeants du FMLN¹¹ ; il n'y avait pas non plus de disposition visant à réinsérer dans

10. Groupe réunissant la Colombie, Panama, le Venezuela et le Mexique, constitué en janvier 1983 pour chercher une issue négociée à la guerre en Amérique centrale.

11. Dans la partie de l'accord de paix relative au rôle politique du FMLN, il y a un paragraphe à ce sujet, mais sans engagement clair du gouvernement.

la vie civile les officiers ayant fait l'objet de l'épuration ; la date d'entrée en vigueur de l'amnistie n'était pas fixée ; et il n'était pas garanti que les terres, très productives, qui étaient aux mains de la guérilla seraient effectivement transférées aux anciens combattants. La sécurité des dirigeants du FMLN était essentielle pour le déroulement du processus ; l'assassinat, en octobre 1993, de deux de ses chefs provoqua une crise.

On ne pouvait écarter la possibilité d'un coup d'État militaire ou l'émergence d'un nouveau groupe de guérilleros. En Haïti, en 1991, les militaires, contre toute logique, avaient renversé le président Jean-Bertrand Aristide malgré la menace d'invasion des États-Unis. Au Nicaragua, la démobilisation des combattants de la « Contra » prit cinq ans en raison d'une série de soulèvements ; et, en Colombie, la démobilisation de la guérilla, commencée en 1990, n'est pas encore terminée. Pour en finir avec le pouvoir de coercition des groupes qui ont été actifs lors d'un conflit ou dans le cadre d'un régime autoritaire, il faut absolument prendre en compte l'insécurité que le changement apporte à ceux qui composent ces groupes.

Toute transition implique que la ligne de fracture principale d'une société donnée se déplace : à l'antagonisme entre les extrémistes des deux bords doit se substituer l'opposition entre extrémistes et modérés¹². Dès lors que cette dernière l'emporte, les modérés des deux camps peuvent parvenir à des accords qui ordonnent le processus et facilitent la transition ; mais ils vont se heurter aux extrémistes de leur propre camp. Ce phénomène est apparu au Salvador dans la phase finale des accords. Les nombreuses lacunes que nous avons énumérées rendaient nécessaire une renégociation. Celle-ci comporta plus de vingt réunions, tenues entre fin octobre et début décembre 1992 à San Salvador, dans la résidence d'Iqbal Riza, chef de la mission des observateurs de l'ONU (ONUSAL). Pour le gouvernement, y participaient le président Alfredo Cristiani, le ministre de la Présidence Oscar Santamaría et le général Mauricio Vargas, ainsi que, pour certaines séances, le général Emilio Ponce, ministre de la Défense. Le FMLN était représenté par Ana Guadalupe Martínez, Salvador Samayoa et les membres du Commandement Shafik Jorge Handal, Eduardo Sancho, Francisco Jovel, Salvador Sanchez Cerén et moi-même. Ces négociations échouèrent lorsque Handal (Parti communiste du Salvador, PCS), Jovel (Parti révolutionnaire des travailleurs centraméricains, PRTC) et Sanchez Cerén (Forces populaires de libération, FPL) refusèrent, au nom de leurs organisations respectives, que l'épuration de l'armée soit progressive et l'amnistie immédiate.

Cet échec faisait courir des risques graves par manque d'égards envers les chefs guérilleros, d'un côté, et à cause de l'humiliation à laquelle on voulait soumettre l'armée, qui n'avait pas été vaincue militairement, de l'autre. Ne pas appliquer immédiatement l'amnistie impliquait la mise en route d'un processus judiciaire et éventuellement l'arrestation de chefs importants de l'armée. Qui effectuerait ces

arrestations ? Le pouvoir judiciaire, déjà controversé, était-il prêt à affronter une situation de ce genre ? De la même façon, vouloir expulser d'anciens maquisards des terres qu'ils occupaient signifiait envoyer l'armée faire ce à quoi elle n'avait pas pu parvenir en onze ans. C'était ranimer le conflit. L'amnistie des militaires d'une part et, d'autre part, la transformation des territoires occupés militairement par la guérilla en propriétés productives aux mains des ex-guérilleros, tels étaient les deux piliers d'une transition ordonnée et pacifique.

La phase finale du processus comportait également la destruction des missiles sol-air encore aux mains de la guérilla ; cela était important pour les États-Unis. Le sachant, j'ai négocié avec des représentants du Département d'État et du ministère de la Défense des États-Unis la destruction de ceux que détenait l'Armée révolutionnaire du peuple (ERP), en échange du soutien à la réinsertion des cadres moyens de la guérilla. Les autres organisations de la guérilla et les sympathisants de la gauche voulaient utiliser ces missiles comme monnaie d'échange pour obtenir l'épuration immédiate de l'armée.

La crise engendrée par l'échec des négociations entre le Président et le Commandement général du FMLN fut résolue grâce à des réunions informelles entre le président Cristiani et moi-même, toujours dans la résidence d'Iqbal Riza. Ce dernier était informé de leur existence, mais pas de leur contenu. À l'origine, elles avaient eu pour but d'assurer le succès de la négociation entre le Commandement général et le Président, mais, après l'échec de cette négociation, elles se poursuivirent et aboutirent. J'acceptai, au nom de l'ERP, un accord qui incluait :

- de réaliser de façon progressive (en un an) l'épuration des chefs et officiers de l'armée. Cela a permis que certains prennent leur retraite avec droit à pension, et que d'autres reçoivent une aide économique. La liste ne devait pas en être publiée¹³ ;
- de transférer aux ex-combattants de la guérilla un nombre important de plantations de café et de canne à sucre, de terres classées en catégorie supérieure et de propriétés sur la côte pouvant être utilisées pour le tourisme, la production de sel et de crevettes¹⁴ ;
- de promulguer l'amnistie simultanément à la publication du rapport de la Commission de la vérité, pour éviter des complications juridiques¹⁵ ;
- de détruire les armes de la guérilla, y compris les missiles sol-air ; ce point a été supervisé par les techniciens du département de la Défense des États-Unis ;
- de mettre en œuvre un programme de réinsertion pour six cents cadres du

12. Voir Norberto Bobio, *Derecha e Izquierda*, Madrid, Taurus, 1995, pp. 76, 77, 81, 82.

13. La liste comprenait 77 responsables et officiers, dont le ministre et le vice-ministre de la Défense, les chefs des principales brigades et des détachements principaux, ainsi que presque tout l'état-major.

14. Accord complémentaire du 5 février 1993, *Tierra e infraestructuras de mayor importancia económica. Ejecución de los Acuerdos de paz*, Nations unies, janvier 1997, p. 25.

15. Le rapport de la CV fut publié le 15 mars 1993, et l'amnistie générale fut adoptée le 20 mars.

FMLN¹⁶, répartis en catégories en fonction de leur rang et de leur ancienneté ; le financement de l'opération a été assuré par l'Agence internationale pour le développement (AID) à concurrence de 9 millions de dollars¹⁷ ;

d'adopter la loi qui a permis aux dirigeants du FMLN de bénéficier de mesures de protection personnelle financées par l'État et confiées à la nouvelle Police nationale civile¹⁸.

Tant Cristiani que moi-même avons parfois été qualifiés de traîtres par nos compagnons respectifs pour avoir défendu publiquement ces dispositions. À droite comme à gauche, la position des modérés en fut provisoirement affaiblie. Mais la stabilité fut maintenue et les engagements intégralement respectés, y compris l'épuration de l'armée. D'autres actions, comme le programme de déminage, purent aussi être menées à bien.

D'un côté comme de l'autre, deux conceptions s'affrontaient : ceux qui pensaient que la pureté du processus permettrait de le mener à terme, et nous qui pensions que c'était la stabilité qui garantirait des changements véritables. Tenter des actions qui ne correspondaient pas au rapport des forces n'aurait pu que faire éclater au grand jour la fragilité du processus de paix et de la transition. En voulant humilier l'armée ou en refusant de satisfaire les besoins fondamentaux des maquisards qui vivaient le traumatisme de leur reconversion en simples citoyens, on aurait ouvert une crise qui aurait ramené vers le passé toutes les énergies. Or il importait surtout de dissoudre les anciennes polices, d'en former une nouvelle, d'adopter les réformes constitutionnelles sur les systèmes électoral et judiciaire et sur l'armée, de changer le commandement de celle-ci et d'en réduire les effectifs, de reconverter la guérilla en parti politique et de la faire participer aux élections de 1994. Le retour à une situation d'affrontement ou de tension aurait augmenté la méfiance, allongé le processus et obligé les deux camps à conserver longtemps des moyens militaires, comme il est courant dans de tels processus de pacification (en mai 1993, on découvrit au Nicaragua un arsenal comportant plus de mille armes, dont des missiles sol-air ; il appartenait à l'une des organisations du FMLN, le FPL, qui affirma l'avoir conservé par précaution).

Et la justice ?

Le bon déroulement du processus permit que le désarmement de la guérilla et la soumission de l'armée au pouvoir civil soient ressentis par les intéressés comme une nécessité politique plus que comme une contrainte. Cela n'a pas été sans influence sur la justice. Le modèle de justice fondé avant tout sur le châtement présuppose qu'un camp a vaincu. À la fin de 1992, l'armée se sentait aux abois mais elle conservait sa puissance et, si elle avait décidé de réagir, personne n'aurait pu l'arrêter. Cependant, grâce à une méthode privilégiant la prudence, toutes les réformes

furent menées à bien et l'armée se transforma. Les militaires soumis à l'épuration perdirent leur pouvoir, et la société reconnaît que l'armée est aujourd'hui soumise à l'autorité civile. Quant aux chefs de la guérilla, ils traversaient une période difficile d'insécurité personnelle qui les conduisait à critiquer l'accord de paix. Or c'étaient eux qui contrôlaient réellement les armes. Ils pouvaient entretenir l'inquiétude des combattants et les pousser à des soulèvements qui, faute de but précis, auraient été plus difficiles à contrôler. Grâce à des mesures pertinentes, le Salvador ne connut pas de soulèvement des maquis, ce qui est extraordinaire vu la durée et l'ampleur du conflit qui s'achevait. De nombreux chefs de la guérilla sont aujourd'hui exploitants agricoles ; souvent, il est vrai, dans une situation plus ou moins précaire, mais tant la réforme agraire de 1980 que le programme de transfert des terres contenu dans l'accord de paix ont pratiquement éliminé le problème de la terre comme source de conflit¹⁹.

La viabilité d'un accord de paix ne repose pas seulement sur le rapport des forces militaires, mais aussi sur toute une gamme d'autres éléments, tels que les alliances internationales, idéologiques ou commerciales, et la structure économique de la société. Au Salvador, tous ces éléments avaient évolué favorablement au début des années quatre-vingt-dix, ce qui a renforcé les chances de la paix. L'économie salvadorienne s'était transformée sous l'effet des envois de fonds adressés à leurs familles par les émigrés aux États-Unis, ainsi que de la réforme agraire de 1980. C'est cela qui avait permis au secteur agro-industriel et financier de l'emporter sur les grands propriétaires fonciers. Or ce secteur, mené par Cristianini, voulait la démocratisation et la paix. Au Salvador, le rapport des forces a été la résultante de plusieurs facteurs : le blocage militaire ; la dimension du conflit ; le processus démocratique progressant parallèlement à la guerre à partir de 1982, avec des élections de plus en plus libres ; le contexte international en faveur de la démocratisation et la fin de la guerre froide. C'est ce dernier point qui permit aux causes

16. Tous les groupes en ont bénéficié : 175 personnes pour l'Armée révolutionnaire du Peuple (ERP), 125 pour Résistance nationale (RN) et 100 pour chacun des trois autres groupes : Forces populaires de libération (FPL), Parti communiste du Salvador (PCS) et Parti révolutionnaire des travailleurs centraméricains (PRTC).

17. Accord complémentaire du 5 février 1993. *Sobre el plan de reinserción para 600 oficiales y mandos medios del FMLN. Ejecución de los Acuerdos de paz*, Nations unies, janvier 1997, p. 28.

18. Loi relative aux personnes bénéficiant de mesures particulières de sécurité, adoptée en 1993.

19. Les programmes sont parvenus à contenir les poussées de violence des anciens maquisards, mais ils n'ont pas été des réussites économiques en raison du rétrécissement de la place de l'agriculture dans le pays et du fait que certains secteurs de l'extrême-droite sabotèrent la réinsertion des membres du FMLN. En 1992 et 1993, le Secrétariat à la reconstruction nationale ne versa les subventions qu'après le début de la période des semailles (saison des pluies) : on craignait qu'un succès des ex-guérilleros dans la production ne donne un pouvoir économique à la gauche ; leur discipline leur permit de limiter l'échec. Mais les démobilisés de l'armée, qui bénéficiaient des mêmes programmes, ont, eux, posé de sérieux problèmes de violence politique et considérablement augmenté la délinquance. Le Salvador connaît aujourd'hui un grave problème de délinquance violente ; selon le Procureur général de la République, il y a en moyenne 8 000 homicides par an, soit, proportionnellement à la population, plus qu'en Colombie.

internes du conflit de passer au premier plan. Mais l'élément essentiel fut le blocage militaire. En particulier, l'offensive conduite en 1989 par la guérilla, en portant la guerre jusque sous les fenêtres des grands patrons, eut un impact psychologique décisif.

En Argentine, il en a été tout autrement, car c'est la défaite de l'armée face à la Grande-Bretagne aux Malouines, en 1982, qui permit de poursuivre les militaires pour les violations des droits de l'homme commises pendant la dictature. Plus loin, nous ferons brièvement d'autres comparaisons, avec le Guatemala, le Nicaragua et le Chili. D'une façon générale, c'est toujours le contexte qui détermine la façon dont on aura à se pencher sur le passé.

On comprend mieux à présent que la question de la justice non seulement comporte des aspects moraux ou juridiques, mais dépend également du contexte politique. Après tout, le principal est d'éviter la répétition des atteintes aux droits de l'homme et d'en finir avec l'impunité. Les mécanismes qui permettent d'obtenir ce résultat sont déterminés par le rapport des forces ; c'est lui qui donne le ton, qui dit la part de châtiment et la part de vérité qui sont possibles et nécessaires pour rendre justice.

La Commission de la vérité (CV)

La négociation est plus efficace lorsqu'elle est directe. Ce fut le cas au Salvador, où le gouvernement de droite, l'armée et le FMLN y participèrent. Même si le nombre des violations des droits de l'homme était bien différent dans un camp et dans l'autre, toute action judiciaire aurait bloqué la négociation elle-même : il était exclu que celle-ci conduisît les négociateurs en prison. C'est ainsi qu'une commission se substitua à des procédures judiciaires. Il fut difficile d'arriver à un accord car le gouvernement s'efforçait d'éviter tout processus de ce genre, et le FMLN ne le voulait qu'unilatéral. Finalement, on s'entendit pour déléguer au Secrétaire général des Nations unies la mission de former une Commission de la vérité constituée de trois personnalités étrangères au Salvador. Ce furent Belisario Betancur, ancien président de la Colombie, Reinaldo Figueredo, ancien ministre des Affaires étrangères du Venezuela, et le juriste américain Thomas Buergental. La CV devait limiter ses enquêtes aux faits survenus depuis 1980 et agir avec discrétion pendant une période limitée à six mois ; elle avait le droit de s'entretenir librement et en privé avec les personnes de son choix, de demander des informations et des documents aux parties et de visiter tous lieux sans préavis. Elle pouvait exprimer des recommandations et devait finalement remettre son rapport au Secrétaire général des Nations unies, qui devait le publier. La durée très réduite de son activité fut une de ses faiblesses. Mais elle eut un rôle positif car elle rendit publiques les enquêtes sur l'assassinat de Mgr Romero, sur celui des jésuites,

sur le massacre de El Mozote et sur d'autres événements d'une grande portée historique. Son arme principale fut l'*assignation publique*, action qui répondait au besoin de justice sans affecter la stabilité qu'exigeaient les réformes.

Cela dit, ses recommandations ne furent pas toutes pertinentes. L'objectif premier de l'accord de paix, c'était que ceux qui utilisaient la violence comme moyen de lutte politique l'abandonnent au profit de méthodes démocratiques, ce qui impliquait de convertir la guérilla en parti et de soumettre l'armée au pouvoir civil – pas d'exclure du jeu politique les ex-militaires et les ex-guérilleros. Or la commission recommanda d'interdire pour dix ans aux dirigeants du FMLN et aux responsables de l'armée toute charge publique et de les écarter à vie de toute fonction dans la sécurité et la défense²⁰. Cette recommandation fut invalidée au motif qu'elle violait la Constitution en privant de leurs droits des individus qui n'avaient pas fait l'objet de poursuites judiciaires.

En Colombie, durant le gouvernement de Cesar Gaviria (1990-1994), le « Privilège politique » permit d'accorder des sièges parlementaires aux maquis démobilisés, sans recourir à l'élection²¹. Le Salvadorien Roberto d'Aubuisson, organisateur notoire des escadrons de la mort dans les années quatre-vingt, joua un rôle essentiel aux côtés du président Cristiani dans les négociations, et cela fut rendu possible par sa conversion en parlementaire. Bref, la recommandation de la CV apparut plutôt comme un instrument de disqualification des adversaires politiques au sein même de la gauche que comme une mesure utile à la réconciliation²². Faire participer des adversaires à une politique démocratique est une nécessité ; le leur interdire est une grave erreur.

La direction de l'Armée révolutionnaire du peuple (ERP), à laquelle j'appartenais, assumait, dans une lettre remise à la commission, sa responsabilité dans la condamnation à mort de onze maires, accusés pendant la guerre d'avoir organisé des réseaux d'espionnage au profit de l'armée et des groupes paramilitaires dans des territoires sous contrôle de la guérilla. Le rapport de la commission, qui en prend acte (p. 205), ne mentionne aucun autre cas de coopération volontaire, mais établit

20. *Informe Comisión de la Verdad, De la locura a la esperanza*, Nations unies, 1993, p. 245.

21. *Procesos de paz*, Mauricio García Durán, CINEP, 1992, p. 162.

22. Les militaires assignés furent chassés de l'armée lors de l'épuration ; ils pouvaient difficilement retrouver des positions de pouvoir ; aucun n'était tenté par la politique. Par ailleurs, l'accord sur la police civile ne permet pas aux militaires d'y occuper des postes, qui sont réservés aux civils. Finalement, la mesure ne concernait que la gauche et, au sein de celle-ci, le groupe le plus modéré, l'ERP. La publication du rapport de la CV coïncida avec la signature par l'ERP et Cristiani de l'accord pour la transition. Comme on l'a dit plus haut, cet accord porta un rude coup au prestige de l'ERP, y compris dans les secteurs modérés de l'opposition et parmi les observateurs internationaux, qui ne comprirent pas l'importance de la stabilité. Cela a pu avoir un effet sur les informations que l'opposition communiqua à la CV, car certains considéraient que l'ERP mettait en danger le processus de paix. C'est probablement ce qui explique que le rapport de la CV s'en prenne uniquement à l'ERP, et peut-être la mesure d'interdiction elle-même, considérée comme un moyen d'écarter le danger. Finalement, l'ERP (y compris l'auteur de cet article) se sépara du FMLN en 1995.

que ces actions résultaient d'une politique décidée par le Commandement général du FMLN (p. 207) et appliquée par tous les groupes, comme en témoigne la condamnation à mort de treize autres maires. Pourtant, aucun autre dirigeant du FMLN n'assuma la responsabilité de la condamnation de ces maires, ni d'autres actions de ce genre, que nul pourtant ne pouvait entreprendre sans l'accord de la direction de son organisation.

Si la Commission de la vérité sud-africaine a mêlé de façon pertinente vérité, justice et pardon et encouragé l'aveu, la version salvadorienne ne reconnut aucune valeur à celui-ci, considérant comme une pratique parfaitement admissible d'éluider ses responsabilités par de faux témoignages, d'arguer de l'absence de preuves ou de rejeter les responsabilités sur les subordonnés²³. Cette façon de faire tend à occulter le passé et à favoriser l'impunité. Si ce que l'on veut, c'est obtenir la réconciliation et empêcher que les faits ne se reproduisent, le meilleur moyen est l'aveu spontané. Dans le cas du Salvador, recommander que l'État et le FMLN demandent pardon à la société était plus important que les sanctionner directement. La commission salvadorienne fut au-dessous de sa tâche sur quatre points :

- son rapport ne fut pas équilibré. D'un côté, elle fit porter la responsabilité sur la seule armée et, de l'autre, sur un seul des cinq groupes de la guérilla, l'ERP. Elle ne mentionna ni la responsabilité concrète des États-Unis ni celle du patronat²⁴ dans la répression ;

- elle recommanda des mesures allant à l'encontre de la nature même de l'accord et de la légalité en demandant d'interdire toute action politique à certains des assignés (dont l'auteur de cet article) ou en réclamant la démission du président de la Cour suprême ;

- elle n'encouragea pas l'aveu comme mécanisme de réconciliation. Bien au contraire, elle le punit. Et, en évitant dans bien des cas d'aller au fond des choses, elle se montra disposée à éluder des responsabilités évidentes ;

- elle ne recommanda pas que les parties demandent pardon à la société.

Toutefois, ces défauts ne remirent pas en cause l'effet globalement positif de son travail : pour la première fois dans l'histoire du Salvador, on a scruté et dénoncé officiellement un nombre important de violations des droits de l'homme ; on a établi en outre que l'État avait été, tant sur le plan du nombre que sur celui de la gravité, le principal responsable de ces violations. Mais rejeter toute la responsabilité sur la seule armée ne correspondait pas exactement à la vérité, ni à la justice. L'armée et l'État dans son ensemble ont été les instruments de la politique des États-Unis et des groupes salvadoriens qui détenaient le pouvoir économique. Quoi qu'il en soit, la commission ne réussit pas à provoquer une catharsis dans la société, comme ce fut le cas en Afrique du Sud. La publication de son rapport eut sur l'armée salvadorienne un impact psychologique et politique moins important que le procès public des assassins des pères jésuites, en dépit de ses lacunes. Peut-être les résultats auraient-ils été

meilleurs si, comme en Afrique du Sud, les parties avaient participé directement à ses travaux, encore que ceux-ci s'en fussent certainement trouvés fortement compliqués.

Éléments de comparaison

À la différence du Salvador, la paix au Guatemala (décembre 1996) fut davantage la conséquence de facteurs externes que du rapport interne des forces : l'armée guatémaltèque n'accepta de négocier qu'après avoir vaincu la guérilla, alors que l'armée salvadorienne s'y vit contrainte par le match nul militaire. Cette configuration, ainsi que l'importance du facteur ethnique, rendaient plus difficile une conception commune de la justice. En outre, la guerre s'était déroulée dans des régions reculées et limitée à des actions sporadiques ; elle ne constituait pas le problème principal de la société, comme c'était le cas au Salvador. Les secteurs modernistes de la droite qui avaient gagné les élections de janvier 1996 s'appuyèrent, avec l'assentiment de l'armée, sur l'accord de paix pour réaliser des réformes et améliorer l'image internationale du pays. Pourtant, c'est dans ce pays que les droits de l'homme avaient été le plus massivement violés, avec 658 massacres, pour la plupart d'Indiens maya²⁵. Seulement, les vainqueurs de la guerre étaient assez forts pour choisir le moment et les modalités du retour à la paix.

Le facteur extérieur décisif fut la pacification du Nicaragua et du Salvador, qui plaçait le Guatemala en position désavantageuse en matière d'investissements étrangers. Le pays avait pris beaucoup de retard sur le plan de la libéralisation économique et de la démocratisation politique.

Aujourd'hui, la lutte politique y oppose deux forces de droite : le Parti de l'avancée nationale (PAN), actuellement au pouvoir et qui représente le centre droit libéral (51,22 % des voix en janvier 1996), et le Front républicain guatémaltèque (FRG), d'extrême-droite (48,78 %), sous la direction du général Ríos Montt, artisan de la répression en 1982 et 1983²⁶. Si une véritable transformation démocratique est en

23. La direction de l'ERP se refusa à rejeter sur les subordonnés la responsabilité d'actes qui étaient dans la ligne officielle du FMLN. Ana Guadalupe Martínez, dirigeante de l'ERP, n'avait eu aucune responsabilité militaire pendant la guerre : elle occupait au Mexique et au Nicaragua la fonction de diplomate du FMLN dès avant 1980. Elle n'en fut pas moins assignée par la CV comme responsable de l'exécution des maires, simplement parce qu'elle était signataire de la lettre de l'ERP à la CV. Elle fut élue vice-présidente du Parlement en 1994 et 1997, mais sans l'appui d'une partie du FMLN.

24. L'armée salvadorienne fut un instrument de la politique des États-Unis et des détenteurs salvadoriens du pouvoir économique. Le bataillon Atlacatl fut entraîné par les États-Unis et c'est lui qui commit la majorité des meurtres, y compris celui des pères jésuites. Il ne s'agit pas seulement là d'actes de fanatisme individuel, mais des effets de l'instruction et de la doctrine militaires qu'ils avaient reçues. Le président Clinton a reconnu que les États-Unis avaient une part de responsabilité dans les massacres de population au Guatemala (Agence Reuters, câble du 10 mars 1999, Antigua, Guatemala) ; et le Pentagone, que ses instructeurs auprès de l'armée salvadorienne avaient utilisé des manuels sur le bon usage de la torture, du chantage et des exécutions (*La Prensa Gráfica*, El Salvador, 1^{er} octobre 1996, citation du *Washington Post*).

25. Rapport de la Commission de la vérité, *Oxford Analytica, Latin America Daily Brief*, 3 mars 1999.

26. *Panorama Centroamericano, Reporte Político*, n° 111, janvier 1996.

cours, avec notamment les réformes de la police, de l'armée et de la justice, il est encore bien difficile de traiter le passé, comme le prouve l'assassinat, en avril 1998, de l'évêque Juan Gerardi, qui venait de publier un document intitulé *Recuperación de la memoria histórica. Guatemala, nunca más*. L'avenir de la justice et l'attitude vis-à-vis du passé dépendront du contexte international, de la nouvelle génération de cadres de l'armée et des résultats électoraux. Autrement dit, réconciliation et justice se fondent sur la mise en œuvre de changements démocratiques progressifs, sans presque aucune possibilité de parler du passé. Au Salvador, on a pu le faire tout en réalisant une transformation démocratique profonde et rapide. Mais personne ne fut traîné devant les tribunaux ni incarcéré du fait de l'accord de paix.

Au Nicaragua, la révolution sandiniste de 1979 fit justice par la force, en réaction à la dictature de Somoza, mais cela provoqua un rejet de la part de forces intérieures et extérieures, qui empêcha toute stabilisation et déboucha sur une autre guerre. La transition concerne ici le passage d'un gouvernement autoritaire issu d'une révolution à une démocratie institutionnelle. L'événement le plus important depuis la révolution fut la tenue d'élections libres en 1990 et la remise du pouvoir à l'Union nationale d'opposition (UNO) par les sandinistes. Mais parvenir à la réconciliation et à la justice était plus compliqué qu'au Salvador ou au Guatemala. Car le passé du Nicaragua – dictature, puis révolution – n'avait pas connu d'ordre institutionnel. Le problème n'était pas seulement les violations des droits de l'homme résultant de la guerre, mais aussi les expropriations effectuées lors de la révolution. Ainsi la réconciliation a buté, avant tout, sur le problème de la propriété²⁷. Sous le gouvernement de Violeta Chamorro (1990-1996), il y eut des soulèvements populaires, de nouvelles poussées de la guérilla, des grèves générales et une violence politico-sociale quasi permanente : toujours à propos de la propriété.

Violeta Chamorro œuvra efficacement à la pacification et à la démocratisation. En échange de la transformation de l'armée et de la police héritées de la période révolutionnaire et de la libéralisation de l'économie²⁸, la répartition de la propriété issue de la révolution fut fondamentalement respectée. Mais cette question ne fut définitivement réglée entre les véritables adversaires que lorsque, en janvier 1997, Arnoldo Alemán, héritier du libéralisme de Somoza, gagna les élections et prit la tête du gouvernement. Neuf mois plus tard, il signa avec les sandinistes l'accord final sur la propriété. Depuis lors, la lutte politico-sociale s'est nettement calmée. Au Nicaragua, s'il n'y a pas eu de Commission de la vérité, ni de jugements pour des violations des droits de l'homme, il y a eu, en revanche, des indemnisations, des paiements et des restitutions de propriété.

Le Chili, contrairement aux pays d'Amérique centrale, n'a pas connu de pacte formel entre l'opposition et la dictature de Pinochet : la légalité est celle qu'a léguée la dictature. En Amérique centrale, les Constitutions et les armées issues de pactes de transition ont été réformées indépendamment de la voie choisie pour

traiter la question du passé ; les facteurs de changement, directs ou indirects, ont été la guerre révolutionnaire et la situation internationale. Au Chili, le changement, même si la pression internationale y a joué un certain rôle, est essentiellement le résultat de la tradition démocratique du peuple, qui a renversé Pinochet par le référendum de 1988. Ce dernier, si on le compare à Ríos Montt, Anastasio Somoza, Videla ou aux généraux du Salvador, ne paraît pas avoir violé de façon aussi déchaînée les droits de l'homme. La dictature chilienne a été capable de se transformer en un régime institutionnel, bien que de nature autoritaire. La différence vient des antécédents démocratiques du Chili, qu'ignore largement l'Amérique centrale.

Au Chili, il n'y a pas eu de guerre révolutionnaire. C'est en exil que l'opposition a atteint sa masse critique ; en Amérique centrale, il y a eu plus d'assassinats que d'exils et il fallut aux révolutionnaires plus de volonté que de compétence pour faire la guerre. C'est ce qui explique que, en Amérique centrale, les révolutionnaires soient dans l'opposition et les droites réformées au gouvernement, alors qu'au Chili l'opposition à Pinochet est au gouvernement et la droite, qui ne s'est pas réformée, dans l'opposition. Enfin, au Chili, la réconciliation et la justice sont toujours des questions en suspens, moins parce qu'on n'a pas jugé Pinochet et l'armée pour leurs crimes, que parce qu'il n'existe pas de pacte formel de transition qui permette la formation d'un consensus.

Le Salvador a bénéficié de certains facteurs favorables à la négociation : la prédominance métisse et une certaine homogénéité des valeurs nationales et catholiques chez les adversaires. Malgré leurs différends idéologiques, la droite et la gauche avaient la même idée de l'unité du pays, ce qui n'a pas été le cas au Guatemala, en Angola ou dans d'autres lieux de guerre. En revanche, la dimension du conflit rendit les choses plus difficiles. « Sur la base de tous les indicateurs quantitatifs, le FMLN fut militairement le plus puissant mouvement de guérilla qu'ait jamais connu l'Amérique latine »²⁹, y compris ceux, victorieux, de Cuba et du Nicaragua ; dix ans durant, il tint tête, indirectement, aux États-Unis. Mais le cas du Salvador n'est pas le seul à démontrer que justice et réconciliation ne peuvent être simplement des idées abstraites, ni consister en une évaluation numérique des crimes ou des cruautés d'un régime autoritaire. Elles dépendent aussi de la force dont on peut disposer pour élaborer une formule qui, en intégrant morale et réalisme politique, est susceptible de conduire à une solution durable pour un pays donné.

Traduit de l'espagnol par Claude Grégoire

27. « Les hommes oublient plus vite la mort de leur père que la perte de leur patrimoine », Machiavel, *Le Prince*, ch. 17 (traduction par Christian Bec), dans *Œuvres*, Paris, Robert Laffont, coll. « Bouquins », 1996, p. 152.

28. Au moment de la victoire électorale de l'UNO, fut signé le document connu sous le nom de « Protocole de transition », publié le 27 mars 1990.

29. Cynthia McClintock, *op. cit.*, p. 46.