

Résolution 693 (1991), Salvador

David Garibay

► **To cite this version:**

David Garibay. Résolution 693 (1991), Salvador. Albaret, Mélanie ; Decaux, Emmanuel ; Lemay-Hébert, Nicolas ; Placidi, Delphine ;. Les grandes résolutions du Conseil de Sécurité des Nations unies, Dalloz, pp.149-159, 2012. halshs-00793155

HAL Id: halshs-00793155

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00793155>

Submitted on 4 Mar 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

David GARIBAY
« Résolution 693 (1991) : El Salvador »
p.149-159

in

Mélanie ALBARET, Emmanuel DECAUX, Nicolas LEMAY-HEBERT, Delphine PLACIDI-FROT (sous la direction de)

Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies
Paris, Dalloz, 2012, 613 p.

Texte de la résolution

Le Conseil de Sécurité,

Rappelant sa résolution 637 (1989) du 27 juillet 1989, dans laquelle il a apporté son soutien sans réserve au Secrétaire général pour qu'il poursuive sa mission de bons offices en Amérique centrale,

Rappelant également l'accord de Genève du 4 avril 1990 et l'Ordre du jour de Caracas du 21 mai 1990 dont sont convenus le Gouvernement d'El Salvador et le Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional,

Profondément préoccupé par la persistance et l'intensification du climat de violence en El Salvador, qui affecte gravement la population civile, et soulignant qu'il importe donc d'appliquer intégralement l'Accord relatif aux droits de l'homme conclu entre les deux parties à San José le 26 juillet 1990,

Se félicitant des accords de Mexico conclus entre les deux parties le 27 avril 1991,

Ayant examiné les rapports du Secrétaire général en date des 21 décembre 1990 et 16 avril et 20 mai 1991,

Rendant hommage au Secrétaire général et à son représentant personnel pour l'Amérique centrale pour leurs bons offices, et exprimant son plein appui aux efforts qu'ils poursuivent pour faciliter un règlement pacifique du conflit en El Salvador,

Soulignant la grande importance qu'il attache à ce que les deux parties fassent preuve de modération et de retenue afin d'assurer la sécurité de tout le personnel employé par l'Organisation des Nations Unies, à ce qu'elles adoptent toutes les autres mesures appropriées et nécessaires pour faciliter des négociations qui permettent d'atteindre aussitôt que possible les objectifs énoncés dans l'accord de Genève et les autres accords susmentionnés, et notamment à ce qu'elles coopèrent pleinement avec le Secrétaire générale et son représentant personnel à cette fin,

Conscient du droit qu'ont les parties de déterminer leur propre processus de négociation,

Demandant aux deux parties de poursuivre sans délai et avec flexibilité les négociations en cours, en concentrant leurs efforts sur les points convenus dans l'Ordre du jour de Caracas, afin de parvenir en priorité à un accord politique concernant les forces armées et les arrangements nécessaires pour faire cesser les affrontements armés et d'instituer ensuite dans les meilleurs délais un processus qui conduira à l'établissement des garanties et conditions nécessaires pour réintégrer en toute légalité les membres du Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional dans la vie civile, institutionnelle et politique du pays,

Se déclarant convaincu qu'un règlement pacifique en El Salvador favorisera l'heureuse issue du processus de paix en Amérique centrale,

1.*Approuve* le rapport du Secrétaire général en date des 16 avril et 20 mai 1991 ;

2.*Décide* de créer sous sa propre autorité, et en se fondant sur le rapport du Secrétaire général mentionné au paragraphe 1, une mission d'observation des Nations Unies en El Salvador et de la charger de surveiller tous les accords conclus entre les deux parties, ses attributions consistant, d'abord, pendant la première phase de l'opération intégrée de maintien de la paix, à vérifier l'application par les parties de l'Accord relatif aux droits de l'homme, conclu à San José le 26 juillet 1990 et décide également que les tâches ou phases ultérieures de la Mission d'observation devront être soumises à son approbation ;

3.*Décide* également que la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador sera constituée pour une durée initiale de douze mois.

4.*Prie* le Secrétaire général de prendre les mesures nécessaires pour organiser la première phase de la Mission, comme prévu aux paragraphes 2 et 3 ;

5.*Invite* les deux parties à poursuivre, comme elles en sont convenues, un processus continu de négociation afin d'atteindre au plus tôt les objectifs énoncés dans les accords de Mexico du 27 avril 1991 et tous les autres objectifs visés dans l'accord de Genève du 4 avril 1990 et, à cette fin, à coopérer pleinement avec le Secrétaire général et son représentant personnel dans leurs efforts ;

6.*Prie* également le Secrétaire général de tenir le Conseil de sécurité pleinement informé de l'application de la présente résolution.

COMMENTAIRE

La guerre civile au Salvador (1980-1992) est emblématique des conflits armés internes dont les raisons s'inscrivent dans les contextes locaux mais qui sont insérés dans la confrontation de la guerre froide durant la décennie 1980. La chute du mur de Berlin donne l'occasion aux Nations unies d'y déployer une importante mission de médiation active de la négociation et de surveillance de la mise en oeuvre des accords de paix. Le caractère exemplaire du succès de l'ONUSAL (mise en place par la résolution 693) doit toutefois être évalué au regard de l'évolution de la configuration locale et de la difficile reproductibilité d'une mission dont les objectifs et les contours ont été très largement construits au fur et à mesure de l'avancée de la négociation.

La recherche par les Nations unies d'une solution politique, négociée et régionale aux conflits armés en Amérique centrale

La résolution 693 (1991) s'inscrit dans l'ensemble des actions des organismes multilatéraux pour la résolution des conflits armés en Amérique centrale telle qu'elle s'esquisse à partir de la deuxième moitié de la décennie 1980. La région connaît en effet des conflits internes depuis la fin des années 1970 au cours desquels des guérillas révolutionnaires tentent de prendre le pouvoir par la lutte armée. Au Nicaragua, la victoire des Sandinistes en 1979 conduit à la mise en place d'un régime de type socialiste allié de La Havane, contre lequel des mouvements armés contre-révolutionnaires, soutenus par Washington, vont maintenir une situation d'affrontements armés permanents pendant toute la décennie 1980, jusqu'à la défaite électorale des Sandinistes en 1990 et la démobilisation de la *contra*. Au Guatemala, le régime militaire met quasiment fin à la guérilla au début des années 1980 par une politique de violence (massacres et destructions de villages) ciblée systématiquement contre les populations indigènes soupçonnées par le régime, d'être les soutiens de la rébellion. Au Salvador, enfin, la guerre civile dure une douzaine d'années, et voit s'affronter un régime soutenu par Washington et une guérilla révolutionnaire.

Or pendant la décennie 1980, ces conflits sont insérés dans le contexte de la guerre froide. Pour Washington, les guérillas révolutionnaires sont perçues comme un danger pour la stabilité de la région et donc comme une menace à la sécurité des Etats-Unis. Moscou n'est pas présent directement dans la région, mais son influence est considérable au travers du soutien apporté par Cuba au régime sandiniste et aux guérillas révolutionnaires dans les autres pays. De ce fait, l'action des Nations unies est très limitée dans la région avant la fin de la guerre froide : l'Organisation se contente d'appuis rhétoriques aux initiatives régionales. En effet, ce sont, à ce moment là, plutôt les pays de la région, réunis dans le groupe de Contadora (groupé créé en 1983 à l'initiative du Mexique, du Panama, de la Colombie et du Venezuela) qui proposent des solutions négociées, portées par une compréhension des conflits à la fois déconnectée de la Guerre froide et insérée dans les configurations locales. Deux résolutions du Conseil de sécurité (530 (1983) et 562 (1985)) soutiennent ainsi les mécanismes de dialogue impulsés par des pays de la région. Mais ces résolutions, adoptées à l'unanimité, n'ont toutefois qu'une portée symbolique. L'intérêt pour la région s'accroît progressivement au sein des Nations unies. L'Assemblée générale inscrit la question de la résolution négociée des conflits armés en Amérique centrale dans ses ordres du jour annuels à partir de 1983 et adopte chaque année une résolution en ce sens. Le Secrétaire général nomme en 1987 le diplomate péruvien Alvaro de Soto comme représentant personnel pour la résolution du conflit en Amérique centrale.

La résolution 637 (1989) du Conseil de sécurité marque en juillet 1989 la première initiative de soutien à la paix dans la région : par rapport aux deux résolutions antérieures, elle souligne l'importance des engagements pris par les chefs d'Etat des pays centraméricains dans le cadre des accords d'Esquipulas (1986 et 1987) pour parvenir à une paix durable. Ceux-ci ont en effet mis en place des sommets annuels de chefs d'Etat qui vont permettre de reconnaître l'ensemble des gouvernements (y compris celui du Nicaragua) et de délégitimer toute opposition armée. La résolution demande également aux Etats membres de cesser de soutenir des acteurs armés dans la région.

Elle est suivie par la résolution 644 (1989) de novembre 1989 qui instaure l'ONUCA, groupe d'observateurs des Nations unies en Amérique centrale, dont la mission consiste initialement à vérifier le comportement des acteurs armés irréguliers et à veiller à ce que le territoire d'un Etat ne soit pas utilisé par des acteurs armés agissant dans un Etat voisin. Mission aux contours flous, l'ONUCA est un déploiement d'observateurs non-armés. Il ne s'agit pas d'une mission d'interposition ou de vérification au sens où elle ne se réfère pas à un accord de paix. Il ne s'agit pas non plus d'une mission de construction de la paix car il n'y a pas d'accompagnement d'une négociation, ni de mise en place de nouvelles institutions. Elle traduit également la forte réticence des pays de la région à une intervention internationale qui menacerait leur souveraineté nationale. Elle est censée avoir une portée régionale, mais va se concentrer sur le cas du Nicaragua, où avec l'avancée des négociations et surtout l'organisation d'élections, son rôle va consister à accompagner le processus de démobilisation de la guérilla contre-révolutionnaire. Elle reste en place jusqu'en janvier 1992 et est composée d'un millier d'observateurs. La mission de l'ONUCA est complétée ponctuellement par celle de l'ONUVEN, mission des Nations unies pour l'observation des élections de février 1990 au Nicaragua, qui constitue pour l'ONU l'une des premières missions d'observation électorale de scrutins organisés par des autorités nationales à laquelle elle participe en tant que telle (avec l'observation des élections de novembre 1989 en Namibie par l'UNTAG). Les résultats de ces élections contribuent d'ailleurs au fait que la mission de l'ONUCA se concentre quasi exclusivement sur la question de l'accompagnement et de la supervision de la démobilisation de la *contra* puisque la défaite des Sandinistes met de fait fin au conflit armé.

Une négociation placée sous la médiation active du représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies

La présence d'Alvaro de Soto dans les négociations entre le gouvernement et le *Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional* (FMLN) (groupe armé de guérilla révolutionnaire qui mène la guerre civile depuis 1980) contribue à structurer les négociations et permet certaines avancées.

Les deux parties (le Président Alfredo Cristiani en mars 1989, et le FMLN en mai) se sont adressées au Secrétaire général des Nations unies pour que l'Organisation prenne part aux négociations. Alvaro de Soto a rapidement endossé un rôle d'observateur dans les discussions, sans autre mandat formel que celui très général de la résolution 644 sur la paix en Amérique centrale. Deux premières rencontres, en septembre et octobre 1989, se terminent sans avancée. Ces pourparlers, comme l'ensemble des négociations à venir se déroulent sans cessez-le-feu.

En novembre 1989, les discussions sont interrompues par une offensive militaire de grande envergure de la guérilla. Or cette offensive confirme qu'aucune des deux parties n'est en mesure de s'imposer à l'autre par la voie armée, mais que toutes les deux

conservent une force militaire importante. La guérilla pénètre dans des territoires jusque là hors de sa portée, en particulier la capitale, mais ne parvient pas pour autant à créer une insurrection générale et à renverser le gouvernement. La réplique de l'armée oblige la guérilla à se retirer. Toutefois, les réactions internationales aux réponses disproportionnées de l'armée (bombardements de quartiers de la périphérie de la capitale et assassinat des pères jésuites de l'Université centraméricaine) contribuent à affaiblir, au sein du gouvernement, les militaires partisans d'une solution dure au bénéfice des acteurs civils, plus favorables à une négociation.

Les tractations reprennent dès janvier 1990. A la demande des deux parties, Alvaro de Soto passe du statut d'observateur à celui de médiateur actif. Il propose le principe d'un agenda thématique, d'un texte unique établi par le médiateur et d'accords partiels, sur lesquels les négociateurs ne peuvent revenir. En avril 1990, à Genève, le gouvernement salvadorien et le FMLN acceptent le principe de la négociation avec l'idée que celle-ci sera réalisée sous les auspices du Secrétaire général et avec la médiation et la vérification de son représentant spécial. L'objectif final de l'accord est la recherche de la fin de l'affrontement armé par une solution négociée, la démocratisation du pays, le respect des droits de l'homme et la réconciliation de la société salvadorienne. En mai 1990, à Caracas, les deux parties se mettent d'accord sur les thèmes de négociation. Malgré ces deux textes initiaux, les pourparlers n'avancent pas : ils restent bloqués pendant quasiment un an sur la question du devenir de l'armée.

Dans ce contexte tendu, l'accord sur les Droits de l'homme signé en juillet 1990, à San José (Costa Rica) est le premier texte sur une question autre que les modalités de la négociation elle-même. Il apparaît à ce moment-là comme un accord sur un point mineur et selon les paroles d'Alvaro de Soto, le texte est « sorti du chapeau » afin d'éviter un enlisement des négociations. Pourtant, il contient les bases de ce qui sera par la suite la résolution 693. En effet, il détaille tout d'abord les Droits de l'homme dont il est question et que les parties s'engagent à respecter, puis établit le principe d'une vérification internationale : l'existence d'une mission des Nations unies, sa portée, son organisation, les relations entre les parties en conflit et la mission font l'objet de dispositions très détaillées dans l'accord. Il est précisé que cette vérification interviendra après la fin des hostilités. Le texte est novateur dans le sens où il suppose la première mission de vérification des Nations unies en matière de droits de l'homme dans un pays en guerre.

A la demande postérieure des deux parties, la vérification va toutefois intervenir rapidement, alors que le conflit n'est pas terminé. Le 6 septembre 1990, le Conseil de Sécurité accepte sur requête du Secrétaire général le principe d'une présence dans le pays, et dès janvier 1991 les Nations unies commencent à y établir des bureaux. Toutefois la signature du texte ne signifie pas une avancée décisive dans les négociations. Plusieurs réunions se révèlent infructueuses, et ce n'est que près d'un an plus tard, fin avril 1991, qu'un nouvel accord partiel est signé à Mexico sur les réformes institutionnelles (réforme de la justice, organisation des élections).

La mise en place progressive d'une ambitieuse opération de maintien de la paix

C'est dans ce contexte qu'est votée le 20 mai 1991 la résolution 693 (1991) qui établit la Mission d'observation des Nations unies au Salvador (ONUSAL) comme « mission intégrée de maintien de la paix ». Les dix membres non permanents étaient alors l'Autriche, la Belgique, la Côte d'Ivoire, Cuba, l'Equateur, l'Inde, la Roumaine, le Yémen, le Zaïre et le Zimbabwe. Le texte de la résolution, relativement court, rappelle la résolution

637 (1989) et l'ensemble des textes signés jusque là par le gouvernement salvadorien et le FMLN (les trois accords signés en 1990 à Genève, Caracas et San José et l'accord de Mexico de 1991). Le Conseil de sécurité renouvelle son appui à une solution négociée, tout en affirmant que les parties ont le droit de trouver leur propre solution de négociation, et institue une Mission qui a pour rôle dans un premier temps de vérifier l'application de l'accord de San José sur les Droits de l'homme, ainsi qu'à moyen et long terme tout autre accord qui pourrait être signé et de protéger les personnels des Nations unies qui seront déployés pour cela. La mission est établie pour une période de 12 mois, et commence à s'installer officiellement dans le pays à la fin juillet. Il est à remarquer que le texte ne fait référence à aucun grand principe de maintien de la paix de l'Organisation et que les seuls objectifs affichés sont ceux des textes signés précédemment par les deux parties.

Dans une lecture plus large, la mission d'observation du respect de l'accord de San José recouvre en réalité deux dimensions plus ambitieuses. D'une part, elle suppose la reconnaissance du rôle central dévolu aux diplomates des Nations unies comme véritables animateurs et garants des négociations entre les deux parties afin de parvenir à la paix. Aucun texte officiel ne donnait en effet jusque-là de rôle à l'ONU dans la négociation au Salvador, hormis la mission très large octroyée par la résolution 644 au Secrétaire général pour œuvrer pour la paix en Amérique centrale. D'autre part, la résolution n'introduit pas une compétence déterminée à l'avance à la mission d'observation, car elle ouvre le champ d'action de l'ONUSAL à tout autre domaine concerné par un texte qui pourrait être signé. Or, la résolution est établie à un moment où les négociations ont été relancées, ce qui permet d'augurer d'une extension à moyen terme des dispositions accordées. Les négociations se poursuivent à New York, au siège des Nations unies, jusqu'à la fin décembre 1991 – cadrant ainsi avec la fin du mandat de Javier Perez De Cuellar comme Secrétaire général des Nations unies. La paix est signée officiellement à Mexico le 16 janvier 1992.

L'incorporation de nouvelles fonctions est formalisée dans le cadre de résolutions postérieures du Conseil de sécurité. C'est ainsi que la mission d'observation intègre progressivement tous les points actés dans les textes suivants, en particulier dans les accords de New York de septembre (réduction du rôle et de la taille de l'armée, formation d'une police civile, programme de redistribution de terres pour les anciens combattants, création d'une commission d'épuration de l'armée) et de décembre 1991 (cessez-le-feu, démobilisation, remise des armes). Ces points sont actés dans la résolution 729 (1992) du 14 janvier 1992 qui inclut dans les compétences de la mission toutes les dispositions de l'accord final et, par conséquent, les questions liées à l'armée et à la police. Plus tard, l'assistance et l'observation des élections présidentielles, législatives et municipales de mars 1994 sont incorporées dans les compétences de l'ONUSAL par la résolution 832 (1993). Enfin, certains points sensibles de la mise en œuvre des accords de paix font l'objet de nouvelles dispositions : la préoccupation de l'ancienne guérilla suite à l'assassinat de certains de ses membres démobilisés conduit à la résolution 888 (1993) sur la création d'une commission spécifique sur les groupes armés illégaux et les assassinats politiques. Plus ponctuellement, la mission de l'ONUSAL sera régulièrement prolongée par des résolutions par périodes successives de six mois jusqu'au 30 avril 1995, date à laquelle la résolution 991 (1994) met fin au mandat de cette opération, remplacée par une présence de moindre ampleur, la MINUSAL (Mission des Nations unies au Salvador).

Une fois la négociation terminée, le rôle de l'ONUSAL se concentre dans un premier temps sur la démobilisation et la démilitarisation des deux camps : l'accord prévoyait la démilitarisation totale de la guérilla, la réduction de moitié des effectifs de l'armée, la

dissolution des bataillons anti-insurrectionnels et des différents groupes de police. Parallèlement, une nouvelle police nationale civile est mise sur pied, dont une partie minoritaire des effectifs peut provenir de l'armée ou de la guérilla. Les calendriers de démobilisation, prévus dans les accords, sont revus de manière négociée et sous l'égide des Nations unies à plusieurs reprises. L'ONUSAL intervient également de manière fréquente pour critiquer la lenteur de la démobilisation de la part de l'armée ou pour condamner la guérilla lorsqu'il s'avère que celle-ci a conservé certaines de ses armes. Parallèlement, l'ONUSAL accompagne la mise en place des deux commissions indépendantes sur les droits de l'homme, la Commission de la Vérité, qui identifie les crimes les plus graves commis pendant le conflit, et la Commission *ad hoc*, chargée de vérifier le comportement des officiers en matière de respect des droits de l'homme. Enfin, l'ONUSAL est présente dans la mise en place de nouvelles institutions juridictionnelles civiles spécialisées dans le respect des droits de l'homme.

Les effectifs de l'ONUSAL ont été fixés à 400 militaires, 650 policiers et 150 civils (les contingents sont fournis par des pays latino-américains et européens, ainsi que par le Canada et l'Inde et une partie d'entre eux ont participé à l'ONUCA). Le fait que ses domaines de compétences aient été définis de manière progressive a eu comme conséquence que sa structure organisationnelle a évolué et grandi dans le temps. Dans un premier temps, elle était composée uniquement d'une division Droits de l'homme, et formée essentiellement par des experts civils. L'incorporation de nouvelles thématiques à l'occasion de l'accord de paix final a conduit à créer deux nouvelles divisions, une de Police et sur l'Armée (avec des contingents provenant dans chaque cas d'une dizaine de pays). Enfin, la division Elections a été créée en vue des élections de 1994 – cette division a compté jusqu'à 900 observateurs le jour du scrutin.

Une résolution novatrice pour une opération exemplaire ?

La résolution 693 est souvent mise en avant par les Nations unies pour avoir été à l'origine d'une opération de maintien de la paix exemplaire, l'ONUSAL. En effet, une fois la paix signée, les hostilités n'ont jamais repris, la démilitarisation et la démobilisation se sont réalisées, la transformation de la guérilla en parti politique a été un succès, les réformes institutionnelles ont été mises en places, la Commission d'épuration de l'armée et la Commission de la vérité ont pu mener leurs travaux, et les élections de 1994 ont été effectivement pluralistes, avec un résultat non contesté.

Au moment de sa mise en place, la mission est présentée comme inédite, puisqu'il s'agirait d'une opération "sans précédents dans les annales de l'organisation" (*Amérique centrale : efforts de paix*, rapport du Secrétaire général du 21 décembre 1990, S/22031). Elle n'est toutefois pas totalement pionnière, puisque la mission au Congo en 1960-1964 (ONUC – résolution 143 (1960)) intégrait également les dimensions politiques, de droits de l'homme et militaires dans un pays encore en guerre. De même l'ONU était déjà intervenue dans des conflits sans accord de paix préalable, à l'instar des opérations en Nouvelle Guinée (UNTEA) et en Namibie (UNTAG). Toutefois, l'ONUSAL est présentée comme la première mission au tournant des années 1990 qui intègre l'ensemble de ces dimensions et se solde par un succès.

En effet, cette mission s'insère dans le contexte de la fin de la guerre froide, pendant lequel les Nations unies prennent en charge la résolution négociée d'un certain nombre de conflits armés qui s'inscrivaient jusqu'alors dans la logique de l'affrontement entre les deux blocs. Or, dans ce contexte, l'ONUSAL est historiquement la première opération de

maintien de la paix de ce type – si l'on excepte la première mission en Angola (UNAVEM 1) qui a consisté à accompagner le retrait des troupes cubaines à la fin des années 1980. Par ailleurs, les résultats en matière de fin du conflit, de démilitarisation et de démocratisation, sont bien plus probants que ceux obtenus par d'autres missions contemporaines, comme en Angola (UNAVEM II et III & MONUA), au Cambodge (MIPRENUC & APRENUC), mais également de celles postérieures au Rwanda (MINUAR & Opération Turquoise) ou en Somalie (ONUSOM I, UNITAF & ONUSOM II). Seule l'opération au Mozambique (ONUMOZ) engendre des résultats comparables. L'ONUSAL est une mission modèle enfin car sa structure sera copiée dans le cadre de la résolution négociée du conflit armé au Guatemala voisin, en 1995, et de la mise en place de la MINUGUA, même si le contexte et le rapport de force entre belligérants y étaient très différents.

La participation des Nations unies à la négociation est effectivement innovatrice. Toutefois il serait réducteur d'interpréter la réussite du processus de paix à l'aune des seules innovations introduites par la résolution 693.

Il convient tout d'abord de rappeler que la mission a été composée progressivement, sans ligne directrice prédéfinie, et que ses compétences et sa propre organisation ont été adaptées au fur et à mesure de l'avancée de la négociation et de l'application des accords. Cela a garanti une certaine flexibilité par rapport à l'évolution du contexte. Mais cela limite également toute forme de reproductibilité d'un modèle, la résolution 693 n'établissant pas un cadre particulier de mission d'observation.

Il est également important de discuter le caractère inédit et novateur d'une intervention sans accord de paix préalable. Si cela est effectivement le cas, là encore le contexte de l'évolution du conflit doit relativiser la portée de cette caractéristique. En effet, malgré leurs différends, les deux parties se trouvaient dans des dispositions plutôt favorables à la recherche d'une solution négociée – ou du moins étaient conscientes qu'elles n'avaient pas les moyens militaires de s'imposer à leurs adversaires. Cette situation a été renforcée par les pressions plus ou moins directes que chacune a reçu de la part de leurs anciens protecteurs et alliés. Sans lâcher son allié salvadorien, Washington a toutefois adopté une position plus favorable à une solution négociée. Tant la Maison blanche que le Département d'Etat jouent un rôle important auprès du gouvernement salvadorien, et en particulier auprès des secteurs de l'armée les plus réticents, pour les conduire à accepter une solution négociée. De même des débats au Congrès conduisent à remettre en question les montants très conséquents de l'aide militaire. La défaite électorale des Sandinistes au Nicaragua, les difficultés de Cuba sont des éléments contextuels qui produisent des effets similaires pour le FMLN. Enfin, sur cette question, les Nations unies ont compté sur le soutien du groupe des pays amis du processus de paix au Salvador, composé de la Colombie, de l'Espagne, du Mexique et du Venezuela, dont la contribution a été plus discrète et indirecte, mais non moins efficace, lors des négociations et lors de la mise en oeuvre des accords en particulier sur les questions de la démilitarisation et de la réduction de l'armée. Ces pressions ont contribué à réduire l'incertitude et le risque que signifiait le déploiement des Nations unies dans une situation de conflit ouvert. Il faut souligner ainsi qu'entre la période du début du déploiement et la fin des hostilités, aucun personnel et aucune installation des Nations unies n'ont fait l'objet d'attaques armées, de menaces ou d'intimidations de la part de l'une ou l'autre des parties – ce qui ne signifie pas évidemment que le travail de l'ONUSAL n'ait pas été réalisé sans critiques ni réticences.

Par ailleurs, s'il est indéniable que les principales dispositions des Accords de paix ont été mises en oeuvre, un certain renversement des priorités s'est opéré en cours de mandat. La résolution naît d'un accord sur les Droits de l'Homme, mais les dispositions sur les

réformes de l'armée et de la police, sur la démilitarisation et la démobilisation sont celles qui vont le plus occuper les négociateurs puis par la suite les personnels chargés du suivi de l'Accord de paix. L'assistance à l'organisation des élections prend le relais, le bon déroulement des élections apparaissant comme une forme de clôture symbolique de l'ensemble du processus de paix. Et de ce fait la question des Droits de l'homme a progressivement perdu de son importance. Le vote d'une amnistie à la suite de la publication du rapport de la Commission de la Vérité, l'absence de procès et de condamnations pour des crimes commis pendant la guerre témoignent du fait que ce qui aurait dû être le plus important des aspects de l'accord demeure encore un chantier ouvert vingt ans après la signature de l'accord de paix.

Références bibliographiques

- J. CHILD, *The Central American peace process, 1983-1991 : sheathing swords, building confidence*. Boulder : Rienner, 1992
- A. DE SOTO, G. DEL CASTILLO, « Obstacles to peacebuilding », *Foreign Policy*, 94, printemps 1994, p.69-83.
- T. S. MONTGOMERY, ed, *Peacemaking and Democratization in Central America*, Boulder: Lynne Rienner, 2000.
- B. POULIGNY, *Ils nous avaient promis la paix, opérations de l'ONU et populations locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- S. SAMAYOA, *El Salvador, la reforma pactada*. San Salvador : Universidad Centroamericana Editores, 2002.
- The United Nations and El Salvador*, New York, Département d'information publique des Nations unies (Blue Book Series), 1995.