



## Table ronde Pays Basque - Intervention 25 mai 2021<sup>1</sup>

Véronique Dudouet

Mon intervention dans le cadre de cette table ronde sur le conflit au Pays Basque va porter sur les thèmes suivants :

- Le caractère inédit du processus de paix basque qui a conduit au désarmement et à la dissolution de l'organisation armée clandestine ETA ;
- les dynamiques internes au sein du mouvement indépendantiste qui ont permis la transition vers une lutte politique strictement pacifique ;
- les dynamiques sociales, et notamment le rôle clé de la société civile basque dans les avancées des 10 dernières années ;
- le rôle d'accompagnement de la part des ONG et personnalités internationales ;
- et finalement quelques défis majeurs qui restent à relever et à résoudre pour permettre une paix juste et durable au Pays Basque.

Avant d'aborder ces questions, permettez-moi quelques réflexions générales sur le thème central de la conférence, le dialogue entre ennemis - ou l'approche négociée de la résolution des conflits.

Je travaille depuis 16 ans comme chercheuse, experte et formatrice au sein de la Fondation Berghof basée à Berlin, une ONG qui œuvre à la transformation non-violente des conflits à caractère asymétrique, c'est-à-dire les conflits qui opposent des gouvernements à un ou plusieurs groupes d'opposition armés.

Notre mission est fondée sur le principe qu'il n'existe pas de solution militaire (ou policière) à un conflit de nature politique : en effet, les luttes armées qui s'appuient sur les revendications socio-politiques ou culturelles d'un groupe minoritaire, marginalisé ou opprimé, ou d'une communauté nationale, ne peuvent être écrasées par la force. Bien au contraire, la solution ne peut être que politique, et doit inclure toutes les parties prenantes du conflit, non seulement les acteurs impliqués, mais aussi les personnes affectées par le conflit (y compris les victimes). Nous pensons aussi que

---

<sup>1</sup> Colloque international « "Dialoguer entre ennemis". Nécessités et obstacles à la résolution des conflits armés dans le monde », 25-26 mai 2021. « Ateliers de la paix » à l'Assemblée nationale, en partenariat avec SoV - Sortir de la violence (projet ANR-16-CE39-0010), la revue *Violence : an International Journal* et le réseau international La Bande Passante.



les sorties de conflit négociées sont plus justes et plus durables, car elles conduisent à une résolution des causes profondes de la violence (telles que la discrimination et l'inégalité) par la démocratisation, la décentralisation du pouvoir, ou les réformes structurelles.

### **Le processus de paix « unilatéral » au Pays Basque**

J'aimerais maintenant partager quelques réflexions à propos du caractère inédit du processus de paix au PB, qu'on caractérise souvent comme un processus unilatéral.

J'aimerais d'abord rappeler que chaque conflit est unique et par conséquent chaque sortie de conflit doit suivre son propre chemin, en fonction de l'histoire particulière de ce pays, la nature des revendications politiques et sociétales, les souffrances générées par la violence, et la volonté des belligérants de s'atteler à résoudre les sources du conflit pour offrir de nouvelles perspectives vers la paix, la justice, la démocratie, et la réconciliation.

Cela dit, la résolution des conflits armés implique généralement des compromis et concessions en passant par le dialogue et les accords de paix. Aussi déconcertant que cela puisse être, la fin de la phase violente du long conflit basque a montré qu'il est également possible d'y mettre un terme sans un accord de paix négocié avec les gouvernements respectifs.

L'histoire du conflit basque dans le nord de l'Espagne et le sud de la France au cours des quarante dernières années a été marquée par la violence politique et une polarisation aiguë, mais aussi par un activisme citoyen en faveur du dialogue et de la paix. Bien que le conflit entre le groupe séparatiste basque de gauche ETA et les autorités espagnoles soit apparu sous la dictature du général Franco, il s'est poursuivi après la transition démocratique, alimenté par la « sale guerre » menée par les escadrons de la mort soutenus par l'État dans les années 1980, (y compris sur le territoire français.

Après plusieurs processus de paix avortés au cours des décennies suivantes, la conférence de paix d'Aiete, convoquée à Saint-Sébastien en octobre 2011 et à laquelle ont participé d'éminentes personnalités internationales (dont l'ancien secrétaire général des Nations unies Kofi Annan), a donné un nouvel élan à la résolution du conflit. À travers la Déclaration d'Aiete, ces témoins ont fait un acte de reconnaissance internationale de la nécessité de résoudre le conflit, ont demandé à l'organisation armée ETA des actes concrets et définitifs en faveur du processus de paix, puis à l'État espagnol d'agir en ce sens en ouvrant un canal de négociation.



Effectivement, trois jours plus tard, l'ETA a annoncé un cessez-le-feu unilatéral définitif et a appelé l'Espagne et la France à ouvrir des pourparlers. Cependant, le gouvernement espagnol n'a pas répondu à cette initiative et est resté fermement opposé à des négociations directes. À Madrid, la donne a en effet brutalement changé en décembre 2011. Le nouveau gouvernement conservateur de Mariano Rajoy qui est arrivé au pouvoir a refusé toute discussion avec le mouvement indépendantiste, en insistant sur le fait qu'« on ne négocie pas avec les terroristes ».

Les années suivantes ont été marquées par l'absence de progrès visible au sein de la classe politique espagnole (et française), malgré les avancées en interne et au sein de la société basque – et je vais y revenir bientôt.

De 2011 à 2017, on a vu une situation assez absurde où une organisation armée s'est dite prête à engager un processus de désarmement et d'autodissolution en faveur d'un dialogue politique, mais sans recevoir la moindre réponse des États concernés.

Le mouvement de la gauche nationaliste (Abertzale) a donc été contraint à repenser les schémas classiques de résolution des conflits, et a engagé un processus non conventionnel de démobilisation à travers un dialogue non pas avec les États espagnols (au sud) et français (au nord), mais plutôt un triple dialogue – avec sa base (en interne), avec les élus politiques locaux et institutions basques, et avec la société civile basque dans son ensemble.

Ce processus de paix non conventionnel a culminé en mai 2018 avec une autre convocation des personnalités internationales d'Aiete au Pays basque français. La déclaration dite d'Arnaga publiée par ce groupe a reconnu « les progrès réalisés depuis 2011 pour parvenir à une paix juste et durable dans la région », notamment le désarmement complet de l'arsenal d'armes de l'ETA en 2017, et la dissolution de l'organisation armée en 2018.

Mais l'absence de dialogue « entre ennemis » au vu du refus persistant de Madrid à engager des négociations avec le mouvement indépendantiste basque a bloqué la possibilité de résoudre les autres éléments du conflit, tels que le règlement de la question des prisonniers, le sort des victimes, la réconciliation, et le devenir politique et institutionnel du PB.



## **Dynamique interne des acteurs ayant impulsé un débat au sein de la gauche Abertzale et pris de risques personnels pour la paix**

L'expérience des processus de résolution des conflits armés de longue durée a démontré, dans le monde entier, que la violence ne peut réellement être résolue que lorsque ses principaux protagonistes font le choix proactif d'un changement de paradigme, vers une démilitarisation du conflit politique et la recherche d'un dialogue sincère avec leurs ennemis. Une telle transition nécessite aussi de la part de ces leaders, d'impulser un dialogue interne afin de convaincre leurs pairs, en particulier les plus radicaux d'entre eux, d'accepter ce changement.

Au Pays Basque, après une longue série d'efforts peu concluants en vue d'un règlement négocié, où Josu Urrutikoetxea a joué un rôle central (à travers des tentatives de pourparlers de paix peu médiatisées à Alger, Oslo et Genève), les membres du mouvement indépendantiste ont choisi d'opter pour une autre voie. Leurs dirigeants (y compris ceux emprisonnés) ont procédé à une réévaluation stratégique de leurs objectifs historiques et de leurs moyens d'action. Ils ont pris la décision de se mettre à l'écoute de leur communauté et de prendre acte des appels au changement exigé par la société basque. C'est ce qui les a finalement amenés à opter pour des moyens exclusivement pacifiques pour poursuivre leur combat vers le droit à l'autodétermination. La nouvelle stratégie adoptée par la Gauche Abertzale n'aurait pu être développée sans la forte capacité d'un noyau de personnes engagées au sein du mouvement.

L'organisation armée ETA a mis en œuvre un processus de dialogue inclusif auprès de tous ses militants, en clandestinité, en prison ou en exil, pour être sûr que tout le monde suive sa décision – et qu'aucun militant ne puisse dire par la suite qu'il/elle n'avait pas été consulté.

Un rapport publié en 2019 par mon organisation, dont l'auteur (Urko Aiartza) est un juriste et politicien du mouvement de la gauche indépendantiste, fait état de plusieurs moments clés de débat interne et de recherche de consensus sur la transformation politique et la transition sécuritaire du mouvement. Ce débat remonte à 2006-2007, après l'échec des dernières négociations de paix avec le gouvernement espagnol de José Luis Rodríguez Zapatero. À cette époque, le mouvement était désorienté et divisé. La cohésion interne était menacée par des interprétations divergentes des raisons de l'échec des négociations et de la stratégie à suivre (poursuivre la lutte armée ou passer à l'action politique non-violente). La division s'étendait à toute la gauche abertzale, du groupe armé



ETA au parti politique interdit Batasuna, et aux organisations de la société civile comme les syndicats.

Dans cette situation, la direction autour d'Arnaldo Otegi, le leader emprisonné du parti politique Batasuna, a développé une nouvelle stratégie pour construire une alliance sociale plus large et un engagement avec les acteurs internationaux en favorisant l'engagement politique et la démobilisation militaire. À sa sortie de prison en 2016, Arnaldo Otegi a engagé des consultations internes avec tous les cadres du parti et des centaines de militants du mouvement social de base.

Ce processus a conduit en 2017-18 à une dernière étape de consultation interne approfondie pour confirmer et consolider la stratégie politique pacifique du mouvement à travers la décision de démanteler l'organisation armée ETA. Les débats internes ont duré plus d'un an, en raison des efforts déployés pour consulter les membres exilés et emprisonnés de l'ETA, ainsi que les membres actifs. L'objectif était que chaque membre participe à la décision de dissoudre l'organisation afin de maximiser l'engagement envers la solution. À la fin du processus, un total de 3 000 membres avaient participé et 1 000 cadres avaient voté en faveur d'une démobilisation formelle. En conséquence, l'ETA a annoncé son démantèlement complet en mai 2018, associé à une déclaration empathique envers toutes les victimes civiles des violences passées.

### **Dynamique sociale : rôle de la société civile basque, un acteur moteur du processus de paix basque**

De manière générale, sous l'impulsion des Nations Unies et autres médiateurs internationaux, les processus de paix contemporains sont caractérisés par la recherche croissante de formats participatifs – notamment en encourageant un rôle actif de la société civile, aussi bien à la table des négociations qu'aux processus plus larges de construction de la paix. Cependant, le domaine de la sécurité (y compris le désarmement et la démobilisation des combattants) est traditionnellement considéré comme un secteur réservé aux acteurs étatiques et leaders des groupes belligérants.

Dans ce contexte, la transformation du conflit basque en cours depuis 2011 a suivi un chemin inédit, tant par son caractère « unilatéral » que par l'implication de la société civile dans l'initiation, la mise en œuvre et la vérification du désarmement de l'organisation clandestine ETA. En l'absence de conditions permettant un processus de dialogue concerté avec les gouvernements espagnol et



français, la société basque a su impulser une sortie inclusive du conflit armé en s'affirmant comme acteur partie prenante du processus de paix.

De nombreuses organisations issues de la société civile se sont exprimées depuis la fin des années 1980 pour exprimer leur soutien à une solution pacifique au conflit basque. Il convient de signaler notamment deux types d'initiatives qui ont joué un rôle instrumental dans les dynamiques récentes de construction de la paix.

D'une part, il est important de souligner l'appui au processus de paix initié par les mouvements sociaux **Elkarri** (1992-2006) puis **Lokarri** (2006-2015) en Pays basque « sud » (espagnol), ainsi que la plateforme de dialogue multipartite **Bake Bidea** constituée en 2010 du côté « nord » (français). En convoquant de nombreuses initiatives publiques, ces organismes ont permis à la société civile de formuler des propositions concrètes pour sortir de l'impasse institutionnelle, face au refus de Madrid d'entrer dans une dynamique de sortie de conflit négociée.

Un premier **Forum social** organisé en 2013 a conduit à la formulation de douze recommandations pour résoudre les dimensions humanitaires, judiciaires, sécuritaires et sociales du conflit (Rios, 2014). Plusieurs conférences ont suivi, instituant un véritable mécanisme de dialogue « national » entre les diverses composantes sociales et politiques au Pays basque et en Navarre, sur les questions relatives au désarmement et au démantèlement de l'ETA, au sort des prisonniers politiques, au rôle des victimes ou encore aux défis de la réconciliation. Cet espace de débat constructif et de propositions thématiques, éclairé par les perspectives d'experts sur les expériences internationales (telles qu'en Irlande du Nord ou en Colombie), a permis au public de s'approprier le processus de paix.

Ainsi, le **Forum social permanent (FSP)** inauguré en 2016 représente un véritable microcosme des différentes composantes sociales (syndicats, ONG, organisations de femmes, etc.). Sur la base d'une large consultation auprès des acteurs politiques et institutionnels concernés, le FSP a énoncé en octobre 2016 des propositions concrètes pour dépasser le blocage des États afin que l'ETA puisse avancer sur le chemin du désarmement par un processus ordonné et vérifiable.

C'est dans ce contexte que l'émergence des Artisans de paix a permis aux composantes de la société basque de devenir le véritable moteur du processus de paix par la mise en œuvre et la vérification du désarmement de l'ETA, pour que la question basque ne se pose plus qu'en des termes strictement pacifiques et démocratiques. Alors que l'organisation clandestine avait annoncé et



démontré depuis 2011 son intention de renoncer indéfiniment à la lutte armée, elle se trouvait dans l'incapacité de démanteler son arsenal militaire face au refus des gouvernements espagnols et français de sortir d'une logique de lutte « anti-terroriste » visant à la capitulation totale du mouvement indépendantiste.

Afin de sortir de ce blocage et de mettre en œuvre les propositions du FSP, plusieurs personnalités issues de la société civile en Pays basque français reconnues pour leur engagement ferme pour la non-violence, actives dans les milieux de l'écologie, l'agriculture et le développement local, décidèrent de s'engager directement pour impulser la conclusion de ce processus. Suite à un échange de lettres avec des représentants de l'ETA, ces courageux militants ont convaincu leurs interlocuteurs de « laisser entre les mains de la société civile la responsabilité technique et politique du désarmement » (Forum social permanent, 2017), avec l'appui des institutions basques et observateurs internationaux.

Une telle approche marque la volonté politique d'une organisation qui avait pris les armes soi-disant « au nom de la société basque » de rendre cette même société le témoin direct de sa transformation non-violente.

La profondeur et l'importance de l'engagement de ce groupe d'Artisans apparurent dans toute leur dimension lorsqu'en décembre 2016 ses membres furent arrêtés par les autorités françaises, alors qu'ils se préparaient à intervenir sur 15 % de l'arsenal de l'ETA. L'intention était de rendre ces armes inutilisables et de les apporter aux autorités françaises pour les convaincre de la nécessité de procéder à un démantèlement adéquat. Alors que les Artisans furent libérés sous caution, cet événement a contribué de manière significative à la sensibilisation des politiques et citoyens français sur la nécessité du processus de paix au Pays basque.

Cette initiative s'est conclue le « Jour du Désarmement », le 8 avril 2017 à Bayonne, par la mise sous contrôle de 3,5 tonnes d'armes, explosifs et munitions par les autorités policières françaises, grâce aux informations transmises par les Artisans, appuyés par 172 « témoins » représentant la société civile. Ce modèle a permis la participation directe de dizaines d'observateurs civils, ainsi que le soutien public de 20 000 citoyens présents à Bayonne pour célébrer et soutenir l'événement, y compris de diverses personnalités de la vie politique, sociale et culturelle basque.



Bien sûr il est aussi important de souligner que la construction d'une paix durable au Pays basque ne fait que commencer et le rôle de la société civile reste primordial pour contribuer à appuyer la démilitarisation du conflit, notamment par l'inculcation d'une culture de non-violence et un travail historique de mémoire à travers les médias, l'éducation, la recherche et la réflexion collective.

### **Dimension internationale : coordination de l'appui externe au processus de résolution du conflit**

En l'absence d'un processus de paix formel avec les États espagnol (et français), mon organisation la Fondation Berghof a fait partie d'une constellation d'ONG et d'initiatives internationales qui ont assumé des rôles complémentaires pour soutenir la transformation du conflit au Pays basque. Grâce à un large éventail d'engagements publics et privés, les efforts combinés de ces entités et de ces individus ont aidé les organisations politiques et sociales basques à conserver leur élan tout au long d'une transition prolongée de 2011 à 2018.

Il y a eu en fait une répartition très efficace des rôles entre les acteurs externes, chacun jouant sur ses forces comparatives et sa valeur ajoutée pour contribuer conjointement au processus de transformation.

D'une part, un groupe de contact international composé d'experts indépendants a été formé pour promouvoir et faciliter le dialogue entre les différents acteurs politiques des régions autonomes basques. Il a été complété par une Commission internationale de vérification (dirigée par l'ONG néerlandaise Dialogue Advisory Group) chargée de surveiller le cessez-le-feu, puis le désarmement et la dissolution de l'ETA. L'ONG suisse Centre pour le Dialogue Humanitaire a conduit une médiation discrète avec le gouvernement espagnol. Enfin, la Fondation Berghof et l'ONG britannique Conciliation Resources ont apporté un soutien technique et stratégique à divers acteurs sociaux du Pays basque dans leurs efforts de paix. Ce faisant, elles ont influencé les orientations stratégiques poursuivies par le mouvement indépendantiste en encourageant ceux qui, au sein du mouvement, continuaient à proposer des solutions pacifiques. En outre, ils ont renforcé la confiance et l'expertise des organisations de la société civile telles que Lokarri ou Bake Bidea, qui sont devenus des agents proactifs du changement des deux côtés de la frontière franco-espagnole.

Par exemple, mon équipe de la Fondation Berghof a accompagné ce processus depuis ses débuts, à travers un large éventail de rôles de soutien discret ou public, notamment : participation à la





conception et à l'animation des forums successifs ; contribution aux discussions thématiques (par ex. sur le désarmement, la radiation, la réintégration, la justice transitionnelle) en présentant des leçons comparatives tirées d'expériences internationales ; en conseillant la formulation des conclusions et des recommandations du forum ; en réalisant des interviews et des conférences de presse pour encourager la poursuite des progrès ; en animant des ateliers de planification stratégique et des formations avec les organisateurs du forum ; en publiant des analyses sur le processus de paix basque à la lumière des normes internationales ; et en prenant des positions publiques pour défendre des activistes éminents qui prennent des risques personnels pour la paix.

Ainsi il n'y a pas eu de médiation internationale, mais une orchestration d'appuis externes (tierces parties) à différents niveaux. Leur soutien constant et à long terme, dans un esprit de confiance collégiale et de coordination discrète, et dans le plein respect de l'appropriation locale, a été un ingrédient crucial pour encourager les avancées du processus de dialogue et de démilitarisation entre les parties au conflit - malgré le manque flagrant d'engagement du gouvernement espagnol.

### **Défis qui restent à relever - et responsabilité des États espagnol et français**

D'une part, il y a au Pays Basque la nécessité d'achever la dernière étape du DDR (désarmement, démobilisation and réintégration) des anciens militants.

Le DDR est un élément essentiel des processus de paix qui permet d'avancer vers une paix durable, portée par toutes les composantes de la société, y compris les protagonistes du conflit tels que les militants, combattants, prisonniers, réfugiés/exilés politiques et leurs proches.

Le DDR doit donc s'inscrire dans une optique de résolution du conflit dans son ensemble, et non comme une mesure isolée. Concrètement : le désarmement et le démantèlement de l'ETA dans le cas du Pays Basque doivent servir à permettre une avancée du dialogue constructif et inclusif sur la question humanitaire et juridique relative aux prisonniers, mais aussi sur la question des victimes et de la réconciliation. Sinon, on perdrait une occasion historique de résoudre toutes les « conséquences du conflit » (les thèmes centraux sur lesquels se sont prononcés les forums sociaux organisés depuis 2013), et de permettre une véritable transformation de la question basque pour qu'elle ne se pose plus qu'en termes strictement non-violents par le dialogue social et l'action politique.



Les anciens militants doivent être considérés comme des partenaires de la construction de la paix. Du fait des motivations politiques et sociales sous-jacentes à leur participation active au conflit, leur inclusion dans les processus de construction de la paix facilite les chances d'une transformation véritable du conflit. J'aimerais même ajouter : c'est précisément à cause de leur passé violent que les militants, anciens prisonniers et combattants sont idéalement placés pour fournir une telle contribution active à la sortie du conflit et au traitement de ses conséquences. Par exemple, leur participation aux initiatives de traitement du passé et de dialogue avec les victimes du conflit est une garantie forte d'avancée vers le vivre ensemble dans une société pacifiée et réconciliée avec les souffrances passées.

L'autre question (étroitement liée à celle de la réintégration des belligérants) concerne la justice transitionnelle. En temps normal, dans les conflits armés qui débouchent sur un processus de paix, un accord négocié permet la mise en œuvre de mécanismes de justice transitionnelle, qui ont vocation à régler les questions judiciaires liées à la participation au conflit.

Sans un règlement négocié avec les États espagnols et français, il est difficile pour les protagonistes de la transformation non-violente du conflit, d'en appeler à des concessions réciproques sur ces questions. Mais en privilégiant l'unique approche pénale, notamment par la criminalisation de ceux qui ont mené la transition de la lutte violente à une politique pacifique, et donc en refusant de reconnaître les efforts entrepris pour sortir de la logique guerrière, les gouvernements français et espagnols manquent une occasion cruciale de faire preuve de leadership et de courage dans ce processus de paix inachevé.

Adopter une position plus conciliante face aux conflits violents du passé n'est pas un signe de faiblesse et n'exclut pas la reconnaissance de la gravité des actes violents commis par l'ETA ni le fait que leurs victimes et toutes les victimes du conflit ont droit à la vérité, à la justice et à la réparation. Mais la justice transitionnelle est difficile à réaliser par le seul biais des moyens judiciaires et sécuritaires.

J'appelle donc les élus français à inciter le gouvernement à avoir le courage politique de tout mettre en œuvre pour résoudre les derniers obstacles qui entravent la résolution durable du conflit basque, y compris la question des conditions de détention des prisonniers, la régularisation du statut des anciens négociateurs et militants, ainsi que le dialogue et l'écoute des victimes, pour construire ensemble la paix et la démocratie dans la région.