



L'Institut d'études de sécurité

POLICY BRIEF

RECOMMANDATIONS

Les intervenants internationaux concernés devraient :

- Capitaliser sur les mises en accusation récentes par la DEA de deux barons de la drogue en Guinée-Bissau pour mettre en évidence que l'impunité relative au trafic de drogue et au crime organisé a pris fin en Afrique de l'Ouest.
- Saisir cette occasion pour pousser les gouvernements régionaux à aborder le problème et à mobiliser une volonté politique pour limiter toute émergence politique due aux- ou favorisée par des investissements criminels.
- Préconiser attention continue aux spoliateurs criminels et intégrée aux mandats du BINUGBIS et de la CEDEAO, et soutenir leurs efforts à cet égard.
- Fournir une assistance complète au système de justice pénale ainsi qu'un cadre d'habilitation juridique très largement basé sur la primauté du droit, sur lequel paix et développement durables pourront être fondés.
- Envisager la création d'un mécanisme sous égide internationale afin d'assurer l'intégrité de procédures pénales régionales ou nationales à l'encontre de crimes commis en Guinée-Bissau, tels que trafic de drogue, violation des droits de l'homme, etc.

La fin de l'impunité ?

Quel avenir pour la Guinée Bissau après la chute des barons de la drogue ?

Tuesday Reitano et Mark Shaw

RESUME

En avril 2013, une opération d'infiltration menée avec succès par la *US Drug Enforcement Administration* (DEA) (Agence américaine de lutte contre la drogue) a mené à la mise en accusation et la chute de deux des barons de la cocaïne les plus notoires de Guinée-Bissau : le contre-amiral José Américo Bubo Na Tchuto, ancien chef de la marine de Guinée-Bissau, et le général António Indjai, chef des forces armées de Guinée-Bissau. Cela représente une victoire pour les forces de l'ordre dans leur lutte contre le crime organisé et semble annoncer la fin d'une ère d'impunité dans ce pays troublé de l'Afrique de l'Ouest et, plus largement, dans la région. Il y a dix ans, l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC) déclarait que la Guinée-Bissau était devenue un « narco-état » ; depuis, le pays a connu un cycle accéléré de fragilité politique, due en partie au désir de contrôler le trafic très lucratif de cocaïne. L'impunité est devenue une partie intégrante du tissu social en Guinée-Bissau et le trafic de drogue est une stratégie essentielle de survie pour beaucoup, ce qui a désintégré toute base pour une société fondée sur la primauté du droit. L'intervention de la DEA est significative car elle a mis fin à l'impunité de façon dramatique. Toutefois, sans suivi approprié, le risque que la Guinée-Bissau connaisse instabilité et autres conflits demeure, alors que le pays devrait plutôt être en train de préparer les prochaines élections démocratiques. Afin d'éviter cela, une stratégie exhaustive et durable doit être mise en place pour renforcer le système de justice pénale et pour retrouver la confiance des citoyens en démontrant la capacité de l'état à rendre justice et faire respecter la primauté du droit.

FIN DE L'IMPUNITÉ

En avril 2013, Na Tchuto, ancien chef de la marine de Guinée-Bissau, a été arrêté en mer par la DEA et mis en accusation pour trafic de drogue et achat de missiles surface-air et de fusils d'assaut AK47 avec lance-grenades destinés aux Forces Armées Révolutionnaires de Colombie (FARC). Il aurait accepté de réceptionner de la cocaïne au large des côtes de Guinée Bissau et de la stocker avant sa réexpédition vers les États-Unis et de l'Europe. La DEA affirme de plus qu'il aurait négocié l'obtention d'une partie de la cocaïne afin d'être en mesure d'acheter la coopération de fonctionnaires, président y compris, pour assurer l'acheminement de la drogue à travers le pays. Ses « honoraires » auraient été de 1 million de \$ pour chaque tonne de cocaïne réceptionnée en Guinée-Bissau. Quelques jours plus tard, Indjai, chef des forces armées de Guinée Bissau a également été mis en accusation sur des charges

similaires. Il y aurait également eu une tentative, apparemment ratée, d'arrestation, mais étant plus prudent que son collègue de la marine, il demeure donc, au moment de la rédaction de ce document, libre de ses mouvements dans la capitale du pays.

Le tableau 1 montre l'accélération du cycle de la violence et de l'instabilité politique qui a suivi l'introduction de la cocaïne en Guinée Bissau dans les années 90. Depuis l'an 2000, le pays est pris dans un engrenage incessant d'assassinats, de coups d'état et de contrecoups, démontrant l'effet néfaste du trafic de drogue dans le fragile environnement de la politique postindépendance. Depuis le coup d'état d'avril 2012, apparemment initié par Indjai et ayant pour principal objectif le contrôle du trafic de drogue, il y a eu deux autres tentatives de coup ; de plus, aucun des présidents bissau-guinéens n'a pu achever son mandat : trois présidents ont été renversés et un a été assassiné. Aucune enquête sérieuse n'a été menée concernant les très fréquents assassinats politiques, dont la cause est souvent la protection des connexions « cocaïne ». Au cours des 3 dernières années, il y a eu environ dix assassinats politiques non résolus. Une conférence de presse donnée récemment par la Ligue des Droits de l'Homme de Guinée Bissau a souligné les insuffisances du système judiciaire, l'impossibilité d'accéder à la justice et leurs implications dramatiques :

Les citoyens sont privés de leur droit fondamental d'accès à la justice en raison de l'incapacité de l'état à assumer ses devoirs constitutionnels...les délais de procédure minent les fondements de la crédibilité du-dans le système judiciaire et la confiance des citoyens. Le temps de réponse aux demandes des tribunaux est trop long et les décisions finissent parfois par être dépourvues d'utilité pratique pour les parties, ce qui entraîne une augmentation des cas de vengeance et le

recours à la justice traditionnelle ou administrative, ou la police ou l'état sont les principaux acteurs.

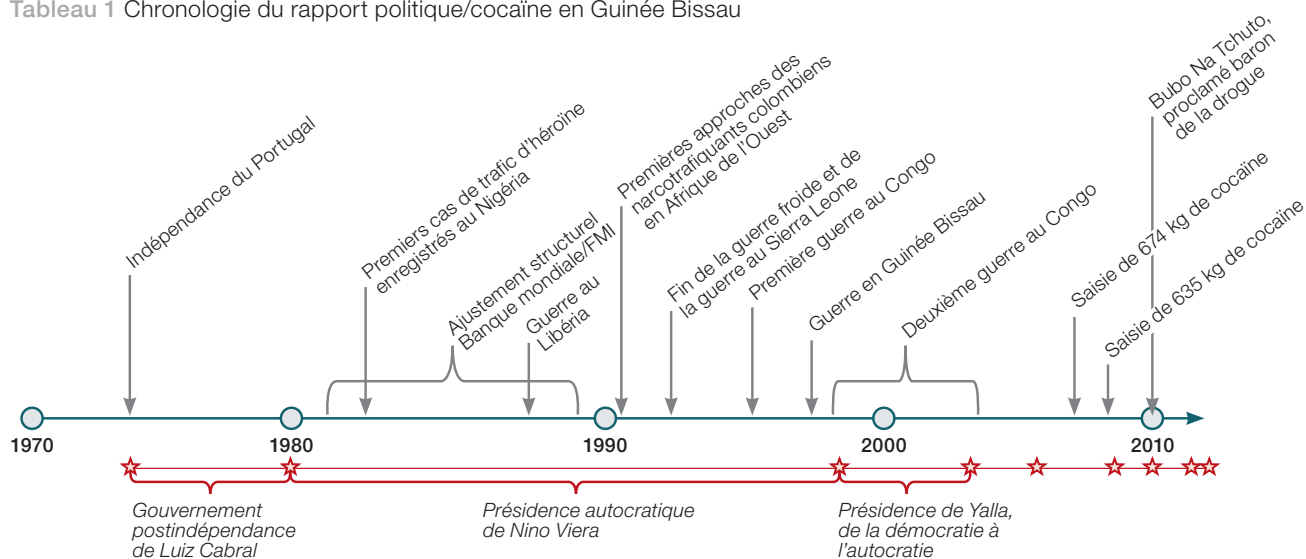
Les barons de la drogue, connectés politiquement à haut niveau, ainsi que leurs associés étrangers ont pu ainsi opérer en totale impunité en guinée Bissau. Il n'y a eu aucune saisie majeure de drogue depuis 2008, alors que le pays continue à être un des points de transit principaux du trafic de cocaïne. Les 674 kg de cocaïne saisis en 2006 ont disparu dans de mystérieuses circonstances du coffre-fort du Ministère des Finances où ils étaient entreposés.

Les deux colombiens arrêtés en possession de la cargaison de cocaïne ont été libérés sans explication. Les seuls cas de trafic de drogue ayant été présentés devant un tribunal au cours de ces dernières années concernent des ouvriers de bas niveau, du Nigeria, de Guinée Conakry ou Bissau. Depuis le coup d'état d'avril 2012, des responsables militaires de haut rang, incluant Indjai et les individus qui ont orchestrés le coup, ont coopté toutes les nominations politiques et judiciaires, s'assurant ainsi la mainmise sur toute procédure régulière.

UN ETAT D'INSECURITE

L'impunité institutionnelle accordée aux criminels et la faiblesse globale du système de justice pénale empêchent une consolidation de la paix en Guinée Bissau et garantissent que l'ordre constitutionnel ne pourra jamais être totalement efficace. La récente intervention des États-Unis est un avertissement très clair pour les trafiquants en Guinée Bissau et plus généralement en Afrique de l'Ouest que l'ère de l'impunité va sur sa fin. Mais les résultats de notre très récente étude sur le terrain, dans le pays, indiquent que l'impact sur la paix et la stabilité n'est peut-être pas aussi positif qu'on l'espérait. Nos discussions avec les communautés et groupes d'intérêt à travers le pays immédiatement après l'arrestation de Na Tchuto démontrent que de manière surprenante, les

Tableau 1 Chronologie du rapport politique/cocaïne en Guinée Bissau



Note: Changements de gouvernements, coups d'états ou tentatives de coups sont indiqués par des ★.

retombées de sa mise en accusation sont probablement plus négatives que positives. Le groupe de discussion composé des personnes les plus instruites et engagées, a été le plus positif en ce qui concerne l'action de la DEA, et la majorité de ce groupe est heureuse de voir ce criminel notoire traduit en justice. Ces personnes ont cependant largement exprimé leur regret que le procès se déroule en dehors des frontières de la Guinée Bissau. Pour que le processus de justice régulière soit véritablement un moyen de dissuasion efficace à l'encontre du crime organisé, il aurait été préférable que Na Tchuto soit détenu, investigué, condamné et emprisonné sur le territoire national. Depuis son accès à l'indépendance, la Guinée Bissau n'a pas eu de système de justice pénale véritablement fonctionnel, et le fait que des acteurs internationaux déboulent dans le pays et accusent des hauts responsables, président y compris, ne fait qu'accentuer un peu plus la faiblesse de l'état et aliéner la population. En dehors de la capitale, la réaction de la population s'est révélée être plus une réaction de colère et d'indignation nationaliste qu'une réaction de soutien. Malgré une pauvreté chronique et une succession de gouvernements faibles et égoïstes, le peuple de Guinée Bissau est fier et nationaliste. En 1974, il accède à son indépendance à la suite d'une longue et âpre lutte ; la Guinée Bissau fut le dernier pays à être décolonisé en Afrique. C'est pourquoi, beaucoup de gens se méfient des motifs sous-tendant l'aide extérieure et l'armée nationale (dont les origines remontent à l'armée révolutionnaire qui a expulsé les Portugais) conserve encore la fidélité et le soutien de la population. Le ton des groupes de discussion, relayé dans des émissions de la radio locale sur ce sujet, parle de la manière dont « oncle Bubo » a été trahi. Plus préoccupante encore est la réaction indignée de l'armée. Dans les rangs, on a pu entendre des soldats poser la question suivante : « Comment des étrangers peuvent-ils arrêter un combattant de la liberté ? » Et nos rapports de terrain montrent que les militaires se sentent trahis et menacés par cette action.

L'impact de la chute de ces barons de la drogue reste à voir. Pour le moment, les rapports de terrain montrent que le trafic de drogue a radicalement chuté, mais il est impossible de dire pour combien de temps. Une des leçons tirées d'Amérique Latine, c'est que le principal moteur de la violence n'est pas la cocaïne en tant que telle, mais le changement : Le changement dans les relations de pouvoir négociées entre et au sein des groupes et avec l'état. Il est évident que si Bubo et Indjai sont définitivement désarçonnés par cette opération de la DEA, cela va déstabiliser un équilibre de pouvoir établi de longue date.

Le contrôle du trafic de drogue en Guinée Bissau découle depuis toujours du contrôle du territoire, qui à son tour découle des délimitations ethniques et claniques, ce qui entraîne la création d'un système de « chefs de guerre » comprenant quelques personnes clés. On dit que le brigadier-général Ibraima Papa Camará, chef d'état-major de l'Armée de l'air, contrôle la région de Cacine, sa terre natale ; la région de Oio au centre du pays, est sous le contrôle d'Indjai ; et Na Tchuto contrôlerait Catio, la région

côtière dans le sud du pays. Plus important encore, Bubo est un Balanta, il fait donc partie de l'ethnie la plus représentée dans l'armée. Bubo et Camara sont tous deux listés comme barons de la drogue par la DEA et Camara et Indjai sont tous deux soumis à l'interdiction de voyager, imposée par la Résolution 2048 de 2012 du conseil de Sécurité des Nations Unies, après le coup d'état de 2012.

On prétend que ces chefs de guerre/barons de la drogue ont réussi à conserver de bonnes relations les uns avec les autres et coopèrent régulièrement dans le cadre du trafic de cocaïne. Jusqu'à présent, la Guinée Bissau a été relativement exempte de violence basée sur l'ethnie, la communauté ou le gang (à l'exception, bien sûr, des assassinats politiques) et de manière générale, les communautés interrogées ne considèrent pas le trafic de drogue comme un facteur d'insécurité. Après l'élimination de deux des plus notoires barons de la drogue de Guinée Bissau, un changement dans l'équilibre des pouvoirs risque de se produire, entraînant des luttes internes, l'éclatement de groupes et une lutte pour le contrôle conduisant à une violence accrue.

Le gouvernement de transition actuel manque de légitimité aussi bien aux yeux des citoyens de Guinée Bissau qu'à ceux de la communauté internationale. Cette administration de transition était censée organiser des élections démocratiques en mai 2013 au plus tard, mais rien ne laisse penser qu'elle soit désireuse de remplir cet engagement. Malgré les pressions de la Communauté Économique des Pays de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée Bissau (BINUGBIS), la date des élections n'a pas encore été fixée. Les citoyens de Guinée Bissau craignent que, comme conséquence de l'opération de la DEA, une riposte militaire ou un autre coup d'état n'ait lieu. Ce serait une honte de permettre qu'à cause de cette intervention plus que nécessaire des forces de l'ordre, cela n'arrive, alors que la période de transition est en train de s'achever.

EDIFIER LA LEGITIMITE ET L'ETAT DE DROIT

À court terme, des mises en accusation à haut niveau constituent un avertissement sur la place publique que l'ère de l'impunité est terminée et c'est important. Mais en même temps, notre étude montre que cela a également mis en évidence un vide dans le système judiciaire et a déclenché une certaine résistance de la part de la communauté et des militaires. Afin d'éviter que cette opération de la DEA ne devienne l'élément déclencheur d'un retour à l'instabilité ou à la narco-politique, une stratégie proactif est nécessaire pour que la mise en accusation soit suivie d'efforts visant à rétablir la confiance en- et les capacités du système judiciaire national en Guinée Bissau, d'une manière qui démontre la capacité de l'état à faire preuve d'intégrité et à rendre justice à son peuple.

La très récente Résolution du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies prolongeant le mandat

du BINUGBIS (S/Res/2013), adoptée le 22 mai 2013 fait directement référence à l'importance de résoudre le problème de l'impunité :

Soulignant que, pour être durable, toute solution à l'instabilité en Guinée Bissau devrait comporter des mesures concrètes de lutte contre l'impunité et garantir que les responsables d'assassinats à motivation politique et d'autres crimes graves, tels que les activités liées au trafic de drogue et les atteintes à l'ordre constitutionnel soient traduits en justice, et prévoir notamment des mécanismes de justice transitionnelle.

Les réponses fournies par les intervenants en Guinée Bissau, ainsi que les leçons apprises d'autres pays confrontés à des défis similaires peuvent livrer des éléments de méthode de résolution. Dans un récent entretien, un procureur de Guinée Bissau, qui a continué de tenter de juger des affaires de trafic de drogue bien que menacé de mort, a affirmé que :

Ni protection renforcée et ni justice ne peuvent toucher les barons de la drogue, non pas à cause d'un manque de compétence technique de la part des opérateurs judiciaires, mais à cause du blocus créé par la défense et les forces de sécurité, qui très souvent ont empêché les opérateurs judiciaires d'arrêter ces hommes.

Tout en se félicitant que justice soit enfin rendue, il a déploré le fait qu'il ait été ainsi si publiquement démontré que le système de justice pénale en Guinée Bissau n'avait, de lui-même, ni la capacité ni l'intégrité nécessaire à une mise en accusation de personnalité de haut niveau :

Ce type d'intervention ne changera rien à long terme. Pour que cela ait un réel impact sur la société, étrangers et Guinéens doivent travailler côte à côte pour sensibiliser la population et faire comprendre que de telles actions ont des conséquences disciplinaires et pénales.

Un engagement progressif de la part des acteurs nationaux et internationaux est nécessaire pour fermer l'espace laissé libre par les mises en accusations faites par la DEA et pour créer une dynamique positive. La réponse de la justice pénale à l'encontre de la piraterie dans la Corne de l'Afrique peut suggérer quelques leçons à cet égard : Premièrement, toute action internationale unilatérale doit être limitée à un besoin à court terme de contrôler un état hautement criminalisé et des acteurs non-étatiques, permettant ainsi la création d'un espace pour le développement de capacités régionales ou nationales. Deuxièmement, les cas de piraterie en Afrique de l'Est ont été jugés dans un pays de la région, en l'absence d'un système judiciaire fonctionnel dans le pays

voisin. Certes, la piraterie est un crime relevant d'une juridiction universelle, mais un accord régional entre les pays membres de la CEDEAO pourrait être négocié, aux termes duquel les états membres pourraient juger les suspects de trafic de drogue de tout niveau devant une cour extraterritoriale. La majorité des pays membres de la CEDEAO a approuvé ce concept en décembre 2011.

À la suite d'élections démocratiques réussies, et avec un nouveau gouvernement légitime s'engageant publiquement à lutter contre la criminalité en utilisant les institutions nationales mais sous supervision internationale pour garantir l'intégrité du processus, la Guinée Bissau pourrait suivre un certain nombre de modèles. La Commission Internationale contre l'Impunité au Guatemala (CICIG) est l'un des modèles possibles. Cet organisme international indépendant a été créé sous mandat conjoint du gouvernement et l'ONU et est intégré au bureau du procureur national pour servir de gardien contre l'impunité et pour assister au cours d'enquêtes concernant des affaires complexes, traitant de cas de corruptions, de violations des droits de l'homme, de groupes armés criminels et de forces de sécurité illégales. Quel que soit le modèle choisi, il devra être adapté au contexte de la Guinée Bissau et ses dirigeants devront se l'approprier. Il existe un lien indéniable entre la restauration de l'engagement politique et la démonstration de la fin de l'impunité, c'est donc une étape importante. Tout dirigeants qui n'oyont pas de lien avec le trafic de drogue ne devraient pas craindre une telle institution.

Enfin, parallèlement à ces efforts pour lutter contre le trafic de drogue, des efforts et investissements intensifs doivent être entrepris pour renforcer de manière exhaustive les capacités du système judiciaire en Guinée Bissau, et cela non seulement pour les crimes graves et le trafic. Pour instaurer un véritable état de droit dans le pays, la justice doit être accessible à tous les citoyens. La ligue des Droits de l'Homme de Guinée Bissau a noté que parmi les 26 tribunaux mis en place pour régler les petits litiges, seuls 11 d'entre eux fonctionnaient, leur fonctionnement étant cependant limité par de sérieuses contraintes en ressources humaines et infrastructures. Les principales raisons de fermeture des autres tribunaux résultaient de l'incapacité à payer les loyers et du manque de juges et de procureurs.

Soutien et financement internationaux sont nécessaires et bénéfiques, mais en fin de compte pour qu'une stabilité à long terme soit atteinte, il faut que l'état soit perçu comme étant capable d'offrir des services judiciaires à sa population.

Des efforts pour réformer le système de justice pénale en Guinée Bissau ont déjà été entrepris auparavant, mais l'opération audacieuse menée par la DEA met maintenant en évidence de manière spectaculaire que l'impunité a pris fin et cela au moment même où le pays est, chancelant, à la fin de sa période de transition démocratique. Ces mises en accusation pourraient être l'élément catalyseur qui fournirait la dynamique nécessaire pour amener le prochain gouvernement à lutter contre le trafic de drogue, qui permettrait d'isoler acteurs et financements criminels

du processus politique et de mobiliser pouvoir politique et engagement international dans le but de soutenir une intervention visant à établir un état de droit et une autonomisation judiciaire, qui pourraient être les clés pour paix et développement durables.

À PROPOS DES AUTEURS

Tuesday Reitano et Mark Shaw sont associés de recherche principal à l'Institut d'Etudes de Sécurité (ISS) et travaillent pour STAT Consulting, Hong Kong (www.stat.net). Ils collaborent avec l'ISS sur un programme financé par le National Endowment for Democracy sur le trafic de drogue et la gouvernance démocratique en Afrique de l'Ouest. Le document inclut les contributions d'un troisième associé de STAT en poste à Bissau, qui pour des raisons de sécurité demeure anonyme.

NOTES

1. Ligue des Droits de l'homme de Guinée Bissau, communiqué de presse, 23 avril 2012. Copie disponible auprès de l'auteur.
2. Bien qu'il ait été rapporté que ce cas ait été réentendu depuis l'opération de la DEA, prétendument en raison de nouveaux éléments de preuve, la phase d'enquête demeure entachée par le secret.
3. Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime, « Crime organisé transfrontière en Amérique Centrale et aux Caraïbes : Évaluation de la menace », Vienne ONUDC, 2013.
4. Entretien avec un associé du STAT, Bissau, 16 avril 2013.
5. Voir <http://cicig.org/index.php?page=mandate>.
6. Ligue des Droits de l'Homme de Guinée Bissau, 2012.

La publication de ce document a été rendue possible grâce à un financement des Pays-Bas et de la Norvège, et du « National Endowment for Democracy ». L'ISS est également reconnaissant de l'appui des gouvernements de Norvège, Suède, Australie et Danemark, partenaires essentiels.

ISS Pretoria

Block C, Brooklyn Court,
361 Veale Street,
New Muckleneuk,
Pretoria, South Africa
Tel: +27 12 346 9500
Fax: +27 12 460 0998
Email: pretoria@issafrica.org

ISS Addis Ababa

5th Floor, Get House Building,
Africa Avenue, Addis Ababa,
Ethiopia
Tel: +251 11 515 6320
Fax: +251 11 515 6449
Email: addisababa@issafrica.org

ISS Dakar

4th Floor, Immeuble Atryum,
Route de Ouakam,
Dakar, Senegal
Tel: +221 33 860 3304/42
Fax: +221 33 860 3343
Email: dakar@issafrica.org

ISS Nairobi

Braeside Gardens,
off Muthangari Road,
Lavington, Nairobi,
Kenya
Tel: +254 20 266 7208
Fax: +254 20 266 7198
Email: nairobi@issafrica.org