

# Politiques anti-insurrectionnelles et antiterroristes aux Philippines<sup>1</sup>

Marc Batac<sup>2</sup>

**Depuis des décennies, les Philippines sont confrontées à des conflits armés, dont une insurrection communiste menée par la Nouvelle armée populaire. Le gouvernement y répond par des politiques antiterroristes et contre-insurrectionnelles, adoptant des pratiques répressives comme le marquage rouge, qui ciblent militants et peuples autochtones. Pour en sortir, des alternatives citoyennes et coutumières tentent de construire la paix et la justice.**

Les Philippines sont depuis plusieurs décennies le théâtre de conflits armés impliquant divers groupes aux griefs et aspirations distincts, notamment des luttes pour l'autodétermination (menées par les mouvements «la Cordillère» ou moros musulmans, par exemple) et une insurrection communiste armée de longue date. Si la violence a culminé à la fin des années 1960 et durant les années 1970 et 1980, les rivalités sous-jacentes trouvent leurs origines dans l'héritage colonial espagnol perpétué par des régimes oligarchiques postcoloniaux.

---

1. Version réduite d'un article paru dans *Resistance and Alternatives to the «Wars» on Civic Space in the Philippines*, *Civic Futures* (<https://civic-futures.org>), mai 2023, sous le titre : « Counterinsurgency, Red-Tagging & The "War on Terror": A War against Deliberation and Dissent, A War with No End ».

2. Chercheur indépendant, précédemment attaché à l'Initiatives for International Dialogue (IID, Mindanao) et au Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict – Southeast Asia (GPPAC-SEA), coauteur de *An Explosive Cocktail – Counter-terrorism, militarization and authoritarianism in the Philippines* (2021).

Cet article s'intéresse à l'évolution des politiques contre-insurrectionnelles et antiterroristes mises en œuvre par le gouvernement en réponse à la Nouvelle armée populaire (NPA), affiliée au Parti communiste des Philippines (CPP). Plusieurs éléments sont mis en avant. Tout d'abord, que les conflits internes de longue date et la contre-insurrection (COIN) brouillent la distinction entre civils et combattants. En dépit de quelques initiatives civiles et pacifiques, l'approche COIN du gouvernement favorise l'approche militaire et guerrière au détriment de la négociation politique.

Ensuite, en dépit des échecs de la COIN à résoudre le conflit armé, elle a persisté sous une nouvelle forme, mêlant contre-insurrection et lutte antiterroriste (CT), en raison de la convergence d'intérêts d'acteurs nationaux et internationaux. Ces politiques entremêlées ont frappé indistinctement les combattant-es et les présumé-es activistes, défenseurs et défenseuses des droits, ainsi que la société civile. Cette situation a engendré des pratiques, soutenues et pérennisées par l'État, telles que les « étiquettes rouges » (*Red-tagging*)<sup>3</sup>, les campagnes de harcèlement, les attaques contre les droits humains et les libertés fondamentales des individus et des communautés. Le tout a contribué à réduire les marges de manœuvre de l'activisme pacifique dans le pays.

Enfin, que les mesures COIN-CT ont exercé une pression invisible sur les initiatives féministes, d'entente et de paix, ainsi que sur le travail humanitaire mené dans les zones de conflit. Il est nécessaire d'approfondir et d'étendre notre définition de l'espace civique, pour y inclure les stratégies de rétablissement et de consolidation de la paix. Je rejoins les intellectuels critiques qui invitent à penser au-delà des « mesures antiterroristes respectueuses des droits humains » ; j'identifie et analyse dès lors diverses réponses et formes de résistance et d'alternatives, potentiellement complémentaires, de la part de la société civile et des communautés.

Cet essai n'a pas pour prétention de dresser une liste exhaustive des solutions possibles. Il vise plutôt à inviter les mouvements populaires, la société civile et leurs alliés à engager une réflexion approfondie sur la manière de rendre obsolètes et inutiles les stratégies COIN et CT, militaristes et misogynes, et à réfléchir aux récits

---

3. NDLR. La pratique des « étiquettes rouges » (*red-tagging*) est utilisée pour cibler et cataloguer un individu ou une organisation comme étant partisan-e de l'insurrection communiste.

et pratiques féministes alternatifs sur la sûreté et la sécurité qui existent ou sont en train de voir le jour.

Cette démarche nous ramènera à la genèse des interactions entre décideurs militaires et civils, qui ont façonné les besoins et les orientations stratégiques de l'État en matière de sécurité. Cela nous conduira à analyser l'impact de cette dynamique sur l'évolution des efforts de paix et son rôle dans l'élaboration du plan d'action gouvernemental en matière de sécurité et de stratégie militaire. Enfin, elle mettra en évidence les conséquences de ces politiques sur deux éléments clefs de toute démocratie fonctionnelle : la délibération et l'opposition.

### **Stratégies contre-insurrectionnelles et antiterroristes du gouvernement philippin**

---

Pour commencer, il convient d'identifier et de définir les principales dynamiques politiques qui permettent au gouvernement actuel de mener des stratégies anti-insurrectionnelles et antiterroristes, particulièrement contre la Nouvelle armée populaire du Parti communiste des Philippines (CPP-NPA). Nous nous focaliserons ici sur deux aspects majeurs.

Le premier concerne l'une des principales caractéristiques des stratégies COIN et CT : l'« approche de l'ensemble du gouvernement ». Elle vise à éradiquer l'insurrection communiste armée, tel que stipulé dans la directive n° 70 (EO 70) émise par le président Rodrigo Duterte en 2018. Concrètement, celle-ci a pour effet, tout d'abord de formaliser et d'étendre le rôle des forces armées des Philippines (AFP) dans la prestation de services sociaux de base et, ensuite, de mobiliser et d'inciter divers organismes gouvernementaux, particulièrement les autorités locales, à utiliser les critères de réussite militaire plutôt que ceux de la paix et de la prévention.

Le deuxième élément déterminant a été la requalification du CPP-NPA. D'abord présenté comme un « groupe communiste terroriste » par la propagande étatique, le mouvement a ensuite officiellement été étiqueté comme tel et, dès lors, proscrit. Ce changement de classification, de « rebelles » à « terroristes », a dès lors permis au gouvernement de mobiliser toutes les ressources et les pouvoirs de l'État pour délégitimer et restreindre les activités non seulement du mouvement armé, mais aussi de ses bases de soutien présumées.

### **Guerre contre la terreur après le 11 septembre**

Dès 2001, sous la présidence d'Arroyo, les Philippines sont devenues une figure de proue de la Guerre mondiale contre la terreur dans la région, répondant à l'appel en faveur de mesures antiterroristes vigoureuses. Cela s'est manifesté à travers des échanges de renseignements, de la coopération militaire et policière, ainsi que des réformes législatives et politiques. Certains observateurs ont souligné que le groupe Abu Sayyaf (ASG) a servi de prétexte pour introduire la « guerre contre le terrorisme » aux Philippines, et pour justifier le fait que le pays devienne le « deuxième front » de cette guerre (Bello, 2002). L'enlèvement de plusieurs clients de l'hôtel Dos Palmas à Palawan par le groupe Abu Sayyaf, qui s'est soldé par la mort de trois Américains, conjugué aux rumeurs selon lesquelles l'ASG était lié à Al-Qaïda, a servi de « *casus belli aux États-Unis pour remobiliser des troupes aux Philippines après l'attaque du groupe islamiste le 11 septembre 2001* » (Zachary, 2005).

En désignant le terrorisme comme une menace commune, les États-Unis ont relancé leurs relations politiques et sécuritaires avec les Philippines, restées longtemps tendues après la fermeture des bases américaines en 1991. Le soutien offert ne s'est pas limité à une aide financière militaire, mais a également inclus une aide au développement, notamment dans la région musulmane de Mindanao, et le déploiement de forces américaines pour des « exercices militaires conjoints » avec les troupes philippines. Un observateur a dénoncé le fait que « *loin de renforcer les compétences des Philippines en matière de lutte contre le terrorisme, la guerre mondiale contre le terrorisme et la politique américaine ont créé un cercle vicieux où certains acteurs du gouvernement, de l'armée et des groupes insurgés ont tiré des avantages politiques et financiers de l'aide américaine et du contexte de guerre. Ils ont ainsi entretenu, a minima, un climat de guerre et de terreur afin de continuer à en tirer profit* » (Bowman, 2004).

Lamcheck (2018) l'a exposé comme suit: « *Le terrorisme ne constituait pas un phénomène isolé auquel l'État répondait avec une politique antiterroriste; le terrorisme était une construction discursive rendue nécessaire par la politique antiterroriste et a été constituée à mesure que cette politique se développait. [...] La lutte contre le terrorisme n'était pas une nécessité aux Philippines. Il a découlé de la décision du gouvernement d'Arroyo de placer le pays sur l'échiquier de la "guerre" contre le terrorisme.* »

Le gouvernement philippin « a réussi à convaincre les États-Unis et d'autres gouvernements occidentaux d'étendre leur soutien matériel et diplomatique contre ses adversaires », ce qui, « à son tour, [a] rendu possible la poursuite des violations des droits humains » (Lamchek, 2018). Sans surprise, l'adoption de l'approche sécuritaire dure et de la lutte contre le terrorisme a entraîné une augmentation massive des violations des droits humains sous la forme d'exécutions extrajudiciaires ciblant des militantes, des journalistes et des membres de la société civile.

### La présidence Duterte

À l'aube de la présidence Duterte (2016-2022), les relations entre le pouvoir en place et le CPP-NPA ont débuté sur une note positive et pleine de promesses, avec l'amorce d'un processus de paix entre les deux parties. L'espoir d'une résolution politique négociée qui mettrait fin au plus long conflit armé d'Asie se profilait à l'horizon.

Le 23 novembre 2017, après la poursuite des affrontements entre les forces armées des Philippines (AFP) et la NPA, malgré les déclarations de cessez-le-feu unilatérales de part et d'autre, le président Duterte a officiellement enterré les pourparlers avec le Front démocratique national (NDF). Depuis lors, le gouvernement philippin a placé le CPP-NPA au sommet de l'échelle de la menace, en l'étiquetant comme un « groupe terroriste communiste (CTG) ». Rodrigo Duterte n'a plus alors fait preuve d'aucune retenue dans ses déclarations, allant jusqu'à encourager les soldats à tirer dans le vagin des femmes rebelles et à offrir une récompense pour chaque communiste tué.

Duterte savait qu'il lui faudrait obtenir le soutien des forces armées pour assurer la stabilité et la pérennité de son gouvernement. Sitôt les dissensions apparues entre Duterte et la gauche, d'anciens généraux ont rejoint son cabinet à la place de figures de la gauche. Selon Arugay (2021), « aucun président de l'ère post loi martiale n'a [autant] favorisé l'armée que Duterte ». En 2018, fidèle à sa parole, le président Duterte a doublé le salaire des soldats et des policiers. À la fin de son mandat, les nouveaux équipements et infrastructures acquis dans le cadre de l'*AFP Modernization Program* s'élevaient à quelque 125 milliards de pesos philippins (PNA, 2021). Dès 2017, le cabinet présidentiel de Duterte comptait plus de généraux qu'aucun autre depuis la fin du régime dictatorial.

Cette dépendance envers d'anciens généraux et les forces armées a déséquilibré les relations entre civils et militaires, favorisant l'adoption de politiques sécuritaires centrées sur l'armée et la violence sur plusieurs fronts. L'approche COIN-CT face aux conflits internes actuels marque une nouvelle étape dans la rhétorique militariste et machiste, perceptible dès les débuts de la présidence de Duterte. Le pays en a été témoin pour la première fois lors de sa sanguinaire « guerre contre la drogue », à l'origine de plusieurs milliers d'exécutions extrajudiciaires.

### **L'anti-terrorisme comme outil de pouvoir**

Lorsque l'on retrace l'historique du processus de paix, de la COIN et la CT sous les gouvernements successifs, particulièrement ceux d'Arroyo et de Duterte, il ressort que la « réponse » antiterroriste n'en a que le nom, et que sa raison d'être (ou ses raisons d'être, au confluent de multiples aspirations d'acteurs) précède toute forme de terrorisme. Aux Philippines, la stratégie anti-insurrectionnelle de longue date s'est muée en une approche antiterroriste.

En outre, la seconde ne s'est pas limitée à raviver la première, elle l'a renforcée. Jetschke (2011) explique que cette mutation a offert aux acteurs nationaux l'occasion rêvée de requalifier leurs vieux « ennemis ». Les « rebelles », tels que les Moros et les communistes, ont été identifiés comme des « terroristes », ce qui a permis au pouvoir en place d'obtenir le capital politique et les ressources matérielles nécessaires pour s'assurer une victoire militaire sans appel sur ses adversaires. Lamchek (2018) a ajouté que cette assimilation des rebelles à des terroristes avait empêché un examen approfondi des causes et de la dynamique du conflit. Elle a aussi entraîné des violations des droits humains et des privations de libertés qui ont été perçues comme de simples excès malheureux ou de simples impairs dans la mise en œuvre de politiques, commis par quelques mauvais éléments au sein du gouvernement, et non comme la conséquence systématique et logique des décisions prises au plus haut niveau de pouvoir.

En résumé, l'agenda/le cadre national de lutte contre le terrorisme a évolué en fonction des réalités politiques, avantages matériels et opportunités offertes par la Guerre mondiale contre la terreur après le 11 septembre et ses nombreuses déclinaisons, y compris l'agenda de « Prévention et lutte contre l'extrémisme violent » (P/CVE). Les intérêts particuliers ne manquaient évidemment pas entre

les différents acteurs. Les partenaires stratégiques des Philippines ainsi que les puissances occidentales craignaient que l'Asie du Sud-Est et les Philippines deviennent le deuxième front du djihad mondial. Les dirigeants du gouvernement civil, Macapagal-Arroyo et Duterte, y ont vu une occasion d'établir des liens plus étroits avec les forces armées, afin d'assurer l'efficacité et la stabilité de leur gouvernement.

De leur côté, les acteurs militaires et du renseignement ont mis à profit les réalités, avantages et opportunités pour justifier leurs actes, renforcer leur capital politique et accroître leurs ressources matérielles et techniques afin de prendre l'ascendant sur leurs adversaires, particulièrement le CNN, c'est-à-dire le CPP-NPA-NDF. Pour finir, tant sous Macapagal-Arroyo que sous Duterte, la convergence des intérêts et des opportunités offertes par des événements et acteurs aussi bien nationaux qu'internationaux ont participé à la résurgence et l'application de politiques anti-insurrectionnelles sous couvert d'antiterrorisme, donnant lieu à des attaques directes et systématiques à l'encontre des groupes dissidents, de la société civile et, plus globalement, de l'espace civique.

### **Impact de la contre-insurrection et de la lutte contre le terrorisme sur les droits humains et l'espace civique**

Sous plusieurs gouvernements successifs, une politique anti-insurrectionnelle fardée d'antiterrorisme a servi à discréditer, harceler et opprimer un éventail de groupes soupçonnés de soutenir ou de sympathiser avec le CPP-NPA, ou encore de servir de bases civiles ou d'« organisations de façade » pour les rebelles communistes. À l'instar des États-Unis macarthystes dans les années 1950, les Philippines ont connu une nouvelle vague de « peur rouge », à l'origine d'une série d'exécutions extrajudiciaires visant des activistes, ainsi que des communautés rurales militarisées ou indigènes, dans un climat de censure et de répression réduisant les espaces de contestation ou de participation politique.

### **Répertoire d'actions répressives**

La répression a commencé par le tristement célèbre « marquage rouge », des accusations d'apparence inoffensives et souvent infondées d'affiliation au CPP-NPA. Cette rhétorique s'est accompagnée d'une violence accrue à travers le pays. Au cours des deux dernières décennies, les organisations protectrices des droits humains,

tant locales qu'internationales, ont recensé des milliers de cas d'exécutions extrajudiciaires, y compris des assassinats sommaires d'activistes par des escadrons de la mort soutenus par l'État, des disparitions forcées, des détentions illégales, des violences fondées sur le genre et de la torture.

L'administration Duterte, en particulier, a vu un durcissement de la répression et l'accroissement des violences. L'Alliance pour la promotion des droits du peuple Karapatan a recensé l'arrestation de 2758 activistes, dont 1 126 ont été emprisonnés et 414 ont été assassinés entre juillet 2016 et juin 2021. La rapporteuse spéciale de l'ONU sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, Mary Lawlor, a affirmé, dans son rapport de décembre 2020, que le fait d'être « tagué » comme « rouge » ou « communiste » constituait « *un exemple de menace de mort spécifique au contexte* » et que « *certains défenseurs ainsi étiquetés avaient été assassinés* » (UN Human Rights Council, 2020).

Le lien indubitable entre le marquage rouge, d'une part, et les atteintes à la vie et à l'intégrité physique, d'autre part, ne peut être nié. Sous Duterte, Karapatan a documenté 427 exécutions extrajudiciaires de défenseurs des droits humains, au moins 537 tentatives d'assassinats, et 19 disparitions forcées entre juillet 2016 et décembre 2021 (Karapatan, 2021).

### **Climat d'impunité**

---

La justice demeure hors de portée pour les victimes et familles endeuillées. Dans la plupart des cas de harcèlement et d'assassinat, la police et l'armée réfutent l'implication des forces de l'ordre, malgré les preuves à leur encontre. En raison de l'anonymat dont jouissent les auteurs des exécutions extrajudiciaires, le gouvernement et les forces de sécurité peuvent nier leurs responsabilités dans ces affaires, voire invoquer une purge interne au sein du parti communiste, comme théorie alternative.

La plupart des coupables d'assassinats politiques visant des activistes et des figures de la gauche, particulièrement sous Duterte, n'ont pas été traduits en justice. Les témoins, ainsi que leurs familles, sont les cibles privilégiées d'actes d'intimidation, de représailles et, parfois, de meurtres. On peine à imaginer une justice juste et efficace, lorsque les avocats et juges risquent eux aussi le marquage rouge et la mort. Le barreau intégré des Philippines



a déploré les assassinats de 63 avocats, juges et procureurs sous Duterte (*Inquirer*, 2021).

Ces événements doivent être resitués dans le contexte d'impunité qui règne dans le pays, où le président constituait la principale source de désinformation et d'appels à la violence et aux abus ; ordonnant aux forces de l'ordre de « faire fi des droits humains », de « tuer » et d'« abattre ». Il a plus d'une fois enhardi et promis de couvrir les policiers et militaires face aux accusations et aux preuves d'abus. Et il a refusé de coopérer dans le cadre d'enquêtes indépendantes, allant jusqu'à les bloquer, notamment celles menées par les rapporteurs spéciaux de l'ONU et la Cour pénale internationale.

### **Peuples autochtones, zones rurales, conflits**

---

Les communautés autochtones sont souvent perçues par le gouvernement et l'armée comme l'une des principales bases de recrutement de la NPA, et sont donc ciblées par l'armée dans le cadre de sa stratégie de conflit de basse intensité. Elles essuient fréquemment des actes de discrimination et des menaces, souffrent de harcèlement légal et d'accusations infondées, et subissent des sévices et des exécutions sommaires. La montée des approches COIN et CT a également amplifié les violences et les déplacements forcés de communautés installées dans des régions considérées ou identifiées comme étant affiliées à la NPA, qui coïncident souvent avec les territoires ancestraux des peuples autochtones.

En février 2017, le président Duterte a menacé de bombarder des écoles situées sur des terres occupées par les peuples autochtones, affirmant qu'elles opéraient illégalement, sans permis du gouvernement, et qu'elles servaient de terrains d'entraînement aux rebelles communistes. Ce récit dominant selon lequel les peuples autochtones doivent être « sauvés », tout en les soumettant au harcèlement et à la surveillance, démontre une profonde discrimination envers ces populations. Elles ne sont pas reconnues comme des citoyen·nes autonomes capables de percevoir et de s'opposer aux injustices par eux-mêmes ; au contraire, elles sont vues comme étant des pions, forcés et manipulés, par des organisations « écrans » de la NPA.

### **D'autres formes de répression**

---

L'application des mesures de lutte contre le terrorisme dans le cadre de la contre-insurrection (COIN) se traduit également par le

harcèlement et la diffamation publique vis-à-vis des membres des partis de gauche et des représentants de l'opposition, la censure de livres et des médias alternatifs et indépendants, et le gel des comptes et des avoirs financiers des organisations et acteurs de la société civile.

Un aspect souvent négligé, mais nécessitant une attention particulière est l'impact des mesures COIN-CT sur l'expression des approches féministes et civiles en matière de sécurité, notamment à travers les processus de rétablissement et de consolidation de la paix et du travail humanitaire. L'adoption de l'Anti-Terrorism Act (ATA), en 2020, a ouvert la voie à la désignation officielle du CPP-NPA et NDF comme groupes terroristes. Lamcheck le résume en ces termes : « *Le fait de lister les groupes terroristes agit comme un tabou. Si l'objectif est en apparence de lutter contre le financement du terrorisme, cette pratique réduit considérablement les chances de résoudre pacifiquement les conflits par la négociation ou, plus simplement, par l'écoute des "terroristes"* » (Lamcheck, 2018).

De manière plus directe, cela provoque un effet dissuasif sur les civils et les organisations qui œuvrent pour la médiation, l'apaisement et la réconciliation, entre autres approches pacifiques. Cette appellation soulève le doute parmi les médiateurs, les organisateurs communautaires et même les travailleurs humanitaires sur le fait que, dans un contexte hautement polarisé, leurs actions soient interprétées ou présentées comme une « incitation au terrorisme » ou comme « une aide apportée aux terroristes ». En un mot, cela restreint l'environnement et les conditions dans lesquels les acteurs civils, dans des contextes délicats ou conflictuels – en particulier les communautés locales et les populations autochtones –, peuvent réaliser la justice sociale et des changements politiques.

Dans son rapport à la 75<sup>e</sup> Assemblée générale en septembre 2020, la rapporteuse spéciale pour les Nations unies, Fionnuala Ní Aoláin, a exposé son inquiétude concernant l'application de la lutte antiterroriste aux conflits armés non internationaux impliquant des groupes armés non étatiques, et de la confusion qui peut en résulter. Elle a fait valoir qu'il en découle généralement un affaiblissement des droits, devoirs et protections prévus par le droit international humanitaire et le droit international relatif aux droits humains. Elle dénonce par ailleurs « *les atteintes à l'intégrité, à l'indépendance et à la capacité opérationnelle de ces organisations [travaillant dans des situations fragiles de conflit et d'après-conflit]*

*auxquelles se livrent, directement ou indirectement, les États à travers le prisme de la rhétorique ou des mesures antiterroristes*» et souligne leur rôle déterminant pour « *la protection de l'humanité et la dignité des plus vulnérables et, partant, pour la résolution des conflits*» (UN, 2020). Dans ce contexte, l'impact des CT est encore plus profond, insidieux et pernicieux qu'une restriction de l'espace civique.

### **Stratégie de sécurité : une tendance mondiale**

L'utilisation et l'extension des outils de lutte contre le terrorisme à d'autres formes de conflits et de violence politique ne sont pas l'apanage des Philippines. La rapporteuse spéciale des Nations unies, Ní Aoláin, a relevé une tendance « profondément » préoccupante selon laquelle de plus en plus de gouvernements présentent des mesures de sécurité d'urgence sous couvert de la lutte contre le terrorisme. Sous ce prétexte, ils y recourent pour briser des troubles intérieurs, restreindre l'espace civique et réprimer toute forme de contestation, présumée ou attestée (UN, 2021). Ní Aoláin a également souligné comment l'accélération de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent (CVE) offre à « *l'État un accès considérable et sans précédent à la sphère privée et permet d'inscrire, au nom de la sécurité nationale, la vie de famille dans un cadre juridique qui était jusqu'ici inimaginable* », avec des répercussions particulièrement néfastes pour les filles et les femmes (Observatory for the Protection of Human Rights Defenders, 2021).

Cette tendance se manifeste aussi bien dans des régimes autoritaires ou des espaces démocratiques restreints, tels que les Philippines, l'Égypte, la Turquie, le Venezuela et la Russie, que dans des sociétés prétendument plus tolérantes, comme l'Autriche, la France, l'Espagne, la Belgique, l'Union européenne et le Royaume-Uni. L'astuce consiste à introduire une terminologie particulièrement large dans la législation relative au CT, avec pour conséquences un effet paralysant sur la liberté d'information, particulièrement chez les journalistes, et une criminalisation du travail légitime de défense des droits humains.

Parmi les autres effets, citons les disparitions forcées, les arrestations et détentions arbitraires, l'adoption de lois étendues en matière de surveillance et la collecte massive de données personnelles, ainsi que d'autres formes de violation du droit à la vie privée. En outre, les lois et politiques de lutte contre le financement

du terrorisme sont utilisées pour brider la liberté de réunion et d'association. Un réseau mondial de défenseurs des droits humains a conclu que « *bon nombre des contraintes qui pèsent sur l'espace civique [...] ont été rendues possibles, voire encouragées, par la position de la communauté internationale [y compris l'ONU] sur la lutte contre le terrorisme* », et a appelé la communauté internationale « à assumer la responsabilité des effets délétères des politiques antiterroristes sur la société civile » (Lamchek, 2018).

Bien que la communauté internationale et les acteurs de la politique de sécurité prennent de plus en plus conscience que les interventions étrangères conduites au nom de la sécurité aggravent souvent les conflits qu'elles cherchent à pacifier ou à prévenir, peu ont fait le pas de changer d'approche. Au lieu de se concentrer sur la source des hostilités, la plupart continuent d'investir dans des solutions militaires et musclées qui perpétuent le cycle de la violence.

### **Réponses des communautés, résistances et récits alternatifs sur la sécurité**

---

Au sein du mouvement international pour les droits humains, des chercheur·euses critiques ont observé que la principale réponse aux politiques mondiales de lutte contre le terrorisme consiste à « *combinaison du droit international humanitaire et la lutte contre le terrorisme* » (Lamchek, 2018), en formulant des messages tels que « lutter contre le terrorisme tout en respectant les droits humains ». En revanche, les militants locaux et nationaux, notamment aux Philippines, privilégient une approche qui « *s'oppose directement au récit terroriste en présence* », plutôt que de se limiter à réformer les stratégies de lutte contre le terrorisme (Kennedy, 2002). Lamchek reconnaît la pertinence d'engagements tactiques visant à respecter le droit international relatif aux droits humains, mais il plaide pour une dissociation entre la défense des droits humains et la lutte contre le terrorisme, qu'il considère comme une association fondamentalement « problématique ».

« *Le discours sur le terrorisme encourage une pensée dichotomique, où le terrorisme est toujours attribué à l'irrationalité des acteurs non étatiques, perçus comme la menace originelle, tandis que le contre-terrorisme étatique est toujours présenté comme rationnel, se limitant à réagir au terrorisme. La rhétorique du contre-terrorisme est une affirmation de l'État; elle crée un biais en faveur de l'action de l'État, notamment en justifiant le recours à la force létale, contre*

*ceux étiquetés comme terroristes, qui sont invariablement des acteurs non étatiques. Associer un langage juridique et des droits humains à la lutte contre le terrorisme, tout en aspirant à restreindre l'État dans sa réponse aux terroristes, fait écho à cette dichotomie et la renforce, identifiant la menace initiale pour les droits humains aux terroristes et la défense des droits humains à l'action contre-terroriste de l'État...»*

*« Or, nous avons vu comment cette vision manichéenne est erronée, et comment le terrorisme constitue souvent une aubaine plutôt qu'une menace pour l'État ou les groupes puissants. De plus, le discours sur le terrorisme peut lui-même faciliter ou contribuer aux conditions qui génèrent des violations des droits humains. La rhétorique antiterroriste a exacerbé les situations de conflit, et il y aurait beaucoup à gagner quant au respect des droits humains, de comprendre et d'aborder ces situations de conflit sous un angle autre que celui du terrorisme. La vision d'une lutte contre le terrorisme dans le respect des droits humains a pour effet de brouiller les enjeux et de desservir les droits humains, en éludant la nécessité de remettre radicalement en question le discours sur le terrorisme »* (Engle Merry, 2006 ; Goodale et Engle Merry, 2007 ; Rajagopal, 2003).

Cette critique d'un agenda de lutte contre le terrorisme respectueux des droits humains doit être replacée dans le cadre d'une critique plus large, selon laquelle la législation sur ces questions est perçue comme ayant dominé, éclipsé ou « évincé » d'autres expressions de défense des libertés fondamentales. Elle s'inscrit dans une démarche cherchant à redonner du sens à la lutte pour ces droits, en la réaffirmant comme une forme de « résistance venue d'en bas ».

### **Défis et perspectives**

Au niveau national, les réponses à la stratégie antiterroriste du gouvernement peuvent être regroupées en trois catégories distinctes, mais pas incompatibles : le soutien juridique, le plaidoyer et la réforme ; les campagnes anti-militarisation ; et les efforts pour une résolution du conflit politiquement négociée avec les groupes armés et pour un processus de paix inclusif. Pour la plupart, les groupes impliqués dans une de ces stratégies partagent un espace d'échanges avec les autres, et participent activement à leurs campagnes respectives.

Les perspectives pour les droits humains et une approche transformatrice pour la paix et la sécurité sous la nouvelle administration de Marcos Jr. paraissent bien sombres. Bien que le nouveau président ait assuré à la communauté internationale son engagement en faveur des droits humains et que sa (précédente) conseillère pour la sécurité nationale ait exprimé publiquement son opposition au marquage rouge et son intention de s'attaquer à la source du problème, les mêmes pratiques de répression et d'assassinats d'activistes, de leaders religieux, de juristes et de journalistes se poursuivent.

Le récent remaniement du commandement de l'armée ainsi que la nomination continue d'anciens généraux au sein du gouvernement laissent à penser que le régime en place n'aura de cesse de s'attirer les bonnes grâces de la gentry militaire et d'adopter une approche sécuritaire stricte, dans la continuité des pratiques passées.

En définitive, le nœud du problème reste le manque d'appropriation publique et la marginalisation des communautés les plus affectées, non seulement dans le processus de paix, mais aussi, et surtout, dans notre manière même de formuler nos besoins et stratégies communes en matière de sécurité. Face à l'absence opiniâtre de changement de paradigme parmi les deux principales parties au conflit armé (le gouvernement philippin et le CNN), l'indispensable renouveau devra provenir du peuple lui-même.

### **Lumad Husay**

---

Les peuples autochtones (PA) ont régulièrement été pris entre les feux croisés des affrontements armés sur leurs terres ancestrales, mais aussi dans la guerre de propagande qui vise à déterminer qui sont les porte-parole légitimes de ces peuples. Étiquetées comme des partisans du gouvernement ou du NPA, plutôt que d'être reconnues comme des communautés indépendantes dotées de facultés de penser et de décider par elles-mêmes, ces dernières ont fini divisées et polarisées, et ont été privées de leur droit d'exprimer leurs expériences et aspirations spécifiques.

Les groupes autochtones, les Lumads<sup>4</sup> en particulier, ont tenté de créer un espace pour dialoguer entre eux, élaborer un processus

---

4. Lumad est un terme d'autodésignation utilisé par certains membres d'environ 18 à 24 tribus non islamisées, et de nombreuses sous-tribus, qui revendiquent des parties de Mindanao comme leur territoire ancestral.

de paix commun et développer leurs propres pratiques de promotion de la paix, en ce compris l'usage de *« modes alternatifs de résolution de conflits basés sur la concertation et non sur la confrontation »* (Agabin, 2015). Renvoyant à cela, le terme de « justice husay », ou plus simplement « husay », a été adopté. Une collaboration entre organisations de la société civile et peuples autochtones a mené à la création de la Lumad Husay Mindanaw, une alliance intertribale qui *« se voit comme une plateforme de paix autochtone, ancrée localement, proposant le husay comme un soutien à la consolidation de la paix "culturalisée", en complément (ou compensation) des efforts de paix du gouvernement officiel ou des rebelles, et des programmes gouvernementaux en faveur des communautés lumad »*. Cette réflexion s'inscrit dans une optique globale de restauration.

Lumad Husay constitue donc une affirmation politique, portée par les peuples autochtones, indiquant que les communautés affectées sont bien plus qu'un concept repris dans les définitions de la sécurité et de la sûreté discutées dans les hautes sphères. Elles sont également des catalyseurs, capables de donner du sens et de jouer un rôle moteur dans l'élaboration de solutions. Tout en reconnaissant le bien-fondé des négociations officielles entre le gouvernement et le NDF, elles estiment également que *« le règlement politique n'est pas la seule expression d'un processus de paix »*. Ainsi, indépendamment de l'évolution des pourparlers, elles *« continueront à dialoguer, en tant que peuples autochtones, de manière indépendante avec les autorités et les rebelles, selon leurs propres termes »* (Lumad Husay Mindanaw, 2019). Elles poursuivront également l'élaboration de solutions aux conflits et à l'insécurité dans leurs communautés, en s'appuyant sur leurs concepts de justice coutumière et leurs propres cultures juridiques.

### **Espaces citoyens, délibération, paix et sécurité**

En conclusion, des espaces de dialogue robustes et intersectoriels, orientés vers l'élaboration d'un agenda citoyen indépendant sur la paix et la sécurité, s'avèrent nécessaires pour sortir de l'impasse et insuffler une volonté, une responsabilité et une créativité politique dans le processus de paix. Le juge Soliman Santos, l'un des principaux spécialistes du droit et de la paix travaillant sur l'intersection des droits humains et des conflits impliquant des groupes armés non étatiques, a affirmé qu'*« une masse critique de groupes locaux en faveur de la paix – autrement dit, une base locale massive pour*

*la paix – devrait pouvoir aider à faire avancer les négociations...»*  
(Santos, 2016).

Notons que des initiatives ont été lancées en vue d'étendre les efforts de paix entre le gouvernement et le NDF à un plus large public, et d'appuyer les voix des communautés et des citoyen·nes, dans le but de lever les obstacles matériels et politiques fondamentaux à un règlement politique. Ainsi, les Initiatives pour un dialogue international (IID) et l'Institut pour la paix Gaston Z. Ortigas (GZOPI) ont contribué à réunir deux entités importantes.

D'une part, le Partenariat mondial pour la prévention des conflits armés (GPPAC) et son Groupe de travail sur l'habilitation de la collaboration (WGEC), une association internationale de solidarité constituée d'artisans de la paix, de médiateurs et d'experts en gestion des conflits, dont la mission est d'accompagner et d'interagir avec les acteurs locaux de la paix. D'autre part, les National Civil Society Peace Dialogue/s, une plateforme d'échanges présente dans plusieurs régions du pays, rassemblant des organisations de consolidation de la paix, des droits humains, des organisations communautaires et même des organisations non gouvernementales internationales, pour cartographier, discuter et résoudre les problèmes alimentant le conflit entre le gouvernement et le NDF.

Ces questions vont du développement économique, de la réforme agraire, du militarisme et de l'impunité, à des enjeux souvent négligés mais essentiels comme le genre et les conceptions féministes de la sécurité, et les droits et territoires des peuples autochtones. Il ne s'agit là que de deux des nombreux espaces de rencontre dédiés à repenser la paix et la sécurité, et à relier les expertises et efforts aux niveaux international, national et local.

Toutefois, un soutien, un investissement et un engagement à long terme sont indispensables pour établir et entretenir un espace civique qui se prête à ces larges réflexions et délibérations sociétales — que signifient la sécurité et la sûreté pour tout un chacun, particulièrement pour les plus marginalisés ? Quelles démarches devrions-nous entreprendre pour bâtir et promouvoir des sociétés où le bien-être, la dignité et l'autonomie du plus grand nombre prévalent sur ceux d'une minorité privilégiée ?



### Bibliographie

- Agabin P., « The Influence of Philippine Indigenous Law on the Development of New Concepts of Social Justice », dans Palmer V., Mattar M. & Koppel A. (dir.), *Mixed Legal Systems, East and West*, Routledge, Londres.
- Attree L., McKeon C. and Bärwaldt C. (2019), « The International Security Echo-Chamber: Getting Civil Society Into the Room », 31 juillet.
- Arugay A. (2021), « The Generals' Gambit: The Military and Democratic Erosion in Duterte's Philippines », *Heinrich Böll Stiftung Southeast Asia*, 18 février.
- Bello W. (2002), « A "Second Front" in the Philippines », *The Nation*, 18 mars.
- Bowman R.A. (2004), « Is the Philippines Profiting from The War on Terrorism? », Monterey, California, Naval Postgraduate School, juin.
- Engle Merry S. (2006), « Transnational Human Rights and Local Activism: Mapping the Middle », *Harvard Human Rights Journal*.
- Goodale M. et Engle Merry S. (2007), *The Practice of Human Rights: Tracking Law Between the Global and the Local*, CUP.
- Inquirer* (2021), « Duterte hires 59 former AFP, PNP men to Cabinet, agencies », 27 juin.
- Jetschke A. (2011), « Human Rights and State Security: Indonesia and the Philippines », University of Pennsylvania Press, p. 171-198.
- Karapatan (2021), « 2021 Year-end Report on the Human Rights Situation in the Philippines ».
- Kennedy D. (2002), « International Human Rights Movement: Part of the Problem? », *Harvard Human Rights Journal*, 15.
- Lamchek J. (2018), *Human Rights-Compliant Counterterrorism: Myth-making and Reality in the Philippines and Indonesia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lumad Husay Mindanaw (2019), « Among Hungkong along sa Kalinaw, An Open Letter to the Filipino People from the Stewards of the Lands, Mountains, Forests, and Rivers in Mindanao », mars.
- Observatory for the Protection of Human Rights Defenders (2021), « UN Member States urged to ensure counter-terrorism policies do not negatively impact civil society and human rights defenders », Open Letter To Permanent Missions of UN Member States, 25 mai.
- PNA (2021), « Strong support for AFP, one of Duterte's legacies », 19 juillet.
- Rajagopal B. (2003), *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*, CUP.
- Santos Jr. S.M. (2016), « How Do You Solve a Problem Like the GPH-NDFP Peace Process: Paradigm Shifts for 2016 & Beyond », Siem Reap, Cambodia: Center for Peace and Conflict Studies, mai.
- UN General Assembly (2020), « Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism », Fionnuala Ní Aoláin, 3 septembre, A/75/337.
- UN Human Rights Council (2020), « Final warning: death threats and killings of human rights defenders - Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Mary Lawlor », 24 décembre, A/HRC/46/25.
- UN Human Rights Council (2021), « Human rights impact of counter-terrorism and countering (violent) extremism policies and practices on the rights of women, girls and the family », Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism Fionnuala Ní Aoláin, 22 janvier, A/HRC/46/36.
- Zachary A. (2005), « Balik-Terrorism: The Return of the Abu Sayyaf », *Strategic Studies Institute*, US Army War College.