



HAL
open science

Les transformations de l'intervention à l'ère de la mondialisation : le cas des Etats-Unis en Colombie (1961-2010)

Diana Rojas

► **To cite this version:**

Diana Rojas. Les transformations de l'intervention à l'ère de la mondialisation : le cas des Etats-Unis en Colombie (1961-2010). Science politique. Université Paris-Est, 2012. Français. NNT : 2012PEST0055 . tel-01038019

HAL Id: tel-01038019

<https://theses.hal.science/tel-01038019v1>

Submitted on 23 Jul 2014

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.



École Doctorale OMI

Espaces Ethiques et Politiques - Institut Hannah Arendt (EEP) - EA 4118

Thèse de doctorat de l'Université de Paris-Est

Sciences politiques

Diana Marcela ROJAS

**LES TRANSFORMATIONS DE L'INTERVENTION À L'ÈRE DE LA
MONDIALISATION : Le cas des États-Unis en Colombie (1961-2010)**

Thèse dirigée par M. Stephen LAUNAY. Maître de conférences - HDR à
l'Université de Paris Est/Marne-La-Vallée

Soutenue le 1^{er} octobre 2012

Jury :

M. Olivier CHOPIN, maître de conférences à l'Institut catholique de Lille

M. George COUFFIGNAL, professeur de science politique à l'IHEAL (Université Paris III)

Mme Chantal DELSOL, professeur de philosophie politique à l'Université de Paris Est/Marne-La-Vallée

M. Francisco LEAL BUITRAGO, professeur de science politique à l'Université des Andes, Bogotá-Colombie.

Résumé

Cette recherche part de la volonté de comprendre et d'expliquer l'interaction entre la politique intérieure et la politique internationale dans les processus de construction étatique des pays les moins développés et avec une histoire de forte dépendance extérieure. Son objectif central consiste donc à étudier les transformations du phénomène de l'intervention internationale dans le contexte de la mondialisation à partir de l'analyse du cas colombien. C'est pourquoi, en premier lieu, y sont examinés les théories qui, selon les relations internationales, ont rendu compte de l'intervention comme partie de la dynamique de la politique internationale contemporaine. Un type spécifique d'intervention, la construction étatique, est analysé dans le cadre de la politique extérieure nord-américaine au XX^e siècle.

En second lieu, l'étude de cas présentée analyse l'intervention des États-Unis en Colombie lors de trois moments distincts : l'Alliance pour le progrès

(1961-1972), la lutte contre les drogues (1975-1994) et le Plan Colombie (2000-2010). A travers ceux-ci est exposé de quelle manière l'intervention de la superpuissance dans le pays sud-américain a changé tant dans sa conception que dans sa mise en place au long d'un demi-siècle. L'examen détaillé de ces trois périodes permet d'identifier les points de comparaison afin d'établir s'il s'agit ou non d'une intervention orientée vers la construction étatique.

Transformations of Foreign Intervention in the Era of Globalization: The Case of the United States and Colombia (1961-2010)

Abstract

This research project emerges from an interest in understanding and explaining the interaction between domestic and international politics in the processes of state-building in less developed countries that also have histories of strong

foreign dependence. The main objective of this work is to study the transformation of the phenomena of foreign intervention in the context of globalization through the analysis of the Colombian case.

Thus, theories from the discipline of international relations that study intervention as part of the dynamics of contemporary international politics are examined first. Specifically, the intervention related to statebuilding, which is presented in the context of American foreign policy in the 20th century, is analyzed. Second, the intervention of the United States in Colombia in three different periods is explored: the Alliance for Progress (1961-1972), the War on Drugs (1975-1994) and Plan Colombia (2000-2010). Throughout these periods, this study establishes how the intervention of this superpower in this South American country was changing in both its conception and implementation for half of a century. Also, by a detailed examination, the study identifies points of comparison in order to assess whether or not the intervention was oriented towards statebuilding.

Mots-clés : théorie de l'intervention internationale, ingérence, Plan Colombie, lutte contre les drogues, Alliance pour le progrès, construction étatique, États défaillants, relations États-Unis-Colombie.

Keywords: Theory of foreign intervention, interference, Plan Colombia, war on drugs, Alliance for Progress, Statebuilding, failed states, international relations United States-Colombia.

Remerciements

Je remercie mon directeur, le professeur Stephen Launay, de l'Université de Paris-Est, sa généreuse disposition, orientation et patience ainsi que la confiance qu'il m'a accordée durant la réalisation de la thèse.

Le présent travail de recherche doctorale a trouvé à l'Institut d'études politiques et de relations internationales (IEPRI) de l'Université Nationale de Colombie, une atmosphère idéale pour sa réalisation. Je remercie d'Institut du soutien tant universitaire que financier offert pendant ces années. Ma reconnaissance va également à mes collègues et étudiants pour avoir nourri de leurs connaissances et débats la réflexion présentée ici ; en particulier mes collègues, Gabriel Misas et Julie Massal, qui ont généreusement discuté, lu et fait de précieuses suggestions à mon travail.

Ma reconnaissance va aussi aux chercheurs en formation, Yairsiño Oviedo et Laura Moreno qui m'ont accompagné à différents moments comme assistants, contribuant à la recherche d'information et pour leur engagement dans la réalisation de ce travail.

Ma famille a été à la fois mon refuge le plus sûr et ma plus grande motivation ; je remercie ma maman, Doralba et mes sœurs, Carolina et Milena, pour leur amour et leur appui. Également Danny, qui grâce à son amour, sa foi et son enthousiasme m'a donné le courage de parcourir le chemin et de parvenir au but.

Ce travail leur est dédié et, plus spécifiquement à ma fille Natacha, qui lorsqu'elle grandira pourra, j'espère, comprendre les longues heures volées aux jeux.

**Les transformations de l'intervention à l'ère de la mondialisation : le cas des
États-Unis en Colombie (1961-2010)**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale P. 11

Première partie

Concepts et expériences historiques de l'intervention nord-américaine en Colombie P.20

Chapitre 1

L'intervention internationale : les défis de la conceptualisation P.26

- 1. L'intervention internationale : un concept insaisissable P. 26**
 - 1.1. Portée de la définition de l'intervention P. 27
 - 1.2. La souveraineté en question P. 32

- 2. Les transformations de l'intervention internationale P. 36**
 - 2.1. L'intervention comme règle P. 37
 - 2.2. L'intervention revendiquée P. 43

- 3. La construction étatique comme type d'intervention P. 53**
 - 3.1. L'intervention : un problème d'échelle ? P. 53
 - 3.2. Le concept de *statebuilding* ou construction étatique P. 57
 - 3.2.1. La définition du concept P. 59
 - 3.2.2. En quoi consiste la construction étatique ? P. 62

- 4. La construction étatique dans la politique extérieure des États-Unis P.67**

- 4.1. L'Amérique latine comme premier laboratoire P. 68
- 4.2. La construction étatique durant la guerre froide P. 75
 - 4.2.1. Le Plan Marshall P. 75
 - 4.2.2. *Lestatebuilding* comme réponse au sous-développement P. 78
- 4.3. La construction étatique dans l'après-Guerre froide p. 82
 - 4.3.1. La défaillance étatique P. 86
 - 4.3.2. Des États défaillants aux États adaptables P. 92

Chapitre 2

L'Alliance pour le progrès en Colombie (1961-1973) P. 104

1. Les fondements de l'Alliance pour le progrès P. 106

- 1.1. La politique des États-Unis à l'égard de l'Amérique latine au début de la guerre froide P. 106
 - 1.1.1. Truman et les défis de la décolonisation P. 106
 - 1.1.2. La politique d'Eisenhower envers l'Amérique latine P. 109
- 1.2. La formulation de l'Alliance pour le progrès P. 117
 - 1.2.1. La théorie de la modernisation P. 118
 - 1.2.2. L'APP entre en scène 122
 - 1.2.3. Difficultés de décollage de l'APP P. 126

2. La Colombie dans l'Alliance pour le progrès P. 128

- 2.1. La Colombie comme vitrine de l'APP P. 128
- 2.2. Les étapes de l'application du programme P. 137
 - 2.2.1. 1^{ère} étape : les années d'attentes P. 137
 - 2.2.2. 2^e étape : les années de la crise P. 149
 - 2.2.3. 3^e étape : les années de la récupération P. 156

3. La dimension sécuritaire de l'APP : les débuts de la stratégie contre-insurrectionnelle P. 161

4. Les résultats de l'APP P. 168

Chapitre 3

La lutte contre les drogues depuis 1975 P. 175

1. L'approche nord-américaine de la lutte contre les drogues P. 177

1.1. L'application internationale de la loi pénale nord-américaine P. 177

1.2. La politique anti-drogues des États-Unis P. 180

1.2.1. Agences chargées de la politique anti-drogues P. 180

1.2.2. Éléments de la stratégie de contrôle des drogues P. 187

1.2.3. Incitations et sanctions P. 190

2. L'application de la politique anti-narcotiques en Colombie P. 194

2.1. Première étape : les drogues entrent en scène (1974-1984) P. 194

2.2. Deuxième étape : la guerre contre les cartels (1985-1991) P. 206

2.3. Troisième étape : approfondissement et institutionnalisation de la stratégie anti-narcotiques (1990-1998) P. 220

3. De la *law enforcement* au *statebuilding* P. 252

Seconde partie

Le Plan Colombie (1998-2012) : Un nouveau paradigme d'intervention ? P.256

Chapitre 4

La formulation de la stratégie P. 259

1.1. Une guerre complexe P. 262

1.2. Un « Plan Marshall » pour la Colombie P. 265

1.3. Le débat au Congrès nord-américain P. 275

1.4. Raisons de l'intervention P. 281

Chapitre 5

L'évolution du Plan P. 285

1. L'étape de la définition (1998-2002) P. 287

1.1. L'intervention «dure» P. 287

1.1.1. La fumigation des cultures illicites P. 290

1.1.2. Le programme de modernisation des Forces armées P. 293

1.2. L'intervention « molle» P. 333

1.2.1. L'appui au processus de paix P. 333

1.2.2. La stratégie à long terme P. 337

2. L'étape de l'offensive (2002-2006) P. 357

2.1. La politique de sécurité démocratique PSD P. 357

2.1.1. La « terrorisation » du conflit P. 358

2.1.2. Les fondements de la PSD P. 362

2.2. L'intervention dure dans la PSD P. 367

2.2.1. Le Plan Patriote P. 367

2.2.2. La protection des exportations pétrolières P. 373

2.2.3. La dépense militaire P. 375

2.3. L'intervention molle dans la PSD P. 377

2.3.1. Le développement alternatif P. 377

2.3.2. L'attention à la population déplacée P. 388

2.3.3. La réforme de la justice P. 390

2.3.4. La négociation avec les groupes paramilitaires P. 398

2.3.5. Les droits de l'homme P. 403

3. L'étape de la consolidation (2006-2010) P. 405

3.1. La « nationalisation » du Plan P. 405

3.2. La stratégie d'Action intégrale P. 408

3.2.1. *La doctrine d'Action intégrale* P. 408

3.2.2. *Le Plan national de consolidation* P. 417

3.2.3. The Colombia Strategic Development Initiative (CSDI) P. 419

3.3. Autres programmes P. 425

3.3.1. La réforme de la justice P. 425

3.3.2. Programme pour la population afro-colombienne P. 429

3.3.3. Le Traité de libre-échange P. 432

Chapitre 6

Bilan du Plan Colombie P. 434

1. Les résultats de la lutte anti-narcotiques P. 437

1.1. L'éradication des cultures P. 437

1.2. Du développement alternatif au développement intégral? P. 440

1.3. La poursuite des narcotrafiquants et l'extradition P. 440

2. Les résultats de la stratégie contre-insurrectionnelle et de la sécurité citoyenne P. 449

2.1. La récupération du contrôle territorial P. 450

2.2. Les Farc sont-elles vaincues ? P. 452

2.3. Est-ce la fin du paramilitarisme ? P. 454

2.4. L'accord de coopération militaire P. 463

3. Les résultats du renforcement institutionnel P. 468

3.1. La modernisation du système judiciaire P. 468

3.2. Les droits de l'homme P. 471

4. L'impact sur le développement économique P. 478

Conclusions générales P. 482

Glossaire P. 493

Bibliographie P. 498

Annexes P. 559

Carte de la Colombie



Introduction générale

A la fin des années 90 la Colombie était un pays dévasté par la guerre ; des millions de personnes avaient été déplacées de leurs foyers et venaient agrandir les ceintures de misère des grandes villes enfuyant la violence déchaînée par la dispute territoriale entre les groupes paramilitaires, les narcotrafiquants et les guérillas. Les indicateurs de sécurité se détérioraient jusqu'à atteindre des niveaux sans précédents, et l'économie était en franc déclin. Le pays paraissait aller à la dérive devant le regard atone de ses dirigeants et la préoccupation de la communauté internationale face à la possibilité d'un effondrement de l'État colombien.

Tout au long d'une décennie, le conflit armé interne s'était intensifié et étendu ; les guérillas avaient multiplié le nombre de fronts et amélioré leur capacité d'action militaire en mettant en échec des Forces armées affaiblies et discréditées. La même chose était arrivée avec les paramilitaires qui de petites armées privées dispersées sur le territoire national au service du plus offrant se convertirent en acteurs centraux de la confrontation. Ainsi, sous le commandement des frères Castaño, les groupes paramilitaires organisèrent un projet politique qui pris le nom d'Autodéfenses Unies de Colombie (AUC) dont le but était de mettre en pratique une stratégie contre-insurrectionnelle que l'État n'avait ni la capacité ni la volonté de mener.

Ces transformations se produisirent avec en toile de fond le changement de modèle économique qui commença avec l'application des recettes néolibérales. Le pays changea sa vocation agricole et d'industrie moyenne pour une tendance, qui s'accentuerait la décennie suivante, à la re-primarisation de l'économie et une

prépondérance du pétrole et du charbon comme principaux produits d'exportation.

Un changement substantiel survint aussi au niveau de l'économie illégale. La Colombie, de pays traitant et commercialisant la cocaïne devint un pays producteur direct, d'où non seulement une expansion du commerce illicite convertissant le pays en premier exportateur mondial de drogue, générant des bénéfices extraordinaires, mais faisant du contrôle territorial un élément central de la confrontation armée, étant donné l'expansion des cultures illicites et des routes pour les précurseurs chimiques et la commercialisation. Sans aucun doute l'argent de la drogue fut le combustible qui donna de la puissance aux groupes armés et intensifia la guerre. Cependant, cela n'allait pas être l'unique facteur.

Aux effets négatifs de l'ouverture économique sur la majorité de la population, le démantèlement du déjà précaire État-providence, l'augmentation du chômage, et le malaise social croissant, s'ajouta la crise politique du gouvernement Samper (1994-1998), laquelle finit par fissurer les institutions et surtout la légitimité du gouvernement colombien. Le financement d'une partie de la campagne présidentielle avec de l'argent provenant de la drogue montra le degré de connivence de la classe politique avec le narcotrafic.

Le président Samper se maintint au pouvoir malgré les pressions nationales et internationales avec un coût élevé pour le pays en termes de gouvernabilité et de démocratie. Le discrédit du gouvernement attisa encore plus le conflit et la situation d'insécurité s'intensifia en s'étendant aux zones urbaines, auparavant relativement éloignées de la guerre. Les indices de sécurité se détériorèrent à un point jamais connu auparavant comme cela apparaît dans les statistiques de l'époque : « pêches miraculeuses », extorsion, homicides, prises de populations, attaques aux bases militaires, tout atteignit des chiffres records. La Colombie paraissait au bord de l'abîme, un État en risque d'effondrement qui menaçait de déstabiliser la région et de mettre en difficulté le projet nord-américain d'un hémisphère pacifié, intégré sous l'égide du modèle de globalisation régit par la démocratie et le libre-échange.

En somme, dans les dernières années du XX^e siècle la faiblesse de l'État colombien était patente à travers l'incapacité des Forces armées à affronter les groupes armés illégaux, un système judiciaire inefficace avec un taux élevé d'impunité, la difficulté de maintenir et garantir le contrôle de la totalité du territoire national et d'assurer la sécurité de ses citoyens, une crise de crédibilité de la classe dirigeante, les niveaux élevés de corruption, ainsi que la destruction des valeurs fondamentales de la société colombienne.

Devant ce scénario catastrophe, les élites colombiennes cherchèrent le soutien de la communauté internationale, et surtout des États-Unis, pour mettre en place un plan de reconstruction de l'État et de récupération de la légitimité qui permettrait de mettre un terme à la guerre et de dépasser la condition de fragilité. De là surgit le Plan Colombie.

Le Plan Colombie a été la stratégie la plus ambitieuse, coûteuse et prolongée des États-Unis pour répondre aux défis de la faiblesse étatique en Colombie, avec plus de 9 000 millions de dollars accordés afin de financer la stratégie entre 2000 et 2010, la Colombie est devenue le principal récepteur de l'aide nord-américaine en Amérique latine et un des premiers au monde. De son côté, sous cette stratégie, l'État colombien intensifia la lutte anti-narcotiques et combattit les groupes guérilleros en faisant de la récupération de la sécurité l'objectif principal du projet politique national. Pour ce faire, le pays augmenta sa dépense militaire en passant de 3 à 6,5 % du PIB le temps d'une décennie, chiffre qui situe le pays à la première place en Amérique latine en termes relatifs. De même, le resserrement de ses relations avec les États-Unis rendit la Colombie sujet de controverses et objet de méfiances dans une région qui a justement été à la recherche d'une plus grande autonomie par rapport à l'hégémonie nord-américaine.

Néanmoins, le Plan Colombie ne représente pas seulement une stratégie de caractère militaire afin de faire face au conflit armé interne, mais également un vaste programme de construction institutionnelle, de récupération du tissu social et d'établissement de conditions pour l'exercice de la démocratie. Les objectifs

proposés dans la stratégie ont-ils été atteints ? Le Plan Colombie constitue-t-il une sorte de modèle d'intervention internationale pour résoudre les problèmes liés à la faiblesse étatique au XXI^e siècle ?

Dix ans après, le Plan Colombie reste une sorte de caisse noire qui est encore à déchiffrer. Sujet de controverses aigües et d'interprétations très différentes, le Plan Colombie se situe au centre du débat politique intérieur comme des relations avec les États-Unis. Ainsi, alors que le débat politique national pour les décennies suivantes tourne autour de la continuité de ce que l'on a appelé la « politique de sécurité démocratique » (dénomination locale de la stratégie de reconstruction étatique), les États-Unis, de leur côté, se montrent en général complaisant avec les résultats du Plan Colombie en le présentant comme un « *show case* », un modèle de réussite qui pourrait être imité dans des situations d'instabilité et de faiblesse étatique comme l'Afghanistan ou le Mexique.

Comment comprendre le Plan Colombie dans l'ensemble de la politique internationale ? Qu'est-ce qui explique que le pays se soit converti en un laboratoire de cette tentative nord-américaine de « récupérer » des États faibles, risquant de s'effondrer ou même défaillants ? Pourquoi le Plan Colombie constitue la colonne vertébrale du projet politique national en ce début de millénaire ? Quel est le bilan de cette stratégie ? Jusqu'à quel point et de quelle manière le Plan Colombie a redéfini les paramètres du rapport entre le système politique colombien et le nord-américain ? Jusqu'à quel point l'expérience du Plan Colombie rend-elle compte de la manière dont aujourd'hui est exercée l'intervention internationale ?

Ces interrogations ont pour cadre un intérêt plus large pour l'interaction entre la politique intérieure et la politique internationale dans les processus de construction étatique des pays moins développés et dont l'histoire est fortement marquée par une dépendance extérieure. En Colombie, le poids et l'importance des facteurs internationaux dans le processus de formation de l'État tout au long de l'histoire républicaine a occupé une place secondaire dans l'historiographie colombienne. Dans la majeure partie des cas les références aux acteurs et aux

dynamiques internationales apparaissent plutôt comme des contextes généraux à l'intérieur desquels s'intègre le parcours national. Il y a encore très peu de travaux qui analysent en détail l'entrelacement entre la politique intérieure et les dynamiques internationales dans la perspective d'établir jusqu'à quel point et de quelle manière les facteurs externes ont contribué à façonner l'architecture institutionnelle du pays. La majorité de ces travaux se sont surtout développés en relation avec des thèmes économiques alors que la production universitaire est bien inférieure s'agissant des questions militaires et de sécurité comme sur les thèmes politiques et sociaux.

L'analyse de la politique nord-américaine en Colombie, de ses motivations, de ses orientations et ses résultats peut offrir des éléments précieux de compréhension de la manière dont l'intervention internationale a influencé le processus de construction étatique dans le pays. Cette influence s'est concrétisée à travers la définition d'agendas de politiques publiques, la fixation de paramètres d'action étatique, le financement de programmes aussi bien d'aide militaire que de développement économique ou encore d'assistance sociale, et même la définition de règles du jeu dans le système politique.

Si l'intervention des États-Unis est patente et visible avec le Plan Colombie, il existe d'autres événements dans l'histoire colombienne du XX^e siècle se caractérisant par un type d'intervention destiné à influencer de manière cruciale les accords institutionnels nationaux. Il existe notamment deux autres expériences qui peuvent être considérées comme exemplaires : l'Alliance pour le progrès et la lutte contre les drogues.

En effet, durant les années 60, la Colombie fut considérée comme la « vitrine » de l'Alliance pour le progrès (APP), programme d'aide extérieure proposé par les États-Unis pour l'Amérique latine dans le but de créer les conditions pour le développement et la stabilité politique sur le continent dans le contexte de la guerre froide. Avec l'Alliance pour le progrès les États-Unis inaugurèrent un type d'intervention systématique, à long terme et d'échelle régionale, dont l'objectif

était d'orienter le changement social dans la région et d'empêcher l'avancée du communisme.

Par la suite, tout au long des années 1980 et 1990, la Colombie, ainsi que la Bolivie et le Pérou, devinrent l'épicentre de la lutte contre les drogues impulsée par les États-Unis. Dans le but de répondre à la menace contre la sécurité nationale, la santé publique et la morale du peuple nord-américain, Washington conçut une stratégie anti-narcotiques centrée sur l'offre de drogues illicites dans les pays producteurs de la région andine destinée à combattre la production et la commercialisation avant la consommation. La politique anti-narcotiques donna lieu à un type d'intervention qui visait à ce que les États adoptent et garantissent le respect des lois nord-américaine en la matière.

Plus récemment, le Plan Colombie est apparu comme un prolongement de l'application de la politique anti-narcotiques. Cependant, rapidement la stratégie prend la forme d'une intervention dans le conflit armé interne amenant les États-Unis à adopter une approche centrée sur la reconstruction des capacités étatiques en vue de garantir la sécurité et la stabilité régionales.

Que nous montrent donc ces expériences? Quels outils fournissent les théories des relations internationales pour leur interprétation? Que révèlent-elles sur la manière dont les États-Unis exercent l'intervention? Que révèlent ces épisodes au sujet de l'évolution et du mode de relation entre la Colombie et les États-Unis? De quelle façon ces expériences rendent-elles compte de la manière dont s'exerce la souveraineté et sont fixées les règles du jeu et les limites des systèmes politiques à une époque d'interdépendance croissante?

L'analyse détaillée de ces trois expériences, l'Alliance pour le Progrès, la Politique anti-narcotiques et le Plan Colombie permettra, d'une part, d'éclairer la nature des relations entre la Colombie et les États-Unis, et d'autre part, mettre en évidence transformations de l'intervention internationale à partir de l'étude d'un cas concret.

Le présent travail a donc pour objectif central d'analyser la nature et les modes d'application de l'intervention des États-Unis en Colombie tout au long du dernier demi-siècle. A partir de l'examen du cas colombien tentons de mettre à l'épreuve les explications traditionnelles au sujet du phénomène de l'intervention internationale et à envisager les défis, aussi bien théoriques que politiques, que pose l'intervention internationale dans le contexte d'un monde globalisé.

L'investigation sur la manière dont furent conçues, mises en place et évaluées les politiques qui fondèrent ces interventions permet de tirer d'intéressantes leçons au sujet de la tentative nord-américaine de contrôler de façon consciente et systématique la construction d'institutions, le changement social, la formation de consensus internes et le modèle étatique comme une « ingénierie étatique ».

L'intervention comme construction étatique rend compte de ce qu'Aron (1973) identifiait comme la dialectique entre l'idéalisme et le réalisme qui a caractérisé la politique extérieure des États-Unis. En se fondant sur leur conviction d'être un phare de la liberté et par-là même, en jugeant l'expérience nationale comme modèle à diffuser dans le reste du monde, les États-Unis consolident la défense de leurs propres intérêts et la garantie de leur propre sécurité nationale.

L'analyse du cas colombien permet de mettre aujourd'hui en perspective les limites de ce type d'intervention internationale et d'établir, tant au niveau du contenu qu'au niveau méthodologique, des outils analytiques qui permettent d'approfondir la compréhension du processus de construction étatique dans les pays « en voie de développement ».

Les hypothèses suivantes seront avancées comme lignes directrices de la recherche :

Comme hypothèse générale nous soutenons que, *avec les expériences de l'Alliance pour le progrès en Colombie, la lutte contre les drogues et le Plan Colombie, les États-Unis ont établi un laboratoire pour une politique d'intervention, (parfois de manière explicite et consciente, d'autres fois comme « effet collatéral »), destinée à orienter et promouvoir le processus de **construction étatique** en Colombie, selon*

les paramètres, intérêts et valeurs nord-américains ; cependant, l'espoir qu'à travers l'application de telles politiques le pays puisse atteindre un état de développement économique, une situation d'ordre et de stabilité sociales et une avancée démocratique significative s'est heurté à une série d'obstacles du fait de la méconnaissance des particularités nationales, de la simplification du diagnostic de départ et des complexités de la politique intérieure tant aux États-Unis qu'en Colombie.

D'autres hypothèses accompagnent cette idée centrale :

- Dans le cas colombien il existe une tendance croissante à l'intervention de la part des États-Unis qui s'explique non seulement par la dépendance économique mais aussi par des facteurs liés à la dynamique et aux caractéristiques du système politique lui-même et aux liens étroits des élites nationales avec la puissance hégémonique. Le lien avec la puissance devient **source de légitimité** du secteur national dominant.
- L'intensité et le degré d'efficacité de l'intervention dépend de l'existence d'un **consensus de la classe dirigeant** nationale et d'une certaine disposition à accepter et agencer l'intervention elle-même. En d'autres termes, dans le cas colombien on constate que, dans les expériences étudiées, l'intervention étrangère a été bien accueillie par les élites nationales.
- Les États-Unis ont développé des « **modèles d'intervention** » qu'ils appliquent dans différents pays, en se basant sur des expériences particulières. Les interventions en Colombie marque un *modus operandi* qui, ou bien a déjà été appliqué dans d'autres pays, ou bien s'apparente à

une « expérience pilote » qui par la suite est utilisée sous d'autres latitudes présentant de ressemblances avec le cas colombien.

- A travers le cas colombien on voit que la mondialisation non seulement intensifie l'intervention internationale mais aussi modifie sa nature en donnant ainsi lieu à une autre forme d'exercice de la politique qui tend à confondre ou à articuler de manière plus « organique » les systèmes politiques du pays qui intervient et de celui qui est intervenu. De cette façon, la mondialisation contribue à estomper le concept même d'intervention (plutôt qu'à prolonger ou intensifier l'intervention comme telle) dans la mesure où elle efface les limites de l'exercice du pouvoir souverain. Cela pose de profonds défis théoriques non seulement à la conception des relations internationales mais aussi du point de vue de la compréhension moderne de la politique en général.

Ce travail se divise en deux parties : La première partie est composée de trois chapitres. Le premier est consacré à l'étude de la notion d'intervention internationale se situant ainsi au cœur des débats au sein des relations internationales. Dans les chapitres 2 et 3 sont analysées deux expériences d'intervention des États-Unis dans le pays antérieures au Plan Colombie, à travers lesquelles sont identifiés des éléments de comparaison avec l'expérience plus récente.

La seconde partie comprend trois chapitres et s'attache à l'examen du Plan Colombie, en retraçant sa genèse, la façon dont a été mise en place la stratégie et un bilan de ses résultats ; tout cela dans l'objectif de déterminer si cette expérience constitue un nouveau paradigme d'intervention, ou si au contraire elle est une prolongation des pratiques antérieures. Enfin, nous présenterons les conclusions de cette recherche.

Première Partie

Concepts et expériences historiques de l'intervention des États-Unis en Colombie

L'étude des relations entre la Colombie et les États-Unis présente de nombreux défis théoriques à l'analyste. La littérature existante sur ce thème, surtout la production colombienne, tend en général à éviter de travailler la conceptualisation et se limite en grande partie à postuler un certain nombre de catégories sans aucune autre explication. La majeure partie des travaux réalisés sur ce sujet sont des études de périodes historiques spécifiques dans lesquelles sont décrits les faits prépondérants des relations bilatérales et où prédomine une narration de type chronologique. Ce type de travaux, même s'ils sont dans certains cas très intéressants, ne pose cependant pas explicitement la question de la théorisation¹. Certains travaux ont un caractère plus analytique mais assument comme prémisses les fondements théoriques à partir desquels sont interprétés les liens entre les États-Unis et la Colombie. C'est ainsi que quelques-uns de ces textes parlent simplement de « relations asymétriques » ou d'« influence », ne faisant que souligner la disparité entre les capacités et les ressources².

D'autres travaux qualifient ces relations de « subordination » ou de « dépendance »³, ce qui insiste sur l'exercice du pouvoir de la part d'une puissance sur un pays plus petit, assumant de la sorte d'emblée le sens négatif de

¹ LEMAITRE ROMÁN, Eduardo. *Panamá y su separación de Colombia*. 2a. ed. Bogotá: Editorial Pluma, 1980. 724p. BUSHNELL, David. *Eduardo Santos y la política del buen vecino: 1938-1942*. 2a. ed. Bogotá : El Ancora Editores, 1984, 184 p. DÍAZ-CALLEJAS, Apolinar. "Las Relaciones De Colombia Con Estados Unidos en la República Liberal". *Revista Credencial Historia*. , Mar. 2005, No. 183, pp 8-13. COLEMAN, Bradley. *Colombia and the United States: the making of an inter-american alliance: 1939-1960*. Kent: State University Press, 2008, 303 p.

²RANDALL, Stephen James. *Aliados y distantes: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos desde la independencia hasta la guerra contra las drogas*. Bogotá: Ediciones Uniandes: Tercer Mundo Editores, 1992, 327 p. LAEL, Richard Lee. *Arrogant diplomacy: U.S. policy toward Colombia, 1903-1922*. Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1987, 194 p. RODRÍGUEZ, Saúl Mauricio. *La influencia de los Estados Unidos en el ejército colombiano, 1951-1959*. Medellín: Carreta Editores; Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006, 145 p.

³DÍAZ-CALLEJAS, Apolinar. *Colombia-Estados Unidos: entre la autonomía y la subordinación: de la independencia a Panamá*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, 1997, 471 p. DÍAZ CALLEJAS, Apolinar. *El lema Respice Polum y la subordinación en las relaciones con Estados Unidos*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1996. 128 p. PARDO, Rodrigo y TOKATLIAN, Juan G. *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Ediciones Uniandes: Tercer Mundo Editores, 1988. 237 p.

cette forme de relation et le caractère unilatéral de la domination. La caractérisation des relations comme une manifestation de l' « impérialisme » ou comme un « exercice d'hégémonie » désincarné⁴ est en général encore plus vague et énoncée beaucoup plus comme une dénonciation politique que comme une explication analytique. On a pu noter récemment un plus grand effort universitaire pour pénétrer la nature des relations entre les deux pays⁵, effort qui cependant ne constitue pas un cadre théorique suffisamment clair et cohérent pour expliquer le phénomène. De quelle manière pourrait-on alors caractériser les relations entre les deux pays ? Un seul concept qui engloberait les variations dans le temps de ces relations peut-il être utilisé ? Quels outils les relations internationales offrent-elles afin de parvenir à cet objectif ?

La réponse à ces interrogations exige d'associer les outils conceptuels qu'offre la théorie des relations internationales et la théorie politique à l'analyse historique des expériences ayant eu lieu entre 1960 et 2010, ce qui nous permettra d'établir s'il y a une continuité dans la nature et la logique des liens entre la Colombie et les États-Unis, ou si, au contraire, chacun des phénomènes analysés possède sa dynamique propre et distincte des autres.

⁴ VEGA CANTOR, Renan. *Colombia entre la democracia y el imperio: aproximaciones históricas a la turbulenta vida nacional del siglo XX*. Bogotá: Editorial El Búho : Editorial Códice, 1989, 322 p. RANDALL, Stephen J. *Colombia and the United States: hegemony and interdependency*. Athens: The University of Georgia Press, 1992, 325 p. RIPPY, James F. *El capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia*. Medellín : Editorial La Oveja Negra, 1970. 245 p. LÓPEZ MESA, Andrés. *Colombia frente al imperio 1903-1914: Las tormentosas relaciones entre Colombia y EE.UU a comienzos del siglo XX*. Montería: Ediciones Conalco, 2001, 239 p.

⁵ RAMÍREZ, Socorro; RESTREPO, Luis A. *Colombia: entre la inserción y el aislamiento, la política exterior colombiana en los años noventa*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores : IEPRI, Universidad Nacional, 1997, 374 p. RESTREPO, Luis A. (Ed.). *Estados Unidos: potencia y prepotencia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores: IEPRI, PNUD, 1998. 334 p. TOKATLIAN, Juan G. (compilador). *Colombia y Estados Unidos: problemas y perspectivas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores: Colciencias, IEPRI, Universidad Nacional, 1998, 488 p. MATTHIESEN, Tatiana. *El arte político de conciliar: el tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994*. Bogotá: Fescol: Cerec: Fedesarrollo, 2000, 393 p. TICKNER, Arlene. "Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos". En: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; TICKNER, Arlene B. (eds.) *Prioridades y Desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: FESCOL. 2002. pp. 353-397. AVILÉS, William. "US Intervention in Colombia: The Role of Transnational Relations". *Bulletin of Latin American Research*, Jul 2008, Vol. 27, Issue 3, pp. 410-429.

Le concept d'intervention internationale paraît, au départ, le plus pertinent pour caractériser les trois moments dans les relations internationales qui seront analysés tout au long de ce travail. Ce choix théorique est dû essentiellement au fait que les concepts qui ont été utilisés jusqu'ici s'avèrent clairement insuffisants pour rendre compte de la nature des relations entre la Colombie et les États-Unis : certains parce qu'ils utilisent des catégories simplement descriptives ; d'autres parce que, bien qu'ils revendiquent leur caractère critique, ne développent pas leurs fondements théoriques.

Selon nous, le concept d'intervention internationale permet de dépasser ces deux difficultés. D'une part, l'intervention n'est pas une catégorie neutre, ayant indubitablement une forte connotation politique et normative, ce qui fait d'ailleurs qu'elle est l'objet de débats intenses. À côté de la caractérisation des liens entre pays comme de « coopération », d' « influence », ou d' « alliance », le concept d'intervention introduit cette nécessaire dimension politique qui montre que les relations internationales ont été et restent des relations de pouvoir : il s'agit d'un terrain de lutte pour la domination dans des conditions d'inégalité de ressources, de capacités et d'informations, et ce malgré la fiction réitérée d'un supposé système international constitué d'États égaux, indépendants et souverains. Le concept d'intervention internationale va donc à l'opposé de la tendance aseptisée de présenter les relations entre pays ayant des différences substantielles de pouvoir, lesquels jouent un jeu stratégique où chacun tente de faire prévaloir ses propres intérêts et positions.

D'autre part, devant l'insuffisance théorique des concepts qui prévalent pour caractériser les relations bilatérales, l'intervention internationale a donné lieu à un ample débat tant autour de la portée de sa définition, de la place qu'elle occupe dans les fondements de la politique moderne, qu'à propos de ses modalités et sa signification politique. Dans le cas qui nous concerne, l'impulsion de la théorisation sur l'intervention a pour objectif, non pas tant de trouver une théorie définitive qui permette de formuler une réponse claire sur la nature des relations entre la Colombie et les États-Unis, mais bien de créer une ouverture qui

permette de rendre compte des difficultés et des défis du cadre actuel d'explication et de compréhension de la politique internationale.

Nous nous demandons alors si, selon la théorie des relations internationales, il est possible de caractériser les relations entre la Colombie et les États-Unis, dans les trois expériences analysées, à partir du concept d'intervention internationale. Si c'est le cas plusieurs questions surgissent donc :

- Le concept d'intervention internationale est-il pertinent pour expliquer la nature des relations entre la Colombie et les États-Unis durant cette dernière moitié du siècle ?
- Si le concept d'intervention internationale s'est transformé, en quoi consistent ces changements ? Se reflètent-ils dans le cas colombien ?
- De quelle manière l'intervention nord-américaine en Colombie reflète-elle les changements conceptuels centraux dans la conception moderne de la politique internationale qui se sont produits dans le contexte de globalisation mondiale croissante, concepts tels l'État, la souveraineté et l'autonomie ?
- Que révèle le cas colombien au sujet de l'intervention exercée par les États-Unis dans les pays du dénommé « Tiers-monde »? Quel rôle ont joué les États-Unis dans la dynamique politique intérieure ?
- De quel type d'intervention parle-t-on ? S'agit-il du même type d'intervention dans le cas colombien ou bien chacune des trois expériences analysées correspond-t-elle à un type différent d'intervention ?

Cette première partie comprendra trois chapitres :

Dans le premier on rendra compte du débat théorique autour de l'intervention internationale en soulignant les principaux défis posés par le concept d'« intervention comme construction nationale ».

Le deuxième sera dédié à la présentation des fondements de l'Alliance pour le Progrès à partir de l'analyse de la politique des États-Unis en Amérique latine au début de la Guerre froide et l'expérience de l'application du programme en Colombie tout au long des années soixante sera examiner en détail.

Le troisième chapitre abordera l'intervention à travers la lutte contre les drogues en Colombie aussi bien que l'application des politiques anti-narcotiques sous l'angle de l'application internationale de la législation criminelle nord-américaine (*International Law Enforcement*).

Chapitre 1

L'intervention internationale : les défis de la conceptualisation

Afin d'établir si le concept d'intervention internationale offre le cadre explicatif pouvant, en principe, s'avérer utile pour rendre compte de la politique des États-Unis en Colombie durant les cinquante dernières années, ce chapitre présente les éléments fondamentaux du débat théorique à partir de quatre thèmes :

En premier lieu, sont présentés les tentatives de définitions de l'intervention internationale. En deuxième lieu, sont abordées les transformations dans la compréhension et la pratique de l'intervention internationale dans le contexte de la globalisation ; en troisième lieu, est posée la question de savoir si une typologie de l'intervention internationale est possible et de la place qu'y occuperait la notion de construction étatique (*statebuilding*). Enfin, on caractérisera l'intervention comme construction étatique à l'intérieur de la politique extérieure nord-américaine dans l'objectif d'établir la pertinence de son application pour l'analyse du cas colombien.

1. L'intervention internationale: un concept insaisissable

L'intervention internationale est un des phénomènes centraux de la dynamique politique contemporaine et pourtant la théorie des relations internationales ne s'en est pas beaucoup préoccupée. Généralement les travaux de caractère

théorique la citent par défaut en se référant au thème de la souveraineté étatique. La majeure partie des travaux sur l'intervention internationale font référence à un type particulier d'intervention (humanitaire, militaire), durant une période historique spécifique ou par rapport à des études de cas concrets. Il s'agit en majorité de travaux qui dans une large mesure supposent acquise la définition du concept⁶. Les développements théoriques les plus significatifs se sont produits dans le champ du droit international⁷. Il semble ainsi paradoxal que, dans la mesure où l'intervention internationale se fait plus présente sur la scène politique mondiale, la théorisation/réflexion sur le concept selon les relations internationales reste encore minimale. Cette négligence ne paraît pas simplement due à l'oubli ou à l'inattention des spécialistes mais plutôt à la manière dont le concept d'intervention met en évidence les limites et les contradictions du discours sur le sujet autonome de la pensée politique moderne dans le domaine de la politique internationale. Sans avoir l'intention d'approfondir ces considérations, cette section se propose cependant de répondre aux questions suivantes : qu'entend-t-on aujourd'hui par intervention? Quel est sa relation avec le concept de souveraineté ? Quelle est la place du concept dans le cadre actuel de compréhension de la politique globale ?

1.1. Portée de la définition de l'intervention

Dans sa conception classique, l'intervention a été définie comme "l'ingérence de la part d'un État souverain, un groupe d'États ou d'une organisation internationale,

⁶ En règle générale, la théorie de l'intervention se réfère à la question de savoir comment et où doit s'orienter le changement social. Au XIX^e siècle une approche de ce que l'on pourrait dénommer une « théorie de l'intervention » appliquée au champ international a été ébauchée dans les travaux de Burke et de Marx en rapport avec la position que devrait adopter les pays européens face à la diffusion et l'expansion de la Révolution française (Halliday 2002: 143-144).

⁷ Il s'agit des travaux dédiés à l'évolution de la norme de l'intervention, à l'examen des doctrines légales qui soutiennent la non-intervention à partir de la Charte des Nations-Unies, et certains autres se référant à l'urgence de nouvelles normes face à la prolifération des conflits internes et aux nouvelles menaces à la sécurité internationale (Reed y Kaysen 1993).

usant de la menace ou de la force ou de quelque autre moyen de pression, dans la juridiction intérieure d'un État indépendant à l'encontre de la volonté ou des souhaits de son gouvernement" (Bull 1984:1), (Jackson 2003).

La portée du concept d'intervention internationale se pose par rapport à sa définition large et à sa définition étroite sur la base des éléments suivants : les moyens de l'intervention et sa durée.

Dans sa définition large, l'intervention implique la menace ou l'usage direct de la force d'un pays sur un autre dans le but d'altérer son comportement ou de changer son gouvernement ou ses politiques. L'intervention dans le champ international peut comprendre des activités directes, tel que le recours à la guerre, ou des actions indirectes, comme l'assassinat, l'appui à des forces antigouvernementales, les embargos économiques, etc. Les objectifs généraux de l'intervention internationale incluent le changement de gouvernements, le respect des attentes de la population en ce qui concerne les activités du gouvernement, la modification des conduites considérées comme inappropriées par la communauté internationale en général. Les objectifs spécifiques de l'intervention peuvent inclure des changements dans l'appareil étatique ou dans son personnel, la relégation ou la destitution d'un fonctionnaire ou d'un groupe spécifique du pouvoir, le changement de politiques générales ou spécifiques, l'altération des croyances ou des valeurs culturelles ou politiques, y compris l'altération des modèles de répartition de la population ou économiques. (Moseley 2005), (Jenkins et Plowden 2006).

Étant donné que les moyens pour exercer l'intervention sont multiples et ses objectifs divers, la durée ne constitue pas critère pertinent pour établir si un cas est classé ou non comme intervention. Dans cette définition large, l'intervention recouvre tout type d'interactions non coopératives entre pays. Partant, il est impossible de définir des limites précises à l'usage du concept.

Dans sa définition étroite, le concept d'intervention requiert comme condition indispensable l'usage ou la menace de l'usage de la force de la part d'un État sur un autre. Ainsi, dans sa définition classique et la plus usuelle, l'intervention est fondamentalement une « intervention militaire », c'est-à-dire, le déploiement de personnel militaire à partir de limites reconnues afin de parvenir aux buts que recherche l'État intervenant. (Talentino 2006: 31). Selon cette perspective la ligne qui sépare l'intervention de la guerre proprement dite devient tenue. De fait, l'intervention met en évidence que l'usage de la force reste un élément central de la vie internationale. Mais même dans cette définition étroite il y a lieu de faire des précisions.

L'intervention a lieu quand les affaires d'un État sont altérées contre sa volonté par les actions d'un autre. Cependant, la sujétion ou la contrainte peuvent ou non être basées sur l'usage de la force : « Étant donné qu'un acte d'ingérence peut se faire à travers l'exercice de la violence, la pression économique, ou quelque autre forme de contrainte, c'est la pression sur la volonté et non le moyen par lequel elle y parvient qui constitue l'essence de l'intervention » (Thomas 1956).

De cette façon, en l'élargissant, la définition proposée dépend de la capacité de différencier clairement les actes de contrainte de ceux de l'acceptation volontaire. Le problème de la définition se transpose alors au domaine des motivations, lequel, par son caractère fondamentalement subjectif, est profondément ambigu.

Ainsi que le montre Rosenau:

« Clairement, le concept d'intervention souffre d'un manque de clarté dans sa définition. Malgré toutes les formes de conceptualisation, la ligne qui indique la différence entre la présence de l'intervention et son absence continue d'être insaisissable. De cette façon, diverses activités, motivations et conséquences sont considérées comme constitutives de l'intervention étant donné que les termes clés de la majeure partie des définitions sont ambigus et échouent dans la présentation d'éléments clairs pour appréhender le phénomène empirique » (Rosenau 1969: 153).

A cela s'ajoute le fait que la variété et la non-applicabilité du concept proviennent également de la tendance à assumer que l'intervention a une existence objective indépendante de ceux qui la définissent. L'intervention est un concept fondamentalement politique, ce qui signifie qu'elle donne lieu à une lutte entre ceux qui veulent donner un sens déterminé au phénomène en le qualifiant comme tel.

Même en tenant compte des observations préalablement faites, une définition opérative de l'intervention s'avère nécessaire. C'est pourquoi nous reprenons la proposition de Rosenau prenant en considération deux caractéristiques fondamentales pour pouvoir qualifier une situation comme intervention internationale :

La première correspondant à la rupture avec les modes conventionnels de relation entre pays qu'implique une intervention. La seconde se référant à l'incidence sur la structure de l'autorité. De cette façon,

« le comportement d'un acteur international vers un autre peut être qualifié comme une intervention lorsque la forme de comportement constitue une rupture avec les formes de relations conventionnelles, et lorsque ce comportement est orienté vers le changement ou la préservation de l'autorité politique dans la société où l'on intervient [...] les conséquences sur cette dernière peuvent être profondes et durables, mais une fois que celles-ci commencent à être acceptées et établies, le comportement n'est plus regardé comme une intervention même si la présence de l'acteur international dans la société où l'on intervient ne diminue pas » (Rosenau 1969: 161).

Dans ce dernier cas, quand l'intervention devient permanente et s'institutionnalise, nous pourrions parler de « système parallèle de gouvernance », dans lequel le ou les agents externes se convertissent en acteurs politiques directs et permanents dans le système politique national. De cette façon, la persistance de modèles de comportement établit une légitimité propre à convertir le non-conventionnel en conventionnel, ce qui ouvre la voie à un phénomène qui est relié à l'intervention tout en s'en distinguant.

Bien que cette définition de l'intervention s'avère utile comme point de référence, la compréhension de la signification du concept nécessite également de rendre compte l'autre concept central des relations internationales, le concept de souveraineté.

1.2. La souveraineté en question

Dans la tradition politique moderne, l'intervention internationale est le concept limite de la souveraineté étatique. La signification, comme la portée de l'intervention, impliquent donc de suivre la trace des changements dans le concept de souveraineté, dont le sens a été en constant changement. Au sens strict l'intervention est la négation de la souveraineté, ou au moins sa transgression. Jusqu'à un certain point, parler de l'intervention implique de rendre explicite les confins et les limites de la souveraineté.

Et bien qu'il serve comme point de référence afin de fixer la signification de l'intervention, le concept même de souveraineté s'avère complexe. Ainsi que l'affirme Bartelson (1995:2), la souveraineté est un « concept éponge » qui absorbe différentes significations dans divers contextes. La souveraineté fut originellement la manière d'échapper à l'opinion et à la direction des étrangers et reste encore jusqu'à aujourd'hui une institution qui interdit l'ingérence étrangère dans la juridiction des États. L'idée de souveraineté est une innovation qui surgit dans le contexte politique européen postmédiéval à travers de laquelle certains acteurs politiques et religieux cherchèrent à échapper à la sujétion de l'autorité papale et impériale, et établir ainsi leur indépendance par rapport à n'importe quelle autorité. (Jackson 2007:49).

Durant l'époque moderne et l'ascension des nationalismes, la souveraineté a été associée au sentiment d'unité nationale. Après la Première Guerre mondiale, la souveraineté, en reconnaissant comme légitime le droit d'un État de déclarer unilatéralement la guerre à un autre, a représenté un obstacle au développement du droit international et à l'établissement d'un ordre international pacifique. D'où l'idée qu'était devenu nécessaire la « reddition de la souveraineté ». Après la Seconde Guerre mondiale, durant la période de décolonisation et de l'émergence de la majeure partie des nouveaux États en Asie et en Afrique, l'idée de souveraineté a été revalorisée puisqu'elle représentait alors l'ambition des anciens peuples colonisés de parvenir à l'indépendance. D'où l'affirmation du droit à l'autodétermination des peuples. Dans ce contexte l'idée de souveraineté

était associée à celle de liberté, et, par contraste, l'idée d'intervention était assimilée à celle d'oppression et au passé colonial (Jennings 2002: 29).

Plus récemment, l'interdépendance croissante a rendu les frontières des États nationaux toujours plus poreuses et la ligne divisant traditionnellement la politique intérieure des affaires extérieures est devenue plus floue.

La compréhension de la souveraineté ne passe pas seulement par le suivi de sa trajectoire historique mais par la reconnaissance de la centralité du concept dans la pensée politique moderne et son questionnement le plus récent:

« La souveraineté est un principe de la politique moderne et pas seulement un principe des relations internationales [...] qui doit être vu autant comme partie d'une manière spécifique de comprendre le monde, et comme une autorisation politique particulière qui reconnaît les États en tant qu'autorités politiques légitimes » (Walker 2000: 28).

La souveraineté signifie que l'État est l'unique instance qui possède la légitimité d'exercer le contrôle sur sa population et son territoire, de même que pour définir le type de gouvernement qui la régira : « la souveraineté désigne un pouvoir ultime, sans principe antérieur qui puisse le nuancer, le réformer ou le surveiller » (Badie 1999:19).

Selon Aron : « La souveraineté peut être considérée comme le fondement à la fois de l'ordre intra-étatique que de l'ordre inter-étatique, un État est souverain en ce sens que, sur son territoire, réserve fait des règles coutumières, obligatoires pour tous les « États civilisés », et des engagements pris par convention ou traité, le système légal qu'il édicte ou avec lequel il se confond est l'instance dernière. Or, ce système, n'est en vigueur qu'à l'intérieur d'un espace limité, il ne s'applique qu'aux hommes d'une certaine nationalité. Si donc la souveraineté est absolue, l'ordre intra et l'ordre inter-étatique sont essentiellement autres puisque le premier implique et que le second exclut la soumission à une autorité unique. » (Aron 1984: 724).

Dans un monde formé par des États souverains, aucun État n'a le droit de s'ingérer dans les activités de l'autre, à moins que cette ingérence ait été explicitement autorisée par l'État en question. Chaque État, quelle que soit sa taille et sa puissance, a le droit légal de se voir libéré de l'intervention d'autres États.

Du point de vue des relations internationales, Krasner distingue entre deux significations de la souveraineté : la souveraineté légale internationale et la souveraineté westphalienne. En ce qui concerne la première, l'État est traité au niveau international de la même manière que l'un individu l'est au niveau national. Le modèle classique du droit international reprend la théorie libérale de l'État, les États étant égaux au même sens que les individus sont égaux : « la règle basique de la souveraineté légale internationale consiste en ce que la reconnaissance s'étende à des entités, les États, qui possèdent un territoire et jouissent d'une autonomie juridique formelle » (Krasner 1999:14). Selon cette première signification, comme reconnaissance de l'égalité juridique, la souveraineté est une sorte de « ticket d'admission » dans l'arène internationale.

La seconde signification correspond au modèle westphalien. Selon celui-ci, la souveraineté est un arrangement institutionnel afin d'organiser la vie politique entre États, et il est basé sur deux principes : l'intégrité territoriale et l'expulsion des acteurs externes des structures intérieures de l'autorité. « La souveraineté westphalienne est violée lorsque des acteurs externes influencent ou déterminent les structures intérieures de l'autorité [...] la norme fondamentale de la souveraineté westphalienne est que les États existent dans des territoires spécifiques, à l'intérieur desquels les autorités politiques intérieures sont les uniques arbitres du comportement légitime » (Krasner 1999:20). La définition de l'intervention est alors le corrélat de cette ultime acception. La règle de non-intervention est l'élément clé de la souveraineté étatique (Jackson 1990:6).

Terrain de luttes politiques acharnées, le concept paraît aujourd'hui plus problématique que jamais. Pour des auteurs comme Badie et Krasner la souveraineté dans un monde globalisé est un mythe, une fiction :

« Principe ambigu et utilisé de manière contradictoire par des acteurs aux rationalités opposées, la souveraineté est donc une fiction dans le sens plein du terme : au lieu de rendre compte du réel, elle en appelle à l'imaginaire en nous donnant une construction logique qui donne à la vie internationale une apparence de cohérence » (Badie 1999: 10).

Ou bien une hypocrisie organisée :

« Les résultats dans le système international sont déterminés par des gouvernants dont l'adhésion ou la violation des principes internationaux est basée sur des calculs d'intérêts matériels ou des idéaux, et non sur des pratiques fixes qui dérivent des structures institutionnelles générales ou de grammaires génératives profondément incrustées. L'hypocrisie organisée est l'état normal des choses » (Krasner 1999:9).

L'effacement du principe de souveraineté paraît saper les bases de l'architecture intellectuelle de la politique moderne. Ainsi, dans la mesure où la souveraineté perd sa consistance ontologique, l'intervention devient un concept « liquide » (Bauman 1999).

Il est maintenant nécessaire, en plus des changements dans la conceptualisation de l'intervention, de rendre compte des transformations liées à la pratique même de l'intervention sur la scène internationale contemporaine.

2. Les transformations de l'intervention internationale

En effet, le début des années 90 fut le théâtre de plusieurs conflits armés internes et de situations de crise qui donnèrent lieu à des interventions de la part de la communauté internationale et, en particulier, des États-Unis. Dix ans après, l'interventionnisme n'a fait que s'intensifier comme le démontre le cas de l'Afghanistan et de la plus récente guerre d'Irak. L'intervention dans les conflits armés devient non seulement plus fréquente mais elle amplifie son niveau d'action : « à chaque intervention successive les participants adoptent des mandats plus longs, liant les programmes de réforme aux actions militaires et acceptant d'étendre les programmes de réhabilitation sans savoir clairement où et quand termine le processus » (Talentino 2006:19).

Cette intensification du phénomène a obligé les relations internationales à revenir l'explication de la nature, des dynamiques comme des transformations plus récentes de l'intervention internationale. Une bonne partie de la littérature dédiée à ce thème tente d'expliquer pourquoi l'intervention est devenue plus complexe et plus longue (MacRae 2001), (Wheeler 2000) (Von Hippel 2000) (Nalbandov 2009).

A partir des attaques du 11 Septembre 2001 on pourrait parler d'un renouvellement d'intérêt pour le thème de l'intervention internationale. Il ne fait aucun doute que l'attaque des *Twins Towers* et la reformulation consécutive de la doctrine de sécurité nord-américaine⁸ ont lancé un débat politique et universitaire qui s'inscrit dans la réflexion sur les « États défaillants ». Selon cette perspective, ce n'est plus la force étatique ou la puissance mais bien la faiblesse étatique qui constitue une menace pour la sécurité et l'ordre international, car cette faiblesse est souvent associée à la capacité d'héberger des

⁸ ESN 2002. Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América. La Casa Blanca, Washington. Septiembre de 2002.

réseaux terroristes, de favoriser des économies illégales, la prolifération des armements, etc. Ces dernières années, la discussion s'est centrée sur une taxinomie de la fragilité étatique, cherchant à établir ses causes et à formuler une série de recommandations qui orientent la politique d'intervention afin de pallier les effets de la faiblesse étatique.

Les transformations les plus récentes de l'intervention internationale illustrent donc deux tendances principales : en premier lieu, il y a une intensification du phénomène à partir des années quatre-vingt-dix ; ainsi, d'exception, l'intervention est devenue la règle. En second lieu, on assiste à un changement dans la valorisation du phénomène : doté d'une charge négative dérivée de l'affirmation de la souveraineté comme fondement de la pensée politique moderne, l'intervention a acquis peu à peu une connotation positive qui reflète une évolution de concepts centraux du libéralisme, tels que ceux de sujet autonome, d'égalité et de liberté.

2.1 L'intervention comme règle

Les dernières décennies ont été marquées par un paradoxe au sujet de l'intervention. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et avec le processus de décolonisation, le système international s'est érigé en réaction à la logique traditionnelle d'hégémonie et d'intervention posant comme priorité la protection de l'État souverain contre toute ingérence externe. Cependant, en même temps, la multiplication des échanges, la contraction de l'espace et du temps, et une conscience plus profonde d'une communauté humaine planétaire ont déclenché toutes sortes d'ingérences :

« À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le système de l'ONU, dont l'un des principes clé est la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, est conçu par les États-Unis et l'Union soviétique comme un outil contre les puissances européennes et leurs empires coloniaux. Avec la décolonisation, la non-ingérence se convertit en l'une des armes – au moins au niveau rhétorique –

des pays colonisés contre l'Occident et son chef, les États-Unis» (Moreau Defarges 1997: 32).

Dans une extension sans précédent, le système international consacre l'interdiction de l'usage de la force (article 2.4 de la Charte des Nations-Unies) et la non-intervention dans les affaires internes des États (article 2.7):

Paragraphe 4: « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations-Unies. »

Paragraphe 7: « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations-Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII. »

Durant la Guerre froide, dans la pratique, l'intervention a fait partie de la logique de bipolarité, consacrant une sorte de droit de regard de la part de chacune des superpuissances dans sa propre sphère d'influence. Cependant, durant cette période le principe de non-intervention s'est vu également renforcé en lien avec le processus de décolonisation, comme la non-ingérence dans le camp ennemi. De même, a prédominé le régime international de souveraineté négative sur le pilier des droits de l'homme. Ainsi, par exemple, paralysé par le conflit bipolaire, le Conseil de sécurité n'a imposé des sanctions qu'en deux occasions graves de violation des droits de l'homme. Dans les cas de la Rhodésie et de l'Afrique du Sud il a autorisé l'adoption de sanctions coercitives contre leurs gouvernements de minorité blanche, mais sans permettre l'usage de la force. (Gowlland-Debbas 2004:422).

Le développement de la technologie de la guerre et les changements stratégiques globaux dans la politique internationale à la fin de la Guerre froide ont contribué

à l'escalade des conflits ethniques et des désastres humanitaires intensifiant ainsi l'intervention et la posant sur de nouvelles bases.

En effet, avec la fin de la rivalité entre les deux grandes superpuissances on s'attendait à ce qu'émerge un monde dominé par les gouvernements démocratiques et orientés vers l'économie de marché qui conduirait, de manière inéluctable, à un monde pacifique et stable. La théorie de paix libérale paraissait donc trouver un terrain fertile qui s'exprimait dans la proclamation de l'administration de G.H.W Bush d'un « nouvel ordre mondial ». Les changements positifs dans les conflits au Moyen-Orient, au Cambodge et en Afrique du Sud, de même que la situation de stabilité en Amérique latine et en Asie de l'Est semblaient renforcer cette vision. Cependant, la persistance de conflits armés internes, la guerre des Balkans et le génocide du Rwanda dissipèrent le rêve fugace de paix kantienne.

Deux facteurs ont eu une incidence sur l'intensification de l'intervention depuis la fin de la Guerre froide: le premier fait référence à la persistance, l'exacerbation ou la génération de conflits violents, dont la plupart prennent la forme de guerre civile ou de répression interne où la majeure partie des victimes sont civiles. Le second facteur a à voir avec l'essor des acteurs non-étatiques et de leur incidence dans le maniement des affaires internationales.

Au sujet du premier facteur, les conflits internes ont été une source significative d'instabilité régionale et internationale, au point de se convertir en l'une des principales menaces à la sécurité globale (Brown 2005:9). Entre 1989 et 1997 on a comptabilisé entre 52 (1992) et 30 (1997) conflits armés dans des pays tels que l'Afghanistan, l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Burundi, le Cambodge, le Tchad, la Colombie, le Congo (Zaire), la Géorgie, Haïti, l'Indonésie, l'Irak, le Liberia, le Rwanda, le Sierra Leone, la Somalie, le Sri Lanka, le Soudan et l'ancienne Yougoslavie. (Ruíz-Giménez 2005:122).

Selon des auteurs tels que Richard Haas, la prolifération de la violence de caractère interétatique et transnational est due à la perte du cadre régulateur que constituait la compétition bipolaire. La fin de la Guerre froide a exacerbé une

série de facteurs qui y contribueront : la perte de contrôle de la part des superpuissances ayant généré une décentralisation dans la prise de décisions et une diffusion du pouvoir politique international ; l'érosion du système d'alliances et l'émergence de nouvelles puissances; l'exacerbation des contradictions politiques intérieures autrefois contenues et/ou exprimées à travers la dichotomie capitalisme/communisme ; l'affaiblissement de l'État-nation et l'importance croissante des acteurs supra et infranationaux; la diffusion et l'avancée des technologies militaires conventionnelles et non-conventionnelles. Le théâtre de l'après-Guerre froide se caractérisera ainsi par une dérégulation de la scène internationale avec l'émergence de nouveaux acteurs, de nouvelles capacités, de nouveaux alignements, de nouvelles menaces, mais sans –encore – de nouvelles règles. (Haas 1998:5).

Le second facteur qui explique l'intensification de l'intervention concerne l'activisme d'acteurs internationaux non-étatiques telles que les organisations internationales, les organisations non-gouvernementales, les groupes d'intérêts et y compris les individus, ce qui a permis que les thèmes liés à la défense des droits de l'homme, à la bonne gouvernance et à la sécurité humaine soient présents dans l'agenda international⁹. Ces dernières années, l'intérêt et la volonté de la communauté internationale et des organisations régionales d'intervenir dans les affaires internes des pays sur ces thèmes se sont accrus.¹⁰

⁹ Une des avancées internationales après la Seconde Guerre mondiale a été l'adoption de nouvelles normes de conduite étatique au sujet de la protection et promotion des droits de l'homme. A l'engagement initial dans la Charte de l'ONU de 1945 s'est ajouté la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 où se concrétise le code éthique, le consensus politique et la synthèse juridique des droits de l'homme. Postérieurement seront ajoutés les deux Pactes de 1966, relatifs aux droits civils et politiques et aux droits sociaux, économiques et culturels, qui réaffirment et proclament les normes des droits de l'homme comme principe fondamental des relations internationales et donnent une plus grande force et spécificité à la Déclaration universelle.

¹⁰ Cet accroissement des interventions internationales dans les conflits armés se reflète dans les chiffres de l'ONU: alors que durant toute la guerre froide les Nations-Unies ont seulement mené à bien 5 opérations de *peacekeeping*, entre 1991 et 2010 on compte 24 opérations de *peacekeeping* et missions de *peacebuilding*. "United Nations Peace Operations year in Review 2010", p. 77-79. Disponiblesur: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf>

Voilà pourquoi ont crû en nombre, en variété et en portée, les interventions justifiées par des raisons humanitaires (Keating 2005: 33).

Pour preuve, l'action face à la répression des populations civiles, particulièrement les Kurdes, dans de nombreuses zones de l'Irak ; une situation qui a conduit à la résolution 688 du 5 avril 1991 du Conseil de sécurité, laquelle est considérée comme fondatrice du droit d'ingérence. Pour la première fois dans son histoire – exception faite du cas particulier de l'Afrique du Sud, le Conseil de sécurité de l'ONU y considère comme menace contre la paix un problème interne de droit de l'homme.

Selon d'autres auteurs (Moreau Defarges 1997), (Sassen 1996), (Baylis 2008), ces tendances s'inscrivent dans un processus encore plus général. Avec la globalisation il semblerait que l'intervention soit devenue une réalité omniprésente, multiforme, quotidienne, et finalement banale de la vie internationale. La globalisation, par ses niveaux d'interdépendance croissante entre les sociétés, conduirait à une sorte d'« institutionnalisation » de l'intervention.

L'intervention et la globalisation

L'augmentation et l'intensification de l'ingérence peut s'expliquer à partir de quatre facteurs: la multiplication des interdépendances, la formation de problèmes globaux, l'omniprésence des moyens de communication et la constitution d'une « société civile globale ».

En ce qui concerne la multiplication des interdépendances,

« Elle crée, notamment entre les sociétés, entre les États, des enchevêtrements de relations économiques, financières, politiques, culturelles, scientifiques. Ainsi chacun devient-il, de multiples manières, dépendant des autres, tout en acquérant sur eux des moyens de pression, d'influence. Les frontières entre l'« intérieur » et l'« extérieur », si elles subsistent, cadre de l'État souverain,

deviennent poreuses. La prospérité, la stabilité de chacun étant liées à celles des autres, une sorte de droit de regard mutuel s'établit entre tous. Dans cet univers de l'échange et de la compétition, chaque État redoute d'être pénalisé et veille attentivement à ce que ses concurrents soient soumis aux mêmes règles que lui et les respectent bien » (Moreau Defarges 1997: 102).

Un second facteur expliquant l'« institutionnalisation » de l'intervention réside dans l'apparition de problèmes globaux. Un problème global peut être défini comme une affaire qui concerne toute l'humanité et qui peut seulement être résolu à travers des accords, sinon entre tous les êtres humains ou tous les États, du moins leur majorité. Il existe deux types de problèmes : d'abord ceux relatifs à la survie de l'humanité en tant qu'espèce ; par exemple, le changement climatique et la destruction des forêts tropicales, la disponibilité des ressources énergétiques. Ensuite, ceux qui sont liés à l'explosion des flux (de marchandises, de services, de capitaux, de touristes, d'armes, de drogues, d'informations, d'idées, etc.). Il s'agit de problèmes qui affectent les paramètres globaux et mettent en jeu le futur de l'espèce humaine, et qui conduisent à ce qu'on appelle la « société du risque global » (Beck 2008).

Le troisième facteur est dû à l'omniprésence des médias, et, plus largement, aux systèmes de communication, lesquels mettent l'espace public sous le regard constant de l'extérieur (opinion publique, mouvements de toutes sortes, États, organisations internationales), (Ortiz 2004), (Marí 1999).

Le quatrième facteur fait référence aux mouvements transnationaux qui s'érigent en promoteur et gardiens d'une morale planétaire. Exemple entre tous, le développement exponentiel des Organisations non-gouvernementales (ONG) comme Amnesty international, Greenpeace, Human Rights Watch et Médecins sans frontières : « Les mouvements revendicatifs de la société civile sont avocats, créateurs et juges des normes et des valeurs globales. Ils créent et accusent cette conscience des valeurs (quotidienne, à la fois globale et locale) en mettant en scène toute l'horreur publique, l'indignation du public mondial devant les violations spectaculaires des normes » (Beck 2004:315).

A travers les facteurs signalés précédemment, la globalisation se manifesterait donc par une tendance croissante à réaliser des actions d'intervention lorsque la stabilité du système international est mise en question du fait de la précarité des structures étatiques dans les pays les plus faibles. A savoir, dans la mesure où la fragilité étatique affecte de façon plus directe l'ordre international, l'intervention comme moyen d'action politique tend à se généraliser.

2.2 L'intervention revendiquée

La seconde tendance centrale dans la transformation de l'intervention internationale concerne les changements dans la valorisation de celle-ci. Le concept d'intervention est lourdement chargé de connotations politiques, et, en ce sens, il ne s'agit pas d'une catégorie simplement descriptive et neutre. Jusqu'à une époque récente, l'intervention avait une forte charge morale négative utilisée pour dénoncer des situations de domination ou d'exercice illégitime du pouvoir. D'où son assimilation, comme synonyme, aux termes d'« impérialisme », d'« hégémonie » et de « colonialisme ». Dans la mesure où l'intervention implique la négation de la souveraineté, et avec elle, de l'autonomie du sujet politique, il est devenu impératif de justifier l'intervention comme une exception à la règle qu'elle met entre parenthèses pour de bonnes raisons et seulement durant un temps délimité, en vertu du sacro-saint principe d'autonomie de l'État. L'intervention suscite alors des dilemmes moraux qui concernent l'autonomie individuelle et la liberté des peuples, ainsi que de sérieuses discussions légales et stratégiques afin de savoir quand et comment il est approprié qu'un acteur international intervienne dans les affaires d'un autre (Davis 2004)

Selon Finnemore (2004:3), les raisons et les modes d'intervention ont changé tout au long de l'histoire du système étatique, mais ces changements ne sont pas dûs uniquement au développement de nouveaux armements et aux modifications dans les capacités des membres de la communauté internationale : « S'il est certain que les États forts continuent d'intervenir chez les faibles comme ils le veulent et quand ils le veulent, ce que l'on peut dire est que la forme et les

moyens des interventions se sont transformés de manière permanente ; et, plus important encore, les valorisations et les accords étatiques à propos des objectifs qui mènent à l'usage de la force se sont aussi transformés. »

Le faible développement théorique du concept d'intervention peut s'expliquer en partie par la connotation normative négative. L'intervention implique de mettre en évidence les limites, les ambiguïtés voire le caractère fictif de la souveraineté comme notion centrale de la politique internationale moderne. Le changement dans l'évaluation de l'intervention provient donc d'une réinterprétation et d'une limitation de la souveraineté :

« Longtemps la souveraineté fut considérée comme le droit à l'indépendance et à la liberté face à l'ingérence. Aujourd'hui, la souveraineté englobe certains devoirs, obligations et responsabilités envers ses citoyens, envers d'autres États et d'autres acteurs internationaux, en accord avec les standards établis. En Occident, le sentiment politique s'incline vers une croyance dans le devoir d'intervention des États dans les affaires intérieures d'un autre lorsque son gouvernement échoue dans la réalisation des standards régionaux ou internationaux »(Staden 2002:182).

En ce sens, la souveraineté est maintenant formulée non seulement comme un droit mais aussi comme un devoir qui entraîne des responsabilités :

« La souveraineté prétendait autrefois régner en maître absolu ; elle n'est plus aujourd'hui qu'un prince parmi d'autres dont plusieurs la contredisent directement.

[...] les États sont de plus en plus responsables de l'ordre mondial, puisqu'ils sont en interdépendance croissante et que les biens collectifs ou globaux sont de plus en plus nombreux. Cette évidence empirique suppose un prolongement normatif, voire éthique : chaque État, en raison de ses ressources, a une obligation matérielle, voire morale, à l'égard de tous les autres, États ou non-États, qui peuplent la planète. » (Badie 1999: 13-14).

A la connotation de responsabilité s'ajoute l'idée de la "bonne gouvernance"¹¹ comme condition de la souveraineté. Elle suggère que les États souverains doivent être en capacité de garantir la vie, la liberté, la sécurité et le bien-être de leurs citoyens, en les mettant à l'abri de toute forme de déprédation ou de brutalisation¹². Lorsque l'État ne respecte pas cette condition, les acteurs internationaux adoptent une sorte de droit de vigilance. Ce que l'on pourrait dénommer le « tournant humanitaire » de la souveraineté selon lequel les droits des individus et des peuples prévalent sur le droit des États. Le sujet politique par excellence ne serait donc plus l'État mais l'individu ; l'autonomie qu'il y a à protéger, c'est celle des citoyens et des peuples, tandis que les États cessent d'être « régaliens » pour se mettre au service de ce sujet émancipé du joug hobbesien. De cette façon, les droits de l'homme et la démocratie sont devenus une nouvelle source de légitimité du principe de l'autorité politique souveraine. Ainsi, la reconnaissance de la souveraineté des États passerait par l'exigence que ceux-ci soient démocratiques et respectueux des droits de l'homme.

Comme le montre le rapport de l'*International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS):

¹¹ Depuis la fin des années, le Fond monétaire international a promu l'importance de la « bonne gouvernance » pour favoriser l'efficacité économique et la croissance. Le Comité provisoire du FMI, lors de sa réunion à Washington du 29 septembre 1996, a insisté sur « la promotion du bon gouvernement dans tous ses aspects, y compris assurer le règne de la loi, l'amélioration de l'efficacité et la reddition de comptes du secteur public, et la lutte contre la corruption comme élément essentiel d'un cadre dans lequel les économies peuvent prospérer ». *The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note*. The IMF Executive Board, July 25, 1997. Disponiblesur : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>

¹² Dans le rapport sur le Développement humain de 1997, le Programme de développement de l'ONU (UNPD) définit la « bonne gouvernance » comme « l'exercice de l'autorité par le biais de processus politiques et institutionnels transparents, dont la responsabilité peut être mise en cause et qui encouragent la participation du public ». Dans ses développements plus récents l'ONU associe la bonne gouvernance à la protection des droits de l'homme : « La mise en œuvre des droits de l'homme exige un cadre incitatif et favorable, entre autres des cadres juridiques et des institutions appropriés, ainsi que les processus politiques et administratifs nécessaires pour satisfaire aux droits et aux besoins de la population ». Ces processus se déroulent dans quatre cadres : les institutions démocratiques, les services de l'État, l'État de droit et les mesures anticorruption. Haut-commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme. « Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme. » Nations Unies. New York et Genève, 2007. Disponible sur le site : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance_fr.pdf

« Le débat actuel sur l'intervention s'intègre dans un contexte historique, politique et juridique caractérisé par l'évolution des normes internationales de conduite individuelle et étatique, y compris la formulation de normes et de mécanismes nouveaux et plus stricts afin de protéger les droits de l'homme. Ceux-ci sont devenus une part fondamentale du droit international et leur respect s'est converti en une responsabilité et un thème central des relations internationales. Certains événements marquants de cette progression ont été la Déclaration universelle des droits de l'homme, les quatre Accords de Genève et leurs deux protocoles additionnels relatifs au droit international humanitaire dans les conflits armés, la Convention pour la prévention et la sanction du délit de génocide de 1948, les deux Pactes de 1966 sur les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, et l'approbation en 1998 du statut pour l'établissement d'une Cour pénale internationale. Ces accords et mécanismes, bien qu'ils aient été en certaines occasions appliqués de manière imparfaite, ont modifié significativement, à tous les niveaux, les attentes au sujet de l'acceptation de la conduite des États et autres agents » (ICISS 2001: 7).

De là provient la métamorphose qui explique que l'on passe de l'intervention négative qui transgresse la souveraineté étatique à l'intervention positive qui protège les droits de l'humanité. L'inversion des valeurs s'exprime dans les arguments à travers lesquels est légitimée l'intervention. On peut identifier trois types de justification à l'intervention (Jackson 2003:252):

- 1) Le maintien ou le rétablissement de l'ordre international : l'intervention se justifie au nom de la sécurité et de la paix internationales ou au nom de la sécurité nationale. En rapport à cette justification, le chapitre VII, Art. 51 de la Charte des Nations-Unies est la base pour la transgression de l'art. 2 de la Charte qui consacre le principe de non-intervention (droit à l'autodéfense des États).
- 2) Le consentement : l'intervention est conduite sur la base de la demande du gouvernement légal de l'État qui subit l'intervention. C'est le cas de la dénommée « intervention par invitation », par laquelle les pays faibles

promeuvent et perpétuent des relations de subordination et de dépendance avec des États plus forts qui leur fournissent des avantages que d'une autre manière ils ne pourraient pas obtenir. Selon le droit international, l'expression libre du consentement répare la violation du principe de non-intervention, légitimant paradoxalement l'intervention par la reconnaissance même de la souveraineté de l'État qui subit l'intervention¹³. Strictement parlant, une intervention sollicitée n'est pas une intervention parce qu'elle ne transgresse pas la souveraineté de l'État (un État ne peut violer sa propre souveraineté). D'un point de vue sociologique¹⁴, l'intervention par invitation protège nominalement la souveraineté westphalienne ; cependant, les pratiques politiques démontrent qu'une entité politique peut être formellement indépendante mais *de facto* profondément pénétrée. Un État peut se réclamer comme étant l'unique responsable légitime habilité à faire respecter les règles sur son propre territoire mais les règles même qu'il impose peuvent bien ne pas avoir été faites par lui-même (Krasner 2001:2).

- 3) L'humanitarisme : l'intervention se réalise pour protéger la population de l'État qui subit l'intervention face à de graves abus de la part de son propre gouvernement, de groupes rebelles opposés au gouvernement, ou comme résultat d'une situation d'anarchie intérieure. Il s'agit de la justification la plus controversée étant donné qu'elle ne requiert pas le consentement de l'État qui subit l'intervention et va au-delà des règles

¹³ Selon l'*American Society for International Law* : « L'intervention par invitation implique le consentement de l'État qui fait l'invitation afin de justifier l'action, sans quoi serait violée l'interdiction de l'usage de la force consacré par la Charte des Nations-Unies. Ce n'est que lorsqu'on reconnaît à l'État auteur de l'invitation des droits souverains que l'invitation fournit les bases légales pour l'action militaire ». Le Mon, Christopher J. "Legality of a Request by the Interim Iraqi Government for the Continued Presence of United States Military Forces". June 2004. Disponible sur le site : <http://www.asil.org/insigh135.cfm>

¹⁴ Salamé, Ghassan. *Appels d'empire: ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*. Paris: Fayard, 1996; Lundestad, Geir. "Empire by invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952". *SHAFR Newsletter* (Society of Historians of American Foreign Relations), Sept. 1984, pp. 1-21. Tickner, Arlene. "Intervención por invitación, Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales.", en *Colombia Internacional*, no.65, Bogotá, enero-junio 2007.

qu'établit la Charte de l'ONU à propos de la paix et de la sécurité internationales et de la légitime autodéfense.

Le changement normatif des derniers temps a été mis en évidence dans les débats au sujet de la dénommée « intervention humanitaire ».

L'intervention humanitaire

L'intervention humanitaire paraît aller à l'encontre de la souveraineté étatique comme norme fondatrice du système international moderne. Le champ normatif qu'implique ce concept a été généré dans les années 80 autour du « droit d'ingérence humanitaire ». En 1987 Bettati et Kouchner inventent le terme de « devoir d'ingérence » au travers duquel a été relativisé le principe de souveraineté dans le but de donner à des tiers États le droit d'accéder aux victimes et de leur fournir une aide humanitaire.

La justification de l'ingérence comme *intervention humanitaire* consacre que,

« les États souverains ont l'obligation internationale de protéger les droits de l'homme. L'élargissement international de la responsabilité des États souverains, pour protéger les droits des individus, indépendamment de sa citoyenneté ou de son lieu de résidence, a donné lieu à quelques sujets normatifs épineux, le plus controversé de ceux-ci étant l'intervention humanitaire impliquant l'usage de la force » (Jackson 2007: 128).

L'intervention humanitaire est donc définie comme « la menace ou l'usage de la force à travers les frontières étatiques de la part d'un État (ou un groupe d'États), dans le but de prévenir ou mettre fin à une situation de grave et étendue violation des droits humains fondamentaux d'individus distincts de ses propres citoyens, sans le permis de l'État à l'intérieur du territoire duquel la force est appliquée » (Holzgrefe 2003:18). Pour Welsh (2004:3), il s'agit de « l'ingérence coercitive dans les affaires internes d'un État, impliquant l'usage de la force

armée, dans le but de mettre fin à des violations massives des droits de l'homme, ou de prévenir l'extension de la souffrance humaine ».

On a l'habitude de justifier l'intervention humanitaire par une interprétation extensive du chapitre VII de la charte des Nations-Unies, « qui permet au Conseil de sécurité d'adopter des mesures de force contre des États qui auraient rompu ou menacé la paix internationale, en considérant que la violation grave des droits de l'homme est constitutive d'une telle rupture ou menace » (Ruiz-Giménez 2005:12).

Le concept d'intervention humanitaire est étroitement lié à celui de « sécurité humaine », lequel s'oppose à la notion de sécurité nationale qui vise à la sécurité ou la défense d'un État (McRae 2001), (Badie 2005: 103). La sécurité humaine englobe la sécurité des personnes, leur sécurité physique, leur bien-être économique ou social, le respect de leur dignité et valeur comme êtres humains et la protection de leurs droits humains et libertés fondamentales (Paris 2001), (King 2001). La reconnaissance mondiale croissante que le concept de sécurité doivent inclure les personnes et non seulement les États est considérée comme une évolution importante de la pensée internationale des années 90. C'est à travers le concept de sécurité humaine que l'intervention humanitaire est liée à l'aide au développement. (CSH 2003).

En 1991, le Département des affaires humanitaires de l'ONU et l'ECHO de l'Union européenne multiplièrent par trois les fonds destinés à l'aide humanitaire, convertissant l'aide d'urgence en paradigme de l'aide au développement, donnant lieu à des changements importants dans le système de coopération pour le développement (Ruiz-Giménez 2005:136).

La responsabilité internationale humanitaire des États est un sujet qui suscite des controverses. Jackson (2007) identifie deux approches en rapport avec l'intervention humanitaire. Toutes deux reconnaissent que le principe de non-intervention n'est pas de caractère absolu et que les États souverains ont la responsabilité de protéger les personnes qui vivent hors de leurs frontières comme celles qui vivent à l'intérieur.

La première approche correspond à la dénommée doctrine de la « responsabilité de protéger » : la souveraineté d'un État implique des responsabilités et il incombe au propre État la responsabilité principale de protéger sa population. Quand la population souffre de graves dommages comme résultat d'une guerre civile, d'une insurrection, de la répression exercée par l'État ou l'effondrement de ses structures, et cet État ne veut ou ne peut enrayer ou éviter ces souffrances, la responsabilité internationale de protéger sera prioritaire sur le principe de non-intervention.¹⁵

Selon cette approche on peut soutenir qu'il doit y avoir un équilibre entre la souveraineté étatique et le respect pour les droits de l'homme :

« Quand une population étrangère souffre un sérieux dommage – comme résultat d'une guerre interne, insurrection, répression ou faillite étatique – et que l'État local est incapable de résoudre la situation ou n'a pas la volonté de résoudre la situation, le droit souverain de juridiction étatique et la non-intervention doivent céder devant la responsabilité internationale de protéger. Dans ce cas, l'objectif d'une intervention armée doit toujours être de protéger la population, et non un gouvernement ou un régime, ou favoriser l'intérêt national de l'État ou des États qui interviennent » (Jackson 2007: 130).

¹⁵ Le débat sur la responsabilité de protéger surgit à partir des doutes ou du retard dans l'intervention de la part de la communauté internationale dans les cas du génocide du Rwanda et du massacre de Srebrenica durant la guerre en Bosnie. Le gouvernement du Canada et de grandes fondations promurent la création de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (CIISE) dont l'objectif fut d' « aborder l'ensemble des questions juridiques, morales, opérationnelles et politiques qui se posent dans ce domaine, à recueillir un éventail aussi vaste que possible d'avis dans le monde entier, et à déposer un rapport qui aiderait le Secrétaire général et tous les autres intervenants à trouver un nouveau terrain d'entente. » Rapport : « La responsabilité de protéger ». Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États. Ottawa, Centre de recherches pour le développement international. Décembre 2001. Disponible sur le site : <http://www.er.uqam.ca/nobel/k14331/jur7635/instruments/Rapport-de-la-Commission.Resp.de-Protoger.pdf>

De cette façon, la doctrine de la responsabilité de protéger justifie l'intervention humanitaire en conditionnant le principe de non-intervention à la responsabilité de l'État de protéger sa population.

La seconde approche défend l'idée de trouver un équilibre nécessaire entre les responsabilités d'un État et les droits de l'homme. On part du principe que les États souverains et les organisations internationales ont la responsabilité de protéger les êtres humains dans la mesure du possible et du permissible. (Mégret 2009: 576). L'une des responsabilités d'un État est de protéger ses propres citoyens et de ne pas mettre inutilement en danger la vie de ses soldats. Dans ce cas, la juridiction territoriale et le droit de non-intervention qui complète la souveraineté sont relativisés en fonction du respect des droits de l'homme. Cependant, à côté des droits de l'homme, on trouve aussi la responsabilité de l'État de protéger son propre peuple, et de maintenir la paix et la sécurité internationales.

Cette approche part de l'idée qu'il n'existe pas de valeurs absolues dans la politique mondiale, et cela inclut aussi bien les droits de l'homme que la souveraineté étatique. C'est explicite dans la déclaration du sommet de l'ONU de 2005 dans laquelle l'Assemblée générale affirme que les Nations-Unies ont la responsabilité de protéger les populations contre les génocides, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique, et les crimes contre l'humanité. En avril 2006 le Conseil de sécurité a réaffirmé cette déclaration en lui donnant un poids supplémentaire dans la loi internationale, avec la résolution 1674. (Rice 2007:85)

L'intervention de plus en plus généralisée dans les conflits armés internes trouve également sa justification dans un autre changement normatif qui concerne le lieu et l'évaluation de la violence dans les relations internationales. La guerre n'y est plus vue comme la norme des relations entre États mais comme l'exception, un problème qui doit être évité, et, s'il se présente, doit être résolu (Creveld 1991), (Holsti 1996). Les organisations internationales ont en particulier accentué leur pression afin de trouver un moyen de mettre fin à la violence, de

protéger les citoyens, et de diminuer l'instabilité provoquée par les conflits armés internes (Talentino 2006:20)

Les changements dans la fréquence et l'intensité des interventions internationales comme les débats autour de sa légitimité dans un monde globalisé montrent une transformation substantielle dans la nature du phénomène. Une des difficultés pour rendre intelligible l'intervention internationale aujourd'hui concerne les différentes situations auxquelles s'applique le concept. D'où la nécessité d'avancer vers une typologie des interventions.

3. La construction étatique comme type d'intervention

Devant l'interdépendance croissante que génère la mondialisation, il s'avère chaque fois plus difficile de distinguer de manière définitive entre les situations de non-intervention, à savoir d'exercice entier de la souveraineté, et les cas d'intervention. Néanmoins, en termes analytiques, il est possible de distinguer entre divers types d'intervention.

Une bonne partie de la littérature au sujet de l'intervention internationale considère un large panel de phénomènes qui vont de la réponse d'urgence à une crise, comme par exemple l'attention face à des désastres naturels ou le déplacement de populations suite à un conflit, jusqu'à des situations d'occupation militaire permanente ou des formes de protectorat sur un État qui subit une intervention se prolongeant dans le temps. Cependant, dans la majeure partie des travaux consultés, il n'y a pas de critères formels à partir desquels puisse être établie une typologie des interventions internationales. Serait-il possible d'établir quelques paramètres qui permettent de distinguer parmi différentes formes d'interventions extérieures ?

3.1 L'intervention : un problème d'échelle ?

Divers critères peuvent être utilisés afin d'établir une classification des interventions, depuis les acteurs qui les mènent (États, Empires, organisations internationales, acteurs non-étatiques), jusqu'aux moyens employés (militaires, économiques, politiques, culturels). Cependant, étant donné que le cœur du phénomène de l'intervention internationale concerne la définition, la portée et les limites de la souveraineté étatique, nous estimons plus pertinent et intéressant de prendre comme critère le degré d'intensité avec laquelle les actions délibérées d'un ou plusieurs acteurs extérieurs affectent la structure d'autorité d'un État. (Rosenau 1969).

De cette façon, les types d'intervention seront classifiés sur une large échelle qui va d'une influence légère au point extrême du spectre jusqu'à une incidence profonde, qui peut y compris conduire à une substitution de la structure d'autorité et à l'exercice direct du gouvernement de la part du pays qui intervient. Une typologie de l'intervention internationale pourrait donc être établie en relation au degré d'influence qu'exerce un acteur international, étatique ou non-étatique, sur le système qui fixe les règles et structure l'exercice du pouvoir à l'intérieur d'un État.

Bien qu'une typologie détaillée et cohérente des interventions internationales partant de ce critère reste encore à faire, la classification des interventions dans les opérations de paix menées par l'ONU peut servir d'ébauche allant en ce sens.

En effet, dans l'Agenda pour la paix¹⁶, le secrétaire général Boutros Boutros-Ghali a proposé une nouvelle taxinomie des opérations de paix à l'ère de l'après-Guerre froide.¹⁷ Trois catégories y étaient proposées : *peacekeeping*, *peace enforcement*, et *postconflict peacebuilding*.

Le *peacekeeping* ou mission de pacification, implique le déploiement du personnel militaire de l'ONU sur le terrain, avec un mandat qui correspond en grande partie aux « principes et pratiques établies » dans le maintien traditionnel de la paix. Normalement ce type de missions implique le déploiement d'une force militaire légère dans le but de surveiller le cessez-le-feu ou de patrouiller les zones neutres entre les factions en conflit.

Le *peace enforcement* ou application de la paix, se réfère à quelque chose de relativement nouveau : les missions déployées ressemblent aux missions de

¹⁶ La principale activité de sécurité de l'ONU pendant la guerre froide a consisté en des opérations de maintien de la paix. La première fut menée en Egypte en 1956, suite à son invasion par la Grande-Bretagne, la France et Israël. D'autres missions de ce type ont été menées à Chypre, au Liban, et à la frontière entre l'Inde et le Pakistan.

¹⁷United Nations.An Agenda for Peace.Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary General, 17 June 1992. Disponible sur le site :<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>

pacification sur beaucoup d'aspects mais utilisent un armement plus lourd, et, de plus, peuvent utiliser la force dans un objectif distinct à la simple autodéfense.

Le *postconflict peacebuilding* ou missions de construction de la paix après-conflit, cherchent à identifier et à appuyer les structures nécessaires pour consolider et solidifier la paix une fois le conflit armé terminé. Le *peacebuilding* se différencie des missions traditionnelles de maintien de la paix non seulement par sa complexité fonctionnelle mais aussi par sa composition. Les travaux de *peacebuilding* comprennent le désarmement des factions en conflit et la restauration de l'ordre, la conservation et la possible destruction des armes, le rapatriement des réfugiés, le conseil et l'entraînement du personnel de sécurité, la supervision des élections, les efforts d'avancement vers la protection des droits de l'homme, la réforme ou le renforcement des institutions gouvernementales, la promotion de processus formels et informels de participation politique, le développement d'économies de libre-marché à travers l'élimination des barrières au libre flux des capitaux et des marchandises à l'intérieur et à travers les frontières du pays, et la stimulation à la croissance de l'entreprise privée en attendant la réduction du rôle de l'État dans l'économie.

Durant la Guerre froide l'ONU avait pratiquement monopolisé la pratique du *peacekeeping*. Cependant, après 1988 la majeure partie des opérations de paix de cette organisation s'est peu à peu concentrée sur la tâche de construction de la paix dans l'après-conflit¹⁸. L'extension et la complexité de cette dernière a conduit à une nouvelle division du travail entre l'ONU et d'autres agences internationales :

“Dans certaines missions, par exemple, les tâches militaires sont déléguées à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), alors que les différentes agences spécialisées des Nations-Unies, y compris le programme de développement de l'ONU (UNDP), partagent chaque fois plus de leur autorité avec

¹⁸ La première mission de *peacebuilding* menée par l'ONU s'est déroulée en Namibie, après la signature d'un accord de paix qui mit fin à la guerre civile en 1989. Durant les années 90, 13 autres opérations de ce type ont été déployées, comme par exemple en Bosnie, en Somalie, au Mozambique, en Angola, au Salvador et au Cambodge (Paris 2004:13).

les organisations régionales telles que l'Organisation des États américains (OEA), l'Union européenne (UE), et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Dans le domaine de la reconstruction économique, d'importantes responsabilités ont été déléguées aux institutions financières internationales – le Fonds monétaire internationale (FMI), la Banque mondiale, et des banques de développement régionales – avec l'Union européenne, les agences de développement national, et un groupe d'organisations non-gouvernementales internationales (ONG),(Paris 2004:18).

A partir des années 90, un modèle de libéralisation politique et économique s'impose comme la solution aux conflits armés internes et comme garantie pour l'ordre et la stabilité internationaux. Par la suite, les missions de construction de la paix s'orienteront vers la création de conditions pour l'instauration de régimes démocratiques, sur le modèle économique du libre-marché, qui garantissent l'exercice de la « bonne gouvernance ».

Pour leur part, durant la Guerre froide, l'Union soviétique et les États-Unis ont introduit leurs propres versions du *peacebuilding* à l'intérieur de leurs sphères d'influence respectives :

« Pour les États-Unis, cela signifiait soutenir les régimes amis bien qu'ils ne fussent pas démocratiques ; pour l'Union soviétique, s'occuper des conflits civils à l'intérieur des États clients signifiait soutenir les régimes socialistes basés sur le modèle soviétique. Quand la Guerre froide s'est terminée, la structure de pouvoir de la politique mondiale a changé, et la version nord-américaine du *peacebuilding* a gagné et été adoptée par une grande partie des agences internationales pour les opérations de maintien de la paix des années 90 »(Paris 2004: 34).

Ainsi, la troisième catégorie, celle de *postconflict peacebuilding*, correspond à ce que le discours nord-américain nomme « *nationbuilding* » ou « *statebuilding* »¹⁹.

¹⁹ Dans le contexte politique et universitaire nord-américain a prédominé la dénomination « *nationbuilding* » étant donné que le terme « nation » s'emploie en référence à l'État comme entité souveraine dans le cadre international. On évite ainsi la confusion possible lorsque le terme « État » est utilisé pour se référer aux unités qui composent un système fédéral, comme c'est le cas

Affirmer que la construction étatique est un type spécifique d'intervention implique de pouvoir établir des critères qui permettent de distinguer une classe d'intervention d'une autre. De tels critères sont restés jusqu'à présent trop allusifs, et, en règle générale, comme nous l'avons signalé auparavant, il n'existe pas aujourd'hui une classification largement acceptée des types d'intervention. Cependant, nous reprendrons le critère préalablement proposé au sujet du degré d'influence d'un acteur international sur la structure d'autorité d'un autre État. Par conséquent, en influant de la manière peut-être la plus profonde sur les structures d'autorité d'un État, la construction étatique constitue le type le plus intense d'intervention internationale.

3.2. Le concept de *statebuilding* ou construction étatique

Au début du XXI^e siècle, la construction étatique occupe une place centrale dans le débat sur la sécurité internationale et régionale, le contrôle impérial, la gestion et la prévention de conflits, et la politique de développement. Le concept de construction étatique a acquis une plus grande importance dans les cercles politiques et universitaires internationaux à la suite des expériences d'intervention dans des endroits tels que la Somalie, les Balkans, l'Irak et l'Afghanistan.

Dans ces cas-là, les acteurs extérieurs ont été confrontés à la faillite de l'État et à la fragmentation sociale, lesquelles ont conduit à l'exacerbation des conflits armés, à l'échec des programmes de développement politique et social, à l'urgence des crises humanitaires, à la déstabilisation de régions entières et à la stimulation du terrorisme international. Toutes ces situations affectent les pays éloignés et remettent en question les objectifs occidentaux et leur vision d'un ordre global stable et pacifique (Hippler: 2005:4).

aux États-Unis. Dans notre travail nous préférons employer la dénomination de *statebuilding*, « construction étatique », clairement comme synonyme de *nationbuilding*, construction national.

Néanmoins, l'usage répété du concept ne s'est pas traduit par une meilleure compréhension de celui-ci. Sa signification et sa portée ne jouissent pas d'un consensus dans la communauté internationale, c'est pourquoi la construction étatique reste définie et redimensionnée pour chaque cas spécifique, ainsi qu'en témoigne l'abondante littérature sur le sujet.

S'agissant d'un concept politique complexe, la construction étatique a été utilisée pour faire référence à des éléments politiques aussi dissemblables que les opérations de maintien de la paix, les processus de construction institutionnelle, les politiques d'occupation et de restructuration politique de sociétés de la part d'acteurs extérieurs. Historiquement il a été utilisé pour décrire une variante impériale des intérêts politiques afin de contrôler d'autres sociétés mais également pour rendre compte d'une approche centrée sur la politique de développement et de la recherche de la paix dont l'objectif est la stabilisation et la prévention des conflits dans les pays en crise.

Dans la perspective de notre analyse, la construction étatique est la forme la plus intense d'intervention dans la mesure où elle implique la régulation externe du processus de prise de décisions fondamentales dans un autre pays ; c'est-à-dire qu'il s'agit d'un ensemble d'actions menées par des acteurs extérieurs qui affectent de manière directe et perdurable la structure d'autorité d'un pays. De telles actions s'intègrent dans un cercle qui peut aller de l'exercice partiel du leadership politique intérieur, la création d'institutions gouvernementales, jusqu'à la complète substitution des fonctions gouvernementales de la part de ceux qui exercent l'intervention extérieure (Dempsey 2001:59). Quant aux moyens, ceux-ci peuvent être des plus divers, néanmoins, usuellement, ils requièrent l'usage de la force militaire (directe ou indirecte) afin d'imposer le plan de construction national dans le pays qui subit l'intervention.

Dans le contexte de l'après-Guerre froide, la construction étatique a été considérée comme une réponse internationale aux conflits armés internes dont l'objectif est de réduire les niveaux de violence et de parvenir à la stabilité locale et régionale. Dans ce type d'intervention, les acteurs extérieurs jouent un rôle

décisif dans l'organisation et l'administration des pays qui sont passés par des situations de conflit. Dans le cas du Kosovo, administré par l'ONU ; de la Bosnie, où un représentant de la communauté internationale possède l'autorité sur le système de gouvernement interne complexe ; de Kaboul, où le président du gouvernement est appuyé par un contingent militaire de l'OTAN depuis l'intervention militaire nord-américaine ; et de l'Irak, où les États-Unis jouent un rôle tutélaire sur l'administration. Dans tous ces cas il s'agit d'une intervention extérieure qui oriente, finance et, dans certaines occasions, administre directement la construction ou la reconstruction des institutions qui pourraient assurer à l'avenir les fonctions d'un État moderne.

Ce type d'intervention est générée pour différentes raisons : ou bien comme réponse à une crise humanitaire, laquelle conduit l'acteur extérieur à assumer les fonctions de sécurité et administratives ; ou bien motivée par la nécessité de garantir la stabilité régionale ; ou bien encore liée aux intérêts politiques intérieurs de l'intervenant ou en raison d'intérêts stratégiques et géopolitiques dans le pays qui subit l'intervention.

3.2.1 La définition du concept

Dans son usage le plus courant, le concept de construction étatique comprend deux acceptions. La première indique le processus historique de construction des nations aussi bien en Europe que dans le Tiers-monde ; un processus issu de la convergence d'une série de facteurs sociaux, politiques, économiques et géographiques, qui s'étend tout au long des siècles ou de décennies et qui n'est pas planifié comme un projet rationnellement dirigé (Tilly 2002), (Jansson 2007). Dans cette première acception, le concept est fondamentalement descriptif et analytique.

Dans la seconde, la construction étatique fait référence à une politique et une stratégie expressément orientés vers des fins politiques. Dans celle-ci« les acteurs intérieurs et extérieurs s'efforcent de créer ou de fortifier un système social et

politique constitué par un État-nation qui cherche à servir ses intérêts et qui respecte certaines exigences fonctionnelles particulières dans une plus grande mesure que les accords préalables existants, ce qui renforce son pouvoir ou affaiblit celui de ses opposants » (Hippler 2005: 8). Il s'agit d'un plan pour orienter, contrôler ou diriger le changement social et politique dans une logique de rationalité instrumentale.

Pour des auteurs tel que Berger (2006:6), la construction étatique est une tentative extérieure de conduire ou de favoriser la constitution ou la consolidation d'un gouvernement stable, et parfois démocratique, sur un territoire national, internationalement reconnu, dont le fond est l'établissement et la consolidation du système des Nations-Unies et l'universalisation d'un système d'États nationaux souverains.

La construction étatique peut inclure l'occupation militaire formelle, des stratégies de contre-insurrection, des missions de maintien de la paix, des processus de reconstruction national, l'aide extérieure et l'usage de forces stabilisatrices sous les auspices des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de la France, de l'OTAN, de l'ONU ou toute autre organisation régional ou internationale. Pour Von Hippel (2000:10), la construction étatique représente « un effort extérieur pour construire un gouvernement qui peut ou ne peut pas être démocratique mais que fondamentalement l'on cherche à rendre stable ». A son avis, les efforts de démocratisation, particulièrement remarquables durant les années 90, font partie d'une plus ample et compréhensive campagne de construction étatique. Cela signifie que la démocratisation peut aussi avoir lieu dans des endroits où existe un État relativement sûr qui n'a pas besoin d'être reconstruit.

Dans des travaux plus récents, la construction étatique est définie selon deux versions différentes, l'une plus étroite et l'autre plus large. Dans sa version concise, le concept se centre sur la construction étatique : « Le *statebuilding* se réfère au renforcement ou à la construction d'institutions gouvernementales légitimes dans des pays qui sont sortis de conflits. (Paris et Sisk 2009); ... il

s'agit des « actions visant à établir, réformer, ou fortifier les institutions de l'État » (Call et Cousens, 2007); « [...] la création de nouvelles institutions gouvernementales et le renforcement de celles existantes » (Fukuyama, 2004). L'Organisation pour la coopération et le développement économique offre une version plus large dans laquelle la construction étatique inclut la dimension de la légitimité: elle se réfère à « l'action visant à développer la capacité, les institutions et la légitimité de l'État en relation au processus politique effectif qui sert pour négocier les demandes mutuelles entre l'État et les groupes sociaux » (OCDE 2008).

Dans une autre version de la définition large, la construction étatique est tout autant un objectif politique qu'une stratégie pour parvenir à des objectifs concrets : « des acteurs extérieurs ou intérieurs se propose de créer ou de fortifier un système social et politique constitué sur un État-nation qui peut servir leurs intérêts et respecter des exigences fonctionnelles d'une meilleure manière que les accords préalables existants, ce qui renforce son pouvoir ou affaiblit celui de ses opposants » (Hippler 2005: 7).

La construction étatique se distingue d'autres concepts comme le *peacebuilding* et le *nationbuilding*: le *peacebuilding* est associé aux « actions visant à institutionnaliser la paix entreprises par des acteurs nationaux ou internationaux, entendu comme l'absence de conflit armé ou au moins comme une lueur de processus politique » (Call et Cousens, 2007), alors que la construction étatique est considérée comme un sous-composant du *peacebuilding* en tant qu'il joue un rôle prépondérant dans l'institutionnalisation de la paix. (Paris et Sisk 2009), (Hawk 2002).

D'autres distinguent entre le *nationbuilding* et le *statebuilding*: le premier se réfère aux « stratégies délibérées », – normalement de la part des élites nationales – pour créer une identité nationale commune (contre les identités plurielles) autour de l'idée de nation, qu'elle soit définie en un sens ethnique, culturel ou historique. (Paris et Sisk 2009). Par contraste, le *statebuilding* aura un caractère plus opératif en se référant au développement de la capacité

institutionnelle sans englober la dimension de l'identité nationale. Néanmoins, historiquement, la construction nationale a été un processus parallèle au projet de construction étatique.

Plus récemment, et comme résultat des engagements en Irak et en Afghanistan, le *statebuilding* a été associé à l'idée d'assistance internationale dans des environnements militarisés (OCDE, 2008: 13). De cette façon, la construction étatique peut se configurer comme un composant d'un processus de *peacebuilding* de longue haleine, comme une politique de développement ou comme une stratégie impériale, en fonction des circonstances politiques et des acteurs impliqués (Mallaby 2002), (Hardt y Negri 2001).

3.2.2. *En quoi consiste la construction étatique ?*

L'intervention comme construction étatique peut être conduite en termes stratégiques de façon très variée selon les objectifs politiques spécifiques, les acteurs, les moyens et les résultats attendus. Elle implique des travaux complexes qui vont au-delà de la restauration de l'ordre ou du maintien des accords de paix comme dans le *peacekeeping*. Dans la mesure où l'objectif de ce type d'intervention est de parvenir à des conditions durables qui garantissent la stabilité politique, l'ordre social, et la sécurité tant interne qu'internationale à long terme, la construction étatique propose des réformes substantielles dans les domaines stratégiques de la vie publique d'un pays.

Selon la définition large, il faut trois éléments pour que la construction étatique réussisse : une idéologie unifiée et persuasive, l'intégration de la société, et un appareil étatique fonctionnel. (Hippler 2005: 7).

Une idéologie intégratrice rend possible la justification des politiques et la mobilisation sociale pour parvenir à ses fins. En termes classiques, c'est ce qui correspond à l'idée de « nation ». L'intégration de la société est également une condition indispensable de la construction étatique. Cette intégration implique la promotion de codes et de pratiques culturelles qui associent les groupes humains

qui vivent sur un même territoire dans le but de créer une identité commune de même qu'elle fait référence à l'intégration territoriale et économique à travers le développement des infrastructures de communication et de transport, et l'incorporation des économies locales dans une économie de caractère nationale.

Enfin, il faut développer un appareil étatique fonctionnel qui garantisse le contrôle de son territoire national et gère la vie en commun de sa population. La création ou le renforcement institutionnel est le cœur de la construction étatique.

Par rapport à ces trois composants, l'intervention étatique s'avère plus clairement identifiable et viable à propos de la réforme et du renforcement des institutions étatiques, alors qu'au sujet des deux premiers composants, une idéologie qui soutienne la nation et l'intégration de la société, les acteurs extérieurs ont peu de chance d'avoir un impact significatif sur le processus.

La construction étatique se présente donc comme l'intervention à travers laquelle sont créées les conditions pour que l'État qui subit l'intervention respecte une série de fonctions indispensables au maintien de l'ordre et de la stabilité, tant au niveau intérieur qu'international.

Basiquement, le renforcement institutionnel s'est concentré sur quatre fronts considérés comme stratégiques afin de renforcer l'action et l'efficacité de l'État : le premier traite de l'exercice de l'autorité sur un territoire tant à travers le maintien du monopole de la force que « le règne de la loi » ; le deuxième front concerne le rôle harmonisateur de la législation interne avec les dispositions internationales, particulièrement dans le cadre des politiques économiques telles que la garantie de compétitivité nationale dans les marchés globaux à travers le maintien de l'infrastructure et la formation du capital humain ; le troisième concerne la légitimation des décisions politiques ; et le quatrième et dernier front se réfère à la fonction de pallier les effets négatifs de la globalisation sur les populations les plus vulnérables.

Le maintien du monopole de la force doit permettre à l'État de remplir une fonction de *containment* des forces intérieures qui pourrait déstabiliser l'entourage national, régional ou international : les économies illicites et la criminalité qui y est associé, mais aussi les flux migratoires. La construction étatique dans ce front se concentre sur le renforcement du dispositif de sécurité, des forces militaires et de police comme l'intelligence. La prédominance de la tendance des forces armées de plus en plus orientées vers les menaces internes qu'à la confrontation avec un autre État n'est pas due au hasard ; le terrorisme, le narcotrafic, les flux illégaux, etc., constituent en effet les nouvelles menaces.

L'exercice de l'autorité sur son territoire impose aussi à l'État de garantir l'ordre et la stabilité à travers le « règne de la loi », lequel établit des principes qui limitent le pouvoir du gouvernement, l'oblige à agir en accord avec une série de règles préétablies et garantit un traitement équitable des citoyens devant les instances judiciaires (Hawk 2002: 4). Cette fonction se réalise aussi à travers le renforcement du système de la justice et des prisons.

La deuxième fonction, celle de l'harmonisation des règles du jeu au niveau national avec les dispositions du marché globalisé, se réalise à travers la création ou la réforme des institutions chargées de la politique économique au moyen de l'adoption d'une législation favorable à la libre circulation des capitaux, à la garantie des droits de propriété, à l'adoption de traités de libre commerce, etc. De la même manière, l'État est chargé du maintien de l'infrastructure physique et de la formation du capital humain nécessaires pour que l'économie nationale soit compétitive au niveau international (Tetzlaff 2005: 26).

La troisième fonction de l'État concerne la légitimation des décisions politiques à travers l'adoption de mécanismes de participation citoyenne, le renforcement des partis politiques, l'élection de représentants à travers des scrutins libres, la reddition de comptes, le combat contre la corruption.

La quatrième et dernière fonction de l'État consiste à procurer le bien-être à ses citoyens en leur fournissant biens et services publics. Cette fonction implique aussi celle de pallier les effets négatifs des politiques d'adaptation à l'économie globalisée, spécialement en ce qui concerne les populations les plus vulnérables. Celle-ci s'effectue à travers la mise en œuvre de politiques sociales visant à réduire la pauvreté, à garantir l'accès aux services basiques comme la santé, l'éducation, l'habitat, et à diminuer la brèche entre les secteurs les plus riches et les plus pauvres de la société.

Dans le processus de construction étatique, l'État génère ou récupère peu à peu sa capacité d'accomplir ces fonctions. L'ordre peut varier selon les cas, de même que le temps requis pour générer les capacités pertinentes, cependant la tendance est en général à la priorité donnée au maintien du monopole de la force sur le territoire national comme condition de réussite des autres fonctions.

L'intervention internationale comme construction nationale prétend à la reconstitution d'un État-nation et, parfois même, à sa société correspondante :

« Le désir de conduire ce projet depuis l'extérieur n'est pas un signe de modestie politique, mais plutôt un acte de création d'énormes dimensions, lequel, selon la taille et la complexité du pays et de sa situation initiale, peut requérir d'importantes ressources financières et la patience d'une ou deux générations. Il s'agit d'un processus intense et risqué dont les résultats peuvent être politiquement et légalement incertains et très complexes » (Pei et Kasper 2003).

En tant que programme intégral d'ingénierie sociale et institutionnelle, la construction étatique part du principe présupposé de la malléabilité des sociétés qui subissent l'intervention et de la capacité de contrôler et d'orienter leur changement social.

La construction nationale comme intervention extérieure est souvent la conséquence ou l'instrument d'autres objectifs et rarement un objectif en soi. Cela explique les improvisations, inconsistances et le manque de préparation dans beaucoup de cas. Néanmoins, depuis peu, la construction étatique commence à

être formulée comme un projet explicite réclamant une stratégie à long terme (Fukuyama 2006), (Hameiri 2009), (Scheffer de Hoop 2006).

Un autre élément lié au concept consiste dans l'établissement du contenu de la construction étatique comme politique d'intervention étant donné que la formule appliquée semble varier selon le contexte, le cas spécifique et le moment où l'intervention est menée. En ce sens, un des éléments de l'analyse de la construction étatique extérieure consiste à déterminer qui guide et contrôle le processus dans son ensemble. Les agents chargés de mettre en pratique de telles réformes varient selon les contextes nationaux et le moment où l'intervention est menée. Il peut s'agir d'acteurs de gouvernements étrangers, d'institutions et de fonctionnaires du gouvernement qui subit l'intervention, de secteurs de la société civile, d'organisations non-gouvernementales ou d'organismes internationaux. Ce type d'intervention modifie l'équilibre de pouvoir dans le pays intervenu et implique un choc d'intérêt et de visions entre les acteurs internes et externes, de même qu'entre les acteurs intérieurs. C'est pourquoi une caractérisation précise de la construction étatique comme intervention externe requiert de partir d'études de cas.

Nous allons montrer à présent comment a surgi et s'est développée l'intervention comme construction étatique dans la politique extérieure des États-Unis pendant la Guerre froide et à partir des années 90.

4. La construction étatique dans la politique extérieure des États-Unis

Sans oublier le fait que d'autres puissances ont utilisé ce type d'intervention et qu'en particulier l'ONU et d'autres acteurs internationaux ont joué un rôle éminent pendant la Guerre froide, force est de reconnaître que les États-Unis ont été un des principaux protagonistes du *statebuilding* au XX^e siècle. Les interventions comme construction étatique se sont configurées au rythme de l'ascension et de la consolidation des États-Unis comme puissance d'abord régionale, puis mondiale. L'administration et les militaires nord-américains ont été liés aux interventions de *nationbuilding* et à la promotion de la démocratie depuis le début du XX^e siècle et elles se prolongent jusqu'à nos jours ; dans ce laps de temps, cette sorte d'ingérence a été dénommée de différentes manières et justifiées selon diverses perspectives.

Les premières ébauches de construction nationale comme politique d'intervention eurent l'Amérique latine comme terrain d'épreuve : « la région a longtemps servi d'atelier de l'empire, le lieu où les États-Unis ont élaboré des tactiques d'administration extraterritoriale et a acquis une conception de soi-même comme jamais aucun autre que lui auparavant » (Grandin 2006: 2). Ensuite, en se positionnant comme superpuissance mondiale après la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont mis en œuvre le Plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe e du Japon, puis ont proposé la construction étatique comme réponse aux problèmes de sous-développement et à la compétition du bloc soviétique dans les pays du Tiers-monde. A la fin de la Guerre froide, la construction étatique se profilait progressivement comme le remède aux dénommés « États défaillants ». Plus récemment, ce type d'intervention vise à identifier et à pallier l'impact de la dynamique globalisatrice non seulement, maintenant, face aux États faibles en particulier, mais aussi face à l'État en général.

4.1. L'Amérique latine comme premier laboratoire

Durant les premières décennies du XX^e siècle, les États-Unis ont joué un rôle décisif et contradictoire dans des pays comme Cuba, Panamá, le Nicaragua et Haïti en tenter d'imposer des « gouvernements de confiance » dans les Caraïbes. Si cette puissance n'a pas formellement colonisé les pays de la région, elle a bel et bien exercé un large contrôle sur les affaires intérieures et extérieures ; de cette manière, bien qu'elles paraissent nominalement indépendantes, un bon nombre de nations latino-américaines sont devenues des protectorats d'un empire informel :

« La forme la plus évidente a été l'intervention militaire, presque exclusivement dans le bassin caribéen. Néanmoins, la forme d'intervention nord-américaine la plus répandue géographiquement fut financière : Au début des années 30, trois pays caribéens, cinq centre-américains et quatre sud-américains ont fait l'expérience d'interventions financières menées sous la bannière de la diplomatie du dollar » (Gobat 2009:54).

Dans le but d'étendre son influence politique, économique et stratégique dans l'hémisphère et de garantir la stabilité de ces pays, évitant ainsi une intervention de puissances extracontinentales, les États-Unis ont cherché à moderniser les institutions des États latino-américains en remplaçant les « balles par les dollars » et « en utilisant les banquiers au lieu des *marines* » comme le déclarait le président Taft.

A son tour, son secrétaire d'État Philander Knox affirmait que :

« La véritable stabilité réussit mieux à travers les forces sociales et économiques que militaires. Une zone d'Amérique centrale a été particulièrement ruinée par la révolution [...] les trésoreries de certaines républiques les plus arriérées ont virtuellement succombées sous le poids de prêts extérieurs exorbitants, lesquels, à cause d'une administration financière imprudente, ont été submergé encore plus par la dette. Le problème du bon gouvernement est strictement lié à la

prospérité économique et à la santé financière. Peut-être plus que n'importe quel autre facteur, la stabilité financière contribue à la stabilité politique »²⁰.

Les antécédents de ce que l'on nomme « la diplomatie du dollar » se retrouvent dans le cas de la République dominicaine lorsque, entre 1905 et 1907, les États-Unis ont mis en pratique des contrôles financiers dans le but de superviser les réformes fiscales et sociales nécessaires sans avoir à engager des charges et coûts associés au colonialisme formel (Rosenberg 2003:60). La diplomatie du dollar commence formellement avec l'occupation nord-américaine du Nicaragua en 1912-1913; néanmoins, le principal objectif de la diplomatie du dollar au Nicaragua ne fut pas économique, mais géopolitique : il s'agissait d'éviter que des puissances rivales profitent de « l'instabilité chronique » du pays pour construire un canal interocéanique alternatif (Gobat 2009: 55).

La diplomatie du dollar impliquait la supervision nord-américaine des finances de l'État qui subissait l'intervention en échange d'un flux important de prêts provenant de banques nord-américaines. Il s'agissait de créer les institutions qui permettraient aux pays intervenus de stabiliser leurs politiques économiques et de garantir le paiement de leurs dettes.

Les réformes incluaient l'introduction d'une monnaie basée sur l'étalon-or, régulée par une banque centrale, dont les réserves seraient déposées de façon sûre à New-York. On cherchait également à utiliser la réforme des douanes pour faire que ces gouvernements parviennent un record de crédit fiable, avec un service de la dette sûr. De telles réformes seraient introduites au moyen de l'extension des prêts des banques nord-américaines, à la condition que les États débiteurs acceptent les conseillers financiers désignés par ceux-là. (Rosenberg 2003: 62).

La diplomatie du dollar a commencé sous le gouvernement de Theodore Roosevelt et s'est poursuivi énergiquement sous celui de Taft et celui de Wilson. Avec la fin de la Première Guerre mondiale, la position des États-Unis sur les marchés

²⁰ Cité par (Rosenberg 2003: 63).

financiers globaux s'est consolidée en les convertissant en meilleur prêteur du monde. Devant la fermeture des marchés financiers européens, les pays latino-américains ont resserré plus encore leurs liens avec le puissant voisin du Nord (Schoultz 1998: 275). En même temps que les États-Unis cherchaient à affirmer leur hégémonie dans l'hémisphère, « dans les années 20, les latino-américains souhaitaient utiliser leurs liens profonds avec les biens, les technologies, les conseillers et les capitales nord-américaines afin de construire leurs propres institutions économiques et politiques intérieures comme bastions potentiels pour le développement national du futur » (Drake 1989: 5).

La réponse à la demande des pays latino-américains d'avoir un accès au marché financier nord-américain fut donnée par le département d'État avec la recommandation d'engager un expert pour conseiller ces pays dans le cadre d'un plan compréhensif de réforme fiscale. Celui-ci donna lieu aux dénommées « missions Kemmerer ». Entre 1923 et 1931 Edwin Kemmerer, professeur d'économie à l'Université de Princeton, fut chargé de formuler de profondes réformes dans les systèmes fiscaux, bancaires et monétaires de la majorité des pays sud-américains (Colombie, Equateur, Chili, Bolivie et Pérou). Il fut également chargé des plans de réforme au Mexique, au Guatemala, en Allemagne, en Afrique du sud, en Pologne, en Turquie et en Chine. En effet, la Colombie reçut deux missions, la première en 1923 et la seconde en 1930²¹.

Les missions appliquèrent presque la même recette partout : en matière monétaire et bancaire, la mission proposait une banque centrale d'émission et de réescompte dont le modèle était le système de la Réserve fédérale des États-Unis ; l'adoption de l'étalon-or ; une législation bancaire générale avec une surintendance bancaire nationale, copiée sur le système de New York; et une adaptation de la loi commerciale nord-américaine. En matière fiscale, Kemmerer plaidait pour une loi organique budgétaire ; la réorganisation des ministères des

²¹ Pour une description détaillée des Kemmerer en Colombie cf. : Drake, Paul, 1989, *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*, Duke University Press, Durham. Chapitre 2: "Colombia's dance of the millions"; et Santos Molano, Enrique. "La misión Kemmerer." *Revista Credencial Historia* N° 184, abril de 2005, pp. 2-13. Bogotá.

Finances ; de nouvelles procédures afin de collecter et administrer les recettes de l'État ; de nouveaux impôts sur le timbre, le transport des passagers et le revenu ; la modernisation de l'administration des douanes ; et des politiques sur les prêts et les travaux publics (Drake 1989: 40).

Durant la Seconde Guerre mondiale, la politique nord-américaine envers l'Amérique latine s'est efforcée de créer une ambiance propice afin que les pays de la région soutiennent l'effort de guerre et constituent des alliés sérieux à travers ce qu'on a appelé la « politique du bon voisin ». S'il ne s'agissait encore pas d'une intervention comme *statebuilding*, certains éléments allant dans cette direction furent mis en pratique pendant cette période.

En 1940, le gouvernement de Washington créa l'*Office of Inter-American Affairs* (OIAA) comme partie de la politique sur l'hémisphère du président Roosevelt. L'objectif de la OIAA consistait à « préparer et coordonner les politiques pour stabiliser les économies latino-américaines, assurer et approfondir l'influence nord-américaine dans la région, et combattre les incursions des pays de l'Axe dans l'hémisphère, particulièrement dans les sphères commerciale et culturelle » (Cramer et Prutsch 2006 : 786).

L'OIAA réalisa une mobilisation notable de ressources et développa une capacité de gestion qui impliquait non seulement la coordination de plusieurs agences de gouvernement nord-américain, le resserrement des liens entre les secteurs public et privé, mais aussi, la gestion des relations avec les gouvernements des pays latino-américain²².

Initialement, l'OIAA s'est consacrée à contrecarrer l'influence allemande dans la région à travers une campagne massive de propagande qui cherchait à réaffirmer le message de l'alliance hémisphérique et la capacité des États-Unis à sauvegarder la sécurité sur tout le continent. La campagne était aussi dirigée

²² Dirigée par le magnat et philanthrope Nelson Rockefeller, l'OIAA passa en deux ans d'un budget de 3,5 millions à 38 millions de dollars, et atteint quelque 1 100 employés aux États-Unis et 300 techniciens et experts situés en Amérique latine ; de plus, 59 comités de coordination présents dans les plus grands centres urbains de la région furent installés (Langley 1993: 210), (Haines 1977:374).

vers le public nord-américain afin de créer une image positive de l'Amérique latine qui aiderait à fortifier les liens, non seulement économique mais culturels et sociaux. Cette ample offensive médiatique incluait des émissions de radio, des articles de presse, des séries télévisées et des films.

Toutefois, la principale contribution de l'OIAA fut la création du premier programme d'aide économique nord-américain basé sur l'idée que la sécurité nationale des États-Unis était liée au développement des pays alliés, dans ce cas, les latino-américains. Cette idée contenait en germe la future formulation de l'intervention comme construction étatique :

« Juste après l'attaque de Pearl Harbour, Rockefeller est allé à la Maison blanche avec un porte-documents rempli de graphiques, de cartes et d'illustrations, et exposa une logique persuasive de sécurité nationale qui soutenait l'aide au développement : la défense de l'hémisphère dépend des communications effectives ; les chargés de sécurité doivent être sains ; leur santé dépend de l'éradication des maladies tropicales ; le contrôle des maladies tropicales requiert des programmes de santé publics ; les gouvernements latino-américains ne possèdent pas ces ressources pour mettre en pratique ces programmes, en conséquence, pour le bien de la sécurité nationale, les États-Unis doivent aider à payer pour eux » (Schoultz 1998: 308).

En relation avec l'économie de guerre, le gouvernement nord-américain avait besoin d'assurer l'accès aux matériaux stratégiques, aux matières premières et aux approvisionnements vitaux provenant des économies latino-américaines dans le but de maintenir l'effort de guerre. Pour garantir cet accès, stabiliser les économies touchées et pallier les effets des chocs économiques produits par l'interruption des flux financiers provenant d'Europe, l'OIAA mit en œuvre un programme de coopération économique pour les pays d'Amérique latine. « Celui-ci incluait l'assistance financière, le développement de produits d'exportation et de marchés alternatifs, la diversification des économies, la redirection des exigences d'importations des États-Unis vers les sources latino-américaines, et

l'encouragement des investissements et du tourisme nord-américain vers la région » (Cramer et Prutsch 2006 : 792).

L'OIAA s'occupa de la construction et du maintien du système de transport adéquat pour le flux des biens et des matières premières provenant d'Amérique latine à travers le maintien des systèmes de chemins de fer, l'expansion de l'aviation et la construction de routes et de ports. De la même manière se développa un programme important d'amélioration des conditions de santé et sanitaires à travers lequel on avança des campagne étendues d'éradication des maladies tropicales, des constructions de système d'aqueduc et d'égouts, des usines de traitement des eaux, l'installation et la dotation d'hôpitaux et de centres de santé. On établit aussi un programme de distribution d'aliments. La majeure partie de ces initiatives se concentrèrent dans les zones de production de matière premières stratégiques et proche d'endroits où étaient situées les bases militaires nord-américaines²³ (Cramer et Prutsch 2006 : 793-94).

L'OIAA fut la première agence à ébaucher un plan pilote en 1941, lequel a été considéré comme le premier essai « développementaliste » pour l'Amérique latine²⁴; plan qui servirait comme antécédent du programme de l'Alliance pour le progrès dans les années soixante.

²³ La Colombie fut un des pays qui soutint le plus activement la « politique du bon voisin » de Roosevelt. Après avoir résolu les problèmes de moratoire de la dette dont elle avait fait l'expérience dans les années 30, la Colombie réussit à rétablir son crédit international dans le but d'être éligible à l'aide économique nord-américaine. En 1940, le gouvernement colombien obtint un prêt de 10 millions de dollars de la part de l'*Export-Import Bank* pour des programmes de travaux publics et de stabilisation monétaire. L'année suivante il obtint un prêt de 12 millions pour développer le réseau de transport, et en 1943 il reçut un prêt de 15 millions pour des projets agricoles. Durant cette période, plusieurs équipes de conseillers nord-américains arrivèrent afin de superviser les programmes en matière d'infrastructure, de santé, d'agriculture et de télécommunications. De même, durant la Deuxième Guerre mondiale, la Colombie signa des accords avec les États-Unis afin de lui fournir de manière exclusive des matériaux stratégiques tels que le platine, le caoutchouc et, dans une moindre mesure, du pétrole (Coleman 2008: 38-39).

²⁴ Le plan pilote fut conçu pour la Colombie. Il s'agissait du premier plan nord-américain pour le développement intégral à long terme, mais il ne resta cependant que sur le papier à cause des exigences immédiates de la guerre. Jusqu'à aujourd'hui on commence à peine à mener des recherches sur la portée de ce plan. Voir Cramer, Gisela. Ponencia "*Antecedentes de la Alianza Para el Progreso: La Oficina de Asuntos Inter-Americanos (1940-46) y el primer ensayo desarrollista para América Latina*". Presentada en el Seminario Internacional "50 años de la

Durant la Deuxième Guerre mondiale, l'effort pour gagner « les esprits et les cœurs » des latino-américains fut également accompagné resserré de la coopération militaire avec la région. Dans l'objectif de contrecarrer l'influence militaire allemande dans l'hémisphère et de compter avec les forces locales qui pourraient défendre les points stratégiques sur le continent de l'attaque des puissances de l'Axe, les États-Unis augmentèrent le nombre de missions militaires, passant de seulement cinq missions en 1938 à deux dans chaque pays sud-américain en 1940²⁵, avec un coût de 500 millions de dollars :

« On entraîna de jeunes officiers latino-américains “à la manière américaine” aux États-Unis et les militaires de la région commencèrent à recevoir du matériel de guerre à prix coûtant jusqu'au vote de la loi de prêt et location. La finalité n'était pas uniquement de décourager les liens entre les militaires latino-américains et l'Europe, mais aussi d'affermir le projet nord-américain de la défense de la démocratie, selon la conviction que moderniser les forces militaires d'Amérique latine était nécessaire afin d'affronter la menace interne des agitateurs nazis et de la cinquième colonne » (Langley 1993:211).

Non seulement ces liens militaires se maintiendront, mais ils s'intensifieront tout au long de la période de la Guerre froide.

Alianza para el Progreso en Colombia”. Centro de Estudios Estadounidenses-Colombia, Bogotá 7 al 9 de septiembre de 2011.

²⁵ En 1938 le président colombien Eduardo Santos demanda aux États-Unis l'envoi de missions pour aider à moderniser les Forces aériennes et la Marine dans le but d'améliorer la sécurité du pays. La première mission militaire arriva en Colombie début 1939 dans le cadre d'un programme de coopération militaire avec les États-Unis pour défendre le canal de Panamá (Coleman 2008: 19 et suivante).

4.2. La construction étatique durant la Guerre froide

Avec la fin de la Guerre froide les États-Unis acquirent le statut de puissance mondiale en assumant la tâche de restaurer l'ordre international mis en pièce par les conflagrations mondiales. Cela impliquerait d'affronter deux défis centraux : d'un côté, formuler de manière systématique un programme de (re)construction étatique afin de transformer ses anciens ennemis, le régime nazi allemand et l'empire japonais à travers le Plan Marshall ; et d'un autre côté, orienter le processus de décolonisation en évitant l'avancée du communisme dans les États émergents. Face à ces deux défis, la stratégie nord-américaine inclura des formes d'interventions qui visent à la construction étatique.

4.2.1. Le Plan Marshall

Considéré comme le programme d'assistance extérieure nord-américain le plus réussi²⁶, le Plan Marshall fut appliqué en Europe durant la période 1948-1951 et compta 13 300 millions de dollars d'aide pour 16 pays²⁷. Il s'agissait d'un effort

²⁶ Après le 11 Septembre, les experts nord-américains prendront le Plan Marshall comme point de référence du *statebuilding* à la suite de l'invasion de l'Irak en 2003. Exemple : BEHRMAN, Greg. *The most noble adventure. The Plan Marshall and how America helped rebuild Europe*. Free Press, New York, 2007, 448 pp.; SERAFINO, Nino et al. "U.S. Occupation Assistance: Iraq, Germany and Japan Compared." CRS Report for Congress Order Code RL33331. Marzo de 2006.

²⁷ En évoquant le succès ou l'échelle du programme de reconstruction européenne plus que ses caractéristiques originales, des appels réguliers ont été faits pour la mise en place de programmes similaires au Plan Marshall afin de répondre à des situations de crise dans différents endroits du monde : en 1984, la commission Kissinger proposa un plan de 8 000 millions de dollars pour l'Amérique centrale et les Caraïbes ; en 1987, le Congrès des États-Unis parla d'un mini Plan Marshall pour les Philippines. Au début des années 90 on proposa aussi des « Plans Marshall » pour les pays de l'Europe de l'Est et de l'ancienne URSS ; également furent proposés des plans de ce type pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Sud (Tarnoff 1997: 1). Comme nous le verrons plus loin dans ce travail, face à la crise colombienne de la fin des années 90 une sorte de « Plan Marshall » fut initialement envisagé, lequel se nommera finalement « Plan Colombie ».

pour éviter la détérioration économique de l'Europe, l'extension du communisme, et la stagnation du commerce mondial. Le plan tenta de stimuler la production européenne, de promouvoir l'adoption des politiques qui conduiraient à des économies stables, et de prendre des mesures pour augmenter le commerce entre les pays européens et entre l'Europe et le reste du monde (Tarnoff 1997: 1).

A la différence des premières tentatives de construction étatique de la part des États-Unis en Amérique latine, où l'intervention s'est faite dans des pays sous-développés avec des institutions précaires, un faible contrôle territorial, une rare couverture en services publics et un bas niveau de cohésion sociale, dans les cas de l'Allemagne et du Japon les conditions étaient différentes. Il s'agissait de pays qui, jusqu'avant la guerre, étaient des économies industrialisées qui exerçaient un clair contrôle sur leurs territoires, jouissaient du monopole de la violence et possédaient un fort sentiment d'unité nationale. Dans les deux pays, les efforts de reconstruction furent prolongés et engagèrent tous les secteurs de l'action publique. Ce type d'intervention impliqua le démantèlement de n'importe quelle menace militaire et la dépendance vis-à-vis des États-Unis.

Les activités du Plan Marshall en Allemagne et au Japon se concentrèrent sur la reconstruction de l'infrastructure et de l'économie, le rétablissement du règne de la loi et la garantie de la sécurité citoyenne, à mettre de côté les fonctionnaires du régime antérieur, à restructurer les institutions, et à transformer la relation des citoyens avec leur gouvernement (Dobbins 2003). La réussite de ces objectifs impliqua sept ans d'occupation militaire.

Pour avancer les travaux de reconstruction il fut nécessaire d'introduire de profondes réformes dans les institutions nationales y compris la police, les tribunaux, les codes légaux, les ministères et les gouvernements locaux. De la même manière, furent réalisés des changements substantiels dans la bureaucratie étant donné que beaucoup de fonctionnaires, accusés d'avoir été complices de la guerre, furent écartés du service, et dans certains cas jugés.

Dans le cas de l'Allemagne, l'intervention nord-américaine chercha à éviter tout comportement déstabilisateur dans le futur ; la campagne de dénazification incluait la suppression de l'influence nazie dans les moyens de communications, les cercles économiques, les institutions financières, et les écoles ; les textes scolaires furent révisés, les groupes financiers démantelés et les associations et organisations dédiées à la cause nationaliste furent dissoutes (Jennings 2003: 13).

Les États-Unis jouèrent un rôle fondamental dans la conception et l'application d'un nouveau système politique dans l'Allemagne de l'après-guerre ; le 24 mai 1949 fut promulguée la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne. La nouvelle constitution établit plusieurs principes afin d'éviter une concentration du pouvoir et de favoriser une construction démocratique par le bas : on donna une plus grande autorité aux gouvernements des États fédérés, la figure du président fédéral acquit une fonction plutôt représentative ; afin d'éviter la progression de partis totalitaires on établit une « clause d'éternité » (art. 79.3) qui empêchait la modification des principes formulés dans les articles 1 et 20 de la Constitution (références à la dignité de l'être humain et à l'organisation étatique en État fédéral, démocratique et social) (Von Hippel 2000:14-15).

Sous le commandement du général Douglas MacArthur, les États-Unis dirigèrent la reconstruction japonaise et son objectif principal fut le changement des institutions économiques et politiques du pays (Nishi 1982). Les notions de société et d'État moderne durent être mises en pratique comme une nouveauté, de sorte qu'une forte influence nord-américaine se ferait sentir dans l'élaboration de la constitution de 1946. A travers elle on recherchait le remplacement du système de monarchie absolue et militariste par une forme de démocratie libérale : on établit un système parlementaire de gouvernement et des garanties de certains droits fondamentaux ; la figure de l'empereur se maintint comme symbole de l'État et de la nation mais dans un rôle purement cérémoniel ; le pays renonçait au droit à la guerre (Jennings 2003: 18).

Avec le Plan Marshall les leaders politiques nord-américains furent encore plus conscient du lien entre croissance économique et stabilité politique comme de la nécessité de mettre en place une construction étatique dans les endroits du monde où le désordre et la précarité mettraient en danger la sécurité et la prospérité de la superpuissance.

4.2.2. Le statebuilding comme réponse au sous-développement

La fin de la Seconde Guerre mondiale impliqua aussi la fin des empires coloniaux avec la conséquente universalisation du système international formé par les États nationaux souverains et formellement indépendants, la majorité desquels surgirent du processus de décolonisation. Dans le contexte de la Guerre froide, les blocs rivaux affrontent le défi d'attirer vers son propre camp les pays qui surgissent de la décolonisation en Asie et en Afrique. Cela fit que le processus de décolonisation s'articulerait avec la confrontation de la Guerre froide.

Cette conjonction eut un rôle central dans l'élaboration des stratégies politiques et économiques nord-américaines et dans la formulation de la pensée sur le « sous-développement » durant cette époque. Depuis la fin des années 40, le gouvernement de Washington avait l'intention d'étendre le système d'intervention, type plan Marshall, à certaines zones du sud, considérées comme particulièrement vulnérables dans la confrontation Est-Ouest ; désormais les projets de modernisation seraient mis en place à travers des interventions orientées vers la promotion du développement économique.

A partir du point IV du discours sur l'état de l'Union de 1949 fait par le président Truman, le « sous-développement » du sud devient une partie de la vision stratégique globale des États-Unis. En accord avec cette vision, les pays sous-développés se caractérisent par une pauvreté de masses qui constitue une menace, la solution à cette pauvreté est la croissance économique, et le rôle des États-Unis consiste à appuyer ces pays en retard à travers l'aide externe. A la

base du point IV se trouvait la croyance que l'on pouvait améliorer la vie des gens à travers la modernisation de l'agriculture, les innovations scientifiques, ou l'établissement de gouvernements démocratiques, en rendant les peuples pauvres moins vulnérables au communisme et au socialisme. (Ahlberg 2009: 16).

Une telle aide se convertira en l'alternative offerte par les États-Unis à l'ordre colonial européen et la manière de construire un nouvel ordre mondial. De cette façon, dans le contexte de la Guerre froide, la construction étatique dans le but de parvenir au développement apparaît comme une stratégie du camp occidental pour contenir l'expansion du communisme dans le Tiers-monde ; une voie réformiste alternative à la victoire des mouvements de libération et aux courants révolutionnaires qui surgirent du processus de décolonisation.

Étant donné qu'au moment de la publication de la doctrine Truman divers pays d'Asie avait atteint leur indépendance, cette région en particulier s'est convertie en un laboratoire pour la mise en pratique de la politique nord-américaine d'aide au développement. Le contexte historique asiatique se définira initialement par le triomphe de la révolution communiste en Chine, la guerre d'indépendance dans la péninsule indochinoise et la guerre de Corée.

Durant les années 50 et 60 le concept de *nationbuilding* commença à faire partie des discussions autour du développement. A ce moment-là, la construction étatique était comprise comme le processus de transformation des sociétés « traditionnelles », arriérées et sous-développées, en sociétés modernes qui atteindrait les niveaux d'industrialisation des sociétés plus avancées. Le développement politique, dans le cadre de l'État-nation, était vu comme une condition ou un composant du développement économique qui définissait la construction comme une intervention qui impulsait le processus de modernisation des pays en voie de développement.

La théorie de la modernisation élaborée dans l'université nord-américaine a assis les bases d'une structure pour le changement social global en opposition au péril de la subversion communiste. Selon cette vision, la modernisation apparaît comme un moyen contre-insurrectionnel et comme une arme de guerre qui

permettra aux États-Unis de conduire le monde en développement par un seul chemin universel vers l'authentique modernité, comme une révolution en douceur qui résoudrait les problèmes de la décolonisation et de la confrontation bipolaire.

Bien que durant les années 50 se maintint l'impulsion de la construction nationale à travers le point IV de la doctrine Truman, ce sera dans les administrations de John F. Kennedy (1961-63) et de Lyndon B. Johnson (1963-68) que le projet nord-américain de modernisation et de construction nationale arrivera à son apogée.

L'administration Kennedy a posé la nécessité d'une stratégie de construction nationale et contre-insurrectionnelle dans le Tiers-monde qui lui permettra de reprendre l'initiative pour contrecarrer la menace communiste à travers l'accroissement des niveaux d'aide économique et militaire. Reconnaisant que les différentes formes de *soft power* pouvaient être utiles pour influencer sur les populations des autres parties du monde, l'administration Kennedy a créé les Corps de la Paix (*Peace Corps*) et l'Agence internationale pour le développement (USAID) en 1961.

Les Corps de la Paix ont été créés à partir de l'idée que les jeunes nord-américains pouvaient faire quelques années de service national alternatif dans les pays sous-développés ; de cette façon,

« Sous la direction du Sargent Shriver, on envoya de jeunes adultes à l'extérieur pour enseigner, organiser des projets de la communauté, participer à des programmes de santé et collaborer dans la construction d'infrastructures. La présence des volontaires des Corps de la paix démontra non seulement l'élan humanitaire des États-Unis mais aussi, implicitement, de la "supposée supériorité" des méthodes et des idéaux américains» (Ahlberg 2009:35).

Le triomphe de la révolution cubaine et la crainte que l'élan révolutionnaire et l'influence communiste s'étende dans le reste de l'Amérique latine conduisit l'administration Kennedy à promouvoir un vaste programme de construction nationale pour la région connue comme l'Alliance pour le progrès (APP). Ledit

programme s'appuyait sur la théorie de la modernisation et fut appliqué tout au long des années 60. (Rabe 1999), (Gilman 2004). Dans le second chapitre de ce travail nous analyserons de manière large le programme de l'Alliance pour le progrès.

La construction étatique a aussi fait partie de la stratégie contre-insurrectionnelle nord-américaine. Pour Eisenhower, et pour son successeur immédiat Kennedy, le régime de Ngo Dinh Diem (1955-63) devait être la vitrine de la démocratie, l'endroit pour démontrer le succès des efforts de la construction nationale et la prééminence des valeurs nord-américaines (Berger: 2004: 18). Au Sud-Vietnam, il s'agissait de dépasser l'héritage colonial et de contenir la menace communiste à travers la création d'un État capitaliste, libéral et moderne. Le Vietnam se convertit en un *test case* de la capacité nord-américaine pour combattre les « guerres de libération nationale ». Au début des années 60, les stratèges et les scientifiques sociaux nord-américains considérèrent la construction nationale vietnamienne comme une partie d'un processus universel de modernisation et comme une manière de rediriger la révolution et d'empêcher un élargissement de la guerre. Le *Strategic Hamlet Program* fut la pièce centrale des efforts de construction nationales ; à travers le programme furent replacées 15 millions de personnes dans le but de condenser près de 16000 hameaux sud-vietnamiens dans 12000 « hameaux stratégiques », lesquels seraient plus faciles de défendre contre l'incursion des forces communistes du Nord, seraient sujets au contrôle militaire et feraient l'objet d'une série de programmes destinés à créer un nouveau et vital nationalisme (Latham 2006: 34).

Il s'agissait de construire une base sociopolitique solide à travers la fourniture de biens publics à la population et la génération d'un sentiment de confiance et de légitimité qui « enlèverait de l'eau au poisson », c'est-à-dire, qui minerait le soutien de la population aux forces subversives. Cette stratégie serait connue comme l'« action civico-militaire », laquelle se convertirait en composante indispensable de la stratégie contre-insurrectionnelle nord-américaine.

Les limites de ce projet de modernisation seront mises en évidence à l'apogée et à la chute du Sud-Vietnam. La guerre du Vietnam finit par révéler les contradictions de la politique nord-américaine, entre l'usage de la répression militaire et l'offensive contre le communisme antilibéral d'une part, et la promotion des formes démocratiques de construction nationale de l'autre.

Le modèle nord-américain de construction étatique comme modernisation et développement national atteint son sommet dans les années 60 et commença à se relâcher et décliner durant les années 70.

4.3. La construction étatique dans l'après-Guerre froide

Durant la Guerre froide, les conflits qui eurent lieu dans le Tiers-monde furent expliqués à partir de la compétition entre puissances rivales ; c'est pourquoi les causes de tels conflits apparaissaient comme extérieures au système politique national du pays affecté. Avec la fin de la confrontation bipolaire l'attention est revenue sur les causes internes.

Du débat particulièrement anglo-saxon autour du diagnostic et des réponses aux conflits armés internes au début des années 90 surgit le concept de *failed states* et renaît celui de *nationbuilding* ou *statebuilding* dont la formulation remonte aux commencements de la Guerre froide. Cependant, ce sera à partir des attaques du 11 Septembre 2001 que le concept sera utilisé de manière plus courante et suscitera un débat autour de la signification même de l'État dans le contexte de la globalisation :

« L'impact croissant de l'effondrement de l'État qui suivi la fin de la Guerre froide a posé des questions fondamentales au sujet du rôle de l'État dans le système global moderne, et a offert le contexte de compréhension de processus beaucoup plus fondamentaux de changement social et politique, lesquels avaient été

largement dissimulés par la structure de l'ordre international antérieur» (Clapham 2002:785).

Le débat permanent au sujet de la complexité de l'État contemporain a fait que, malgré l'usage rénové du concept, la « construction étatique » englobe une série de situations d'intervention internationale de nature diverse que l'on n'a pas fini d'éclairer.

Durant les années 90, le terme a été associé aux crises humanitaires et aux conflits armés qui se déroulaient dans des pays tels que la Somalie, l'Afghanistan, Haïti, l'ex-Yougoslavie et l'Irak. De tels pays étaient caractérisés comme des sociétés fragmentées avec un État faible qui n'avaient pas la capacité de résoudre les contradictions internes et finissaient par implorer, générant le chaos et l'incertitude régionale et internationale.

A cette époque, les États-Unis reçurent des demandes afin de s'impliquer dans la réponse à ce nouveau type de crise humanitaire. Cependant, la considération des coûts économiques et politiques des interventions, de même que les conséquences négatives de l'expérience au Vietnam, rendirent le gouvernement nord-américain réticent à s'impliquer totalement dans une intervention de construction nationale (Antizzo 2010:32).

Sur le théâtre de l'après-Guerre froide, le débat théorique sur la construction nationale dans la politique extérieure des États-Unis serait lié à la « doctrine de la paix libérale », une stratégie de promotion des démocraties de marché en remplacement de la doctrine de contention régnant pendant la Guerre froide.

Durant la confrontation bipolaire, la construction étatique fut orientée vers le développement et conçue comme un processus centré sur l'État. Elle requérait un haut niveau d'intervention gouvernemental et de coordination : à partir des années 90, la construction étatique acquiert une optique néolibérale dans laquelle la libéralisation économique apparaît comme une condition indispensable pour la démocratisation politique (Latham 2006: 38), (Berger 2004).

La fin du XX^e siècle ne change pas seulement l'orientation doctrinaire de ce type d'intervention, la construction étatique devient aussi une entreprise plus complexe où les États-Unis et ses diverses agences partagent les fonctions et responsabilités avec d'autres acteurs internationaux. Alors que les travaux de promotion de la libéralisation économique restent fondamentalement entre les mains des organismes financiers internationaux (FMI, BM, OMI), les tâches de renforcement ou d'établissement d'institutions démocratiques et transparentes sont assumées, outre par le gouvernement nord-américain, par divers acteurs tels que les ONG internationales, et les institutions multilatérales comme l'ONU, l'OSCE et l'OEA.

En effet, durant la majeure partie de la Guerre froide, l'ONU n'a pratiquement joué aucun rôle dans la construction étatique, sa principale fonction en termes de sécurité internationale se limitant au traditionnel *peacekeeping*. Au contraire, à la fin de la confrontation bipolaire, l'ONU va acquérir une grande importance en assumant les tâches de *peacebuilding* lors des crises qui émergent dans les années 90.

Étant donné que ni les États-Unis, ni l'URSS (et après la Russie) n'avaient la volonté de maintenir les niveaux antérieurs d'assistance militaire et économique vers leurs pays clients respectifs, il s'est créé une demande pour que l'ONU et d'autres organisations internationales s'impliquent plus directement dans les efforts pour mettre fin aux conflits internes. C'est ce qui a révolutionné l'organisation des opérations de paix :

« En 1989, l'ONU a envoyé une mission en Namibie pour piloter la police locale et désarmer les anciens combattants, alors qu'elle préparait le pays à sa première élection démocratique et assistait la conception d'une nouvelle constitution nationale. Ces fonctions allaient au-delà des limitations traditionnellement imposées aux missions de paix, y compris l'interdiction de s'impliquer dans les affaires intérieures des États hôtes. En 1991 furent envoyés de nouvelles missions en Angola, au Salvador et au Cambodge, lesquelles impliquaient l'organisation d'élections, le pilotage et l'entraînement en matière de droits de

l'homme, et même, comme dans le cas du Cambodge, l'administration directe de l'ensemble du pays, de façon temporaire. En 1992, l'ONU envoya du personnel en Bosnie et en Somalie afin d'accompagner les négociation au milieu des conflits civils, avec l'autorisation formelle de Conseil de sécurité d'user de la force à des fins distinctes de la simple autodéfense, autre élément de contraste avec les missions traditionnelles de maintien de la paix » (Paris et Sisk 2009:4).

De cette façon, les nouvelles missions de pacification ouvrirent la voie au *statebuilding*. Celles-ci incluaient des programmes de renforcement de l'État de droit, d'amélioration du respect des droits de l'homme, d'appui aux observateurs électoraux internationaux, d'amélioration de la gestion financière et de la responsabilité de l'État, de promotion de la décentralisation, d'expansion du contrôle civil sur le militaire, d'amélioration des processus électoraux, du système judiciaire, de la police, de la branche législative, des partis politiques, des moyens de communications et de l'éducation à tous les niveaux de la société (Von Hippel 2000:10).

Néanmoins, l'échec de l'intervention en Somalie obligea le gouvernement des États-Unis et l'ONU à réévaluer leurs rôles dans les crises internationales et la manière de répondre aux conflits intérieurs dans le contexte de l'après-Guerre froide. On mit ainsi en évidence une contradiction qui se maintiendra tout au long des années 90 : en même temps que les États-Unis reconnaissaient la nécessité de promouvoir des États forts et démocratiques comme garantie de l'ordre international, ils se montraient réticents à s'impliquer à fond dans des processus de construction nationale qui permettaient d'atteindre cet objectif (Bathia 2003:10).

En 1999 on assiste à une nouvelle expansion des opérations de l'ONU avec les missions au Kosovo, au Timor Oriental et en Sierra Leone, dans lesquelles on voit la nécessité d'envisager la manière de créer les conditions de stabilisation de ces sociétés sur le long terme, ce qui incluait le fonctionnement des systèmes d'administration publique. Cela donna lieu à une série de critiques à la théorie et aux pratiques du *peacebuilding* dans lesquelles on insistait sur la nécessité de

créer ou de fortifier les institutions gouvernementales comme base d'une transition réussie de la guerre à la paix (Boot 2000), (Chesterman 2004), (Paris 2004).

Cette reformulation des missions de pacification sous l'égide de l'ONU sera parallèle à l'élargissement du débat à propos de la défaillance étatique. L'intervention extérieure comme construction étatique apparaît alors comme la réponse aux dénommés États fragiles, défaillants ou effondrés. Dans une certaine mesure il s'agissait d'une reformulation du problème sous l'angle non plus du retard dans le processus de modernisation des pays du Tiers-monde mais de l'échec de l'implantation du modèle étatique libéral occidental dans certaines parties du globe (Fukuyama 2004), (Fearon et Laitin 2004), (Krasner 2004).

Face à cela, il était recommandé d'entreprendre la tâche de construire des institutions gouvernementales effectives à travers l'intervention internationale. Cette approche se trouvera renforcée à la suite de la dénommée lutte globale contre le terrorisme entraînée par les attentats du 11 Septembre. Dans ce cadre, les décideurs politiques nord-américains définiront l'Afghanistan et l'Irak comme « *test cases* » de l'habileté nord-américaine à promouvoir des transitions démocratiques et libérales dans les pays dirigés par des régimes dictatoriaux. (Bathia 2003:151).

4.3.1. La défaillance étatique

Le thème des États défaillants ou effondrés se convertit en une préoccupation lorsque la fin de l'ordre bipolaire mit en évidence l'existence ou la persistance de conflits armés internes dont la dynamique menace d'affecter la stabilité d'un « nouvel ordre mondial » en germe. Le contexte du débat autour des États défaillants est la conséquence de la combinaison des processus de décolonisation et de construction étatique postcoloniale après la Seconde Guerre mondiale, des transformations générées par la globalisation et la fin de la Guerre froide. Selon l'OCDE, trois facteurs principaux seraient à la base de la préoccupation

croissante des responsables politiques pour les États faibles, fragiles ou défaillants :

Premièrement, la reconnaissance dans le consensus d'après Washington du rôle important de l'État dans le développement économique ; deuxièmement, une attention renouvelée à la sécurité humaine associée au changement normatif qui concerne les responsabilités intérieures des États de protéger leurs populations ; et en troisième lieu, une préoccupation d'après le 11 Septembre pour les États faibles comme vecteurs de transmissions du terrorisme, le crime organisé et d'autres menaces. Ces facteurs ont été soulignés par la globalisation – des gens, des marchandises, des capitaux et des normes – laquelle soumet tous les États à une certaine forme de pressions croissante afin de répondre tant nationalement (étant donné l'accroissement des attentes) qu'internationalement (étant donné les demandes du marché et les conditions d'accomplissement des nouveaux standards normatifs) (OECD 2008: 11).

Actuellement seuls quelques États sont clairement qualifiés de défaillants ou effondrés : la Somalie, le Soudan, le Zimbabwe, le Tchad, l'Irak, la République démocratique du Congo, et l'Afghanistan; d'autres rentrent dans la catégorie « d'États risquant l'effondrement » : Haïti, le Sierra Leone, le Liban et dans une large zone grise se situeraient les États faibles ou inachevés qui peuvent être sauvés, parmi lesquels on compterait la Colombie²⁸, l'Égypte et le Rwanda. On calcule que plus de deux milliards de personnes dans le monde vivent dans des États non-sûrs, dont beaucoup vulnérables au développement de conflits armés internes (FP 2008). De tels chiffres reflètent l'impact que le phénomène de défaillance étatique a sur la sécurité internationale. Son impact dans l'ordre global concerne de manière directe la sécurité internationale et constitue un indicateur des transformations dans l'exercice du pouvoir global.

²⁸ Entre 1995 et 2000 la Colombie fut considérée comme un “pays risquant de s'effondrer” étant donné l'aggravation du conflit armé interne et la crise générée par l'influence croissante des cartels de la drogue sur le système politique. Aujourd'hui encore, on discute de la catégorie la plus appropriée afin de classer l'État colombien étant donné la combinaison particulière de guerre prolongée, d'économie illicite et de formes institutionnelles stables. Dans l'index des États défaillants, la Colombie apparaît au rang 14 en 2005, 27 durant 2006 et pour 2011 elle améliore sa situation avec le rang 44. Voir : www.fundforpeace.org

Dans les États défailants,

« l'appareil étatique est incapable d'exercer le monopole effectif de la violence sur l'ensemble du territoire, il est dépourvu de système judiciaire effectif pour garantir le règne de la loi et promulguer des jugements qui soient vus internationalement comme légitimes, il est incapable ou manque de volonté pour accomplir les obligations internationales, et il ne peut pas prévenir les diverses formes de crime économique transnational ou l'usage de son territoire pour la violence (politiquement motivée ou autre) contre d'autres États dans le système international » (ASC et al. 2003: 4).

Bien que cela ne se présente pas dans tous les cas, la défaillance étatique peut être associée à des situations de conflits armés que l'on classe comme de « nouvelles guerres » (Kaldor 2001), (Munkler 2005). C'est particulièrement important si l'on tient compte du fait que la violence à l'intérieur des États est devenue une forme dominante du conflit dans la période de l'après Seconde Guerre mondiale (Marshall et Gurr 2003). Dans les situations de conflits on assiste à une destruction totale ou partielle du système institutionnel, où il n'y a pas d'État de droit ni de système démocratique de séparation et d'équilibre des pouvoirs et ce qui reste d'institutions est contrôlé par des élites corrompues et misent au service des intérêts privés. Sans le monopole de la violence celle-ci se privatise en se convertissant en un mode de vie qui donne naissance à des acteurs armés fragmentés, dispersés et privatisés tels que les guérillas, les groupes paramilitaires, les seigneurs de la guerre, mercenaires et conseillers militaires extérieurs.

Cette prolifération d'acteurs armés défie, et dans certains cas parvient à substituer, les forces armées étatiques (Klare 2004). Dans les États défailants de tels groupes armés sont en général associés à la prolifération de réseaux criminels transnationaux liés au trafic de drogues, d'armes, de personnes, de pierres précieuses, de ressources stratégiques, de groupes terroristes, etc., ce qui leur permet d'organiser et de maintenir une économie de guerre qui s'insère dans les circuits économiques internationaux.

Néanmoins, et bien que des cas comme ceux de la guerre des Balkans, le génocide du Rwanda et la crise humanitaire en Somalie avaient déjà retenu l'attention au sujet des impacts possibles de la défaillance étatique, jusqu'aux attentats du 11 Septembre les études systématiques sur cette problématiques et les politiques de sécurité dans les pays centraux prévoyant les conséquences de cette menace tant sur leur propre sécurité nationale que sur l'ordre international étaient rares²⁹.

Tout au long des années 90, les problèmes liés à la défaillance étatique ne furent pas un motif d'inquiétude pour les responsables politiques nord-américains. Pendant longtemps le problème de la défaillance étatique, ce qui diminuait son importance dans les débats à Washington. Ce fut aussi à cette époque que s'est présentée une tendance au centrage sur les cas les plus extrêmes de défaillance étatique, c'est-à-dire, les cas d'effondrement étatique complet.

La déclaration de lutte globale contre le terrorisme, et l'association consécutive d'Al Qaeda avec l'État défaillant afghan ont altéré ce point de vue. Les stratégies de Washington ont posé une relation causale entre ingouvernabilité et terrorisme, et affirmé que les crises dans les pays éloignés pouvaient affecter directement la sécurité des États-Unis et de sa population, produisant ainsi un réaligement entre connaissance et politique. Le terrorisme, la défaillance étatique et la construction étatique deviennent les thèmes prédominants dans les cercles politiques, les *thinks tanks* et les universités nord-américaines tout au long de la première décennie du XXI^e siècle³⁰.

²⁹ Parmi les travaux pionniers sur la défaillance étatique on compte : JACKSON, Robert, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; ZARTMAN, William, "Introduction: Posing the Problem of State Collapse," in idem (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Colorado, Boulder, 1995; HELMAN, Gerald B. and RATNER, Steven R., "Saving Failed States," *Foreign Policy*, LXXXIX (winter 1992–93).

³⁰ Ce changement d'orientation se reflète dans : the "9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States." (U.S. Government, 2004) ; Voir également : ROTBERG, Robert I. (Editor), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Brookings Institution Press, 2003. JOHNSON, Stuart et al. *New Challenges, New Tools for Defense Decisionmaking*. Santa Monica. RAND Corporation 2003, 412p.

A partir de ce moment-là, la défaillance étatique allait apparaître comme un impératif stratégique au sujet de la sécurité de l'ordre global émergent. Cette approche est concrétisée dans la Stratégie de sécurité nationale des États-Unis présentée par le gouvernement de George W. Bush en septembre 2002. Ici, les États défaillants sont considérés comme une menace aussi importante que celles des États forts ayant des ambitions expansionnistes :

« Ce qui est survenu le 11 septembre 2001 nous a appris que les États faibles, comme l'Afghanistan, peuvent représenter un danger pour nos intérêts nationaux comme les États puissants. La pauvreté n'implique pas que les pauvres se convertissent en terroristes et en assassins. Mais la pauvreté, les institutions faibles et la corruption peuvent faire que les États faibles soient vulnérables aux réseaux de terroristes et aux cartels de narcotrafiquants à l'intérieur de leur frontières » (ESN 2002).

Toute une gamme de réponses font partie du répertoire d'actions face aux États défaillants allant des opérations de paix et des missions humanitaires en passant par les opérations antidrogue et contre-terroristes, jusqu'à l'assistance au développement, la construction d'institutions et les programmes de reconstruction post-conflits. Bien que variées, ces réponses visent la reconstruction nationale en tant que rétablissement des capacités étatiques selon le modèle de l'État-nation moderne.

Néanmoins, il n'existe pas de consensus autour d'un programme de reconstruction étatique qui corrige la défaillance étatique. Du point de vue des idéologues libéraux et des institutions financières internationales comme la Banque mondiale, la libéralisation des marchés permettra à ces États déficitaires, dans un délai non-défini, de revenir à la normalité. D'autres secteurs comme les ONG soutiennent que la réponse aux États défaillants se trouve dans la meilleure aide au développement, dans une relation équitable avec les économies du centre, dans le combat contre la pauvreté et dans la solution aux conditions d'inégalité sociale des populations concernées.

Ces dernières années, l'intérêt croissant pour la reconstruction étatique se reflète dans les documents produits par des organismes internationaux et des agences de coopération internationale, dans lesquels on recommande de se centrer sur le *statebuilding* comme objectif principal (OECD 2007), (World Bank-IDA 2007), (USAID 2005). Tel que le montre Brahim:

« Le concept de *statebuilding* est de mieux en mieux accepté dans la communauté internationale et c'est, de loin, le plus approprié pour décrire exactement ce que nous devons essayer de faire dans les pays en post-conflit – construire des systèmes et des institutions de gouvernement efficaces. De fait, l'acceptation du *statebuilding* comme terme générique pour décrire nos activités aidera à concentrer l'aide internationale dans ces mêmes activités » (Brahimi 2007:5).

La construction étatique part de la prémisse que le développement économique, la sécurité humaine et l'ordre international requièrent des États sains capables autant d'accomplir leurs responsabilités internationales clés que de fournir des biens intérieurs fondamentaux (OECD 2008: 11). Cependant, l'intervention comme construction nationale présente des défis non seulement quant à sa justification mais à propos des politiques pour résoudre les problèmes des États déficitaires.

La vision libérale démocratique de l'État sur laquelle se base le discours sur les États défaillants adopte une perspective instrumentaliste au sujet de l'État. En effet, en se définissant comme une ingénierie institutionnelle elle méconnaît le jeu des forces sociales sous-jacent à une forme spécifique d'État. Selon cette perspective, il s'agit de répliquer les institutions étatiques qui ont fonctionné dans les États centraux, d'appliquer une série de recettes simplistes qui, en méconnaissance du jeu politique à la base de la construction de l'État historique peuvent, dans beaucoup de cas, s'avérer contreproductifs en termes de renforcement étatique. (Barnett et Zurcher 2009).

Comme le reconnaissent les stratèges nord-américains eux-mêmes, les réponses ne relèvent pas toujours d'une compréhension suffisante des problèmes que contient la défaillance étatique :

« Très souvent nous continuons de croire que le conflit intra-étatique peut être résolu et la paix restaurée à travers une combinaison simple de force militaire suivie de la construction d'institutions, habituellement sous la forme de célébration électorale [...] en pressonnant si rapidement et de manière incomplète la démocratie on a pu accentuer l'affaiblissement de l'État, au lieu de promouvoir la démocratie, et, de manière inattendue, on a fini par promouvoir la gouvernance illégitime » (Dorff 2005:25, 29).

La stratégie de construction et de renforcement de la gouvernance étatique légitime afin de garantir un ordre global génère aussi ou contribue à l'ingouvernabilité des États; soit parce qu'il s'agit d'effets imprévus ou non désirés, mais pas pour autant moins réels, soit parce qu'en même temps que l'on cherche à renforcer l'État, on promeut un modèle de développement économique qui affaiblit la capacité étatique de faire face aux menaces et aux défis qui viennent du processus même de globalisation.

4.3.2. Des États défaillants aux États adaptables

Le discours sur la construction étatique comme intervention internationale a connu un développement plus récent dans lequel a été élargi son champ d'action, passant des États défaillants au thème de la résilience étatique. Le *statebuilding* ne se pose plus seulement en relation à l'État en faillite mais, de manière plus générale, avec le type d'État requis dans un monde hautement interdépendant, caractérisé par la contingence. Il s'agit à peine d'ébauches et non d'un énoncé théorique cohérent et clairement argumenté, cependant, à partir de celui-ci surgissent des idées suggestives qui obligent à repenser la notion d'État dans un contexte de globalisation.

En principe, il y aurait une contradiction logique entre la globalisation et l'essor de la construction étatique dans la mesure où l'on assume que la première implique sinon la disparition, du moins l'affaiblissement de la capacité de contrôle de la part des États nationaux et l'intensification de l'intégration transnationale des relations d'échange ; en ce sens, l'émergence ou le maintien d'États nationaux souverains avec des frontières fixes et une identité consolidée semblerait anachronique ou inapproprié. (Tetzlaff 2005: 16). A une époque, par exemple, on a annoncé la mort de l'État national (Creveld 1999), et son remplacement par des structures politiques supranationales (Held 1995) ou des sociétés en réseau connectées de façon transnationale (Castells 1999).

Cependant, au lieu de l'extinction du Léviathan s'est produite une transformation dans la nature de l'État : « ce qui a changé c'est la revendication d'exclusivité. Maintenant, l'État peut uniquement accomplir ses fonctions centrales en coordination avec d'autres instances de décisions, ensemble ils forment un système transnational à plusieurs niveaux auquel participent des acteurs locaux, nationaux et globaux de caractère aussi bien étatique que non-étatique » (Zürn 1998).

Il n'y aurait donc pas un développement linéaire qui mènerait d'un système d'États nationaux à un super-État global, mais on se trouverait plutôt sur un théâtre de « simultanément de cours contradictoires dans les domaines de la politique mondiale, culturellement et régionalement différents montrant une persistance surprenante » (Tetzlaff 2005: 17).

Cette approche naissante suggère que la construction étatique comme intervention externe vise à générer un type d'État hautement adaptable et compatible avec les nécessités d'un monde globalisé, lequel s'oriente vers la constitution d'un ordre global post-westphalien. Les réformes de l'État proposées par la Banque mondiale (WDR 1997) vont dans cette direction, de même que la notion de *résilience* que présente l'Organisation de coopération économique pour le développement (OCED).

De ce point de vue, la faiblesse étatique se redéfinit en termes de capacité de réponse au changement. Un État faible est synonyme d'un État inadapté et inadaptable, d'où une dichotomie entre fragilité et résilience.

La résilience se définit comme la capacité de se récupérer, de revenir à la normalité après un changement fort³¹. En termes de phénomènes sociaux, la résilience fait référence à l'habileté pour s'adapter aux changements. Celle-ci étant une caractéristique nécessaire des États contemporains, la OCED la définit comme,

« L'habileté à faire front aux changements en termes de capacité, d'efficacité ou de légitimité. Ces changements peuvent se produire à travers de chocs – changements soudains – ou par le moyen d'érosions (ou augmentations) à long terme. [...] La résilience est dérivée d'une combinaison de capacité et de ressources, d'institutions efficaces et de légitimité, qui appuient le processus politique par lequel les relations et les attentes entre État et société sont gérées » (OECD 2008:17).

En atteignant un équilibre dynamique entre capacités et attentes, la capacité de faire face au changement augmente, et avec elle, l'adaptabilité de l'État. Par conséquent, la fragilité étatique se traduit en termes d'absence ou d'incapacité à combiner ressources, institutions efficaces et légitimité de telle sorte qu'il soit impossible d'équilibrer les demandes citoyennes avec les réponses de l'État et, à travers cet équilibre, pouvoir s'adapter aux changements.

Dans cette redéfinition, le concept s'élargit. Plus loin, la fragilité étatique comprend un large spectre dans lequel peut être absent n'importe lequel des éléments propres qui constituent l'État (ressources, institutions, légitimité), ou une combinaison variable entre elles. La défaillance étatique est le cas extrême dans lequel aucun des trois composants n'est présent et, par conséquent, il n'y a

³¹ Le dictionnaire définit la résilience comme: 1. la capacité d'un corps filtré à récupérer sa taille et forme après une déformation causée spécialement par la tension compressive. 2. Une capacité de se récupérer de ou de s'ajuster facilement après un changement malheureux. <http://www.m-w.com/dictionary/resilience>

aucune capacité d'équilibrer les attentes sociales et les réponses de l'État. Haïti semble être le cas paradigmatique de cette situation.

Selon cette perspective, plutôt que de démontrer que les États sont substantiellement fragiles, il s'avère plus intéressant de les décrire comme expérimentant la fragilité : « Tous les États sont susceptibles de tomber dans des situations de fragilité ; la préoccupation de la communauté internationale se présente quand le contrat social ne permet pas l'équilibre – quand les processus politiques ne parviennent pas conduire le changement – et le risque du conflit et/ou du désastre humanitaire est élevé » (OECD 2008: 19).

On établit donc cinq types de fragilité de l'État selon les différentes vulnérabilités au conflit violent ou à la crise humanitaire : les *États faibles*, qui montrent des niveaux bas de contrôle administratif que ce soit à travers un territoire entier ou en ses parties ; les *États divisés*, dans lesquels se présentent des divisions substantielles entre des groupes nationaux, ethniques ou religieux ; les *États d'après-guerre* sont ceux qui ont expérimenté un conflit violent ; les États semi-autoritaires, ceux qui imposent l'ordre avec coercition et sans légitimité politique ; et dans les *États effondrés* les institutions nationales centrales ne fonctionnent pas. On pourrait ajouter une ultime catégorie, celle des États autoritaires, lesquels, malgré leurs périodes prolongées de stabilité, sont vulnérables aux transitions violentes (OECD 2008: 19).

Il faut souligner que près de la moitié des États connus dans le monde appartiennent à l'une de ces catégories ; ce qui implique qu'on ne peut plus parler maintenant d'un phénomène exceptionnel et qu'il n'est pas non plus approprié de soutenir qu'il y a un modèle d'État « normal » dont seulement quelques-uns se sont écartés. Le problème est ailleurs, il ne s'agit pas d'une maladie, ni d'une épidémie, il s'agit de quelque chose qui concerne l'État même. Plus qu'une « pathologie » des États comme on peut le percevoir dans l'idée de défaillance étatique, le spectre qui vade la résilience à la fragilité rend bien plutôt compte d'une transformation substantielle de l'État même, sous l'impact de la globalisation :

« Le débat ouvert par la mondialisation n'est donc plus celui de la disparition ou de la résistance de l'État, mais celui de sa dénaturation. On perçoit en effet que la mondialisation prive l'État du monopole de l'action internationale qu'on lui reconnaissait autrefois et que lui conférait l'action hobbesienne. Elle lui retire aussi sa qualité d'acteur souverain : la vraie question consiste alors à se demander si ces mutations, en attaquant l'État dans ce qui fait son identité, ne conduisent pas à la reconstruire de manière fondamentalement différente » (Badie 2005:101).

De même se transforme la manière d'affronter la défaillance étatique. Il ne peut plus maintenant y avoir de formule fixe pour répondre à la faiblesse étatique, la réponse dépendant des contextes spécifiques. Développer la capacité d'adaptabilité d'un État peut nécessiter une combinaison variable de politiques :

Un État fragile « est celui incapable de répondre aux attentes de sa population ou de gérer les changements dans les attentes et les capacités à travers le processus politique. A quel degré ou jusqu'à quel point ces attentes impliquent la réduction de la pauvreté, le développement, la sécurité ou le respect des droits de l'homme, cela dépend de divers facteurs historiques et culturels qui ont modelé les relations entre l'État et la société dans des contextes spécifiques » (OECD 2008: 16).

Selon l'approche plus récente, l'intervention comme construction étatique cherche donc à restaurer l'équilibre entre les attentes et les capacités dans le but que l'État récupère sa résilience, son habilité pour s'adapter aux changements:

« Il faut réduire la brèche croissante entre les demandes aux États et leur capacité à répondre face à elles. Il est nécessaire de réussir que les sociétés acceptent une redéfinition des responsabilités de l'État comme partie de la solution. Cela inclut la sélection stratégique des actions collectives que les États tenteront de promouvoir, avec les meilleurs efforts pour alléger la charge de

l'État à travers l'implication des citoyens et des communautés dans la prestation de biens et services collectifs » (WDR 1997: 3).

Il s'agit de la même perspective consistant à équilibrer les attentes et les capacités, l'OCED signale que,

« un État stable doit pouvoir procurer avec efficacité les services qui correspondent aux attentes de ses citoyens (et collecter les ressources qui leur sont nécessaires) ; il est également important, cependant, qu'il puisse gérer les changements dans ces attentes et les changements qui proviennent de n'importe quelle variation dans les ressources disponibles – et le faire alors qu'il continue d'être une source légitime d'autorité et de cohésion. Lorsque l'État ne peut satisfaire ces nécessités, le contrat social qui est à la base de sa fondation est en danger et par conséquent l'État lui-même. Rien de cela n'est cependant absolu – il y a des degrés de risque, des degrés de légitimité et des degrés d'efficacité du processus – et donc, des degrés de fragilité. La capacité d'adaptation du contrat social se fonde sur l'habileté d'une société à négocier les changements qui caractérisent une réalité basée sur le conflit permanent pour des ressources limitées » (OECD 2008: 22).

Dans les développements les plus récents de l'ONU et de la Banque mondiale, la résilience étatique s'identifie avec la « bonne gouvernance ». L'objectif de l'intervention comme construction étatique est de réussir à ce que les États parviennent à une bonne « gouvernance politique » à travers l'articulation d'une série de processus politiques et de mécanismes de responsabilité au moyen desquels l'État et la société réussissent à réconcilier leur attentes respectives et à s'adapter aux changements.

Le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) définit la gouvernance comme : « [...] l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative afin de gérer les affaires d'une nation. Il s'agit des mécanismes complexes, des processus, des relations et des institutions à travers lesquelles les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et obligations, et accordent leur différences » (PNUD 2005: 12).

La construction étatique apparaît donc comme une alternative préventive aux interventions militaires coûteuses ; elle se conçoit en termes de dépassement des blocages institutionnels, ou de changement dans les « règles du jeu », qui permettent de retourner la mauvaise gouvernance en bonne gouvernance. « On considère que l'exportation ou le développement de la bonne gouvernance peut déplacer les blocages institutionnels qui affectent les relations État-société en créant un ordre social national stable, lequel, à son tour, génère un ordre économique et social stable au niveau de la société internationale » (Chandler 2001: 6).

Le statebuilding: entre gouvernance nationale et gouvernance globale

La réponse au désordre global généré par la faiblesse étatique réside donc dans la reconstitution d'une gouvernance légitime des États, laquelle renforce l'idée d'un système interétatique rajeuni, une sorte de « système westphalien plus » ; dans lequel les pays « forts », les États « normaux », assument un rôle de tutelle sur les plus faibles dans l'espoir qu'un jour ces derniers parviennent à la « majorité ». Ainsi, et malgré la reconnaissance de l'impact des processus globalisateur sur la défaillance étatique, dans la pratique, on continue à assumer que la gouvernance globale est simplement la somme des gouvernabilités nationales³². Il se présente alors un paradoxe : si les défis de la gouvernance globale se reflètent dans le débat sur les États défaillants, les solutions, elles, demeurent encadrées par la gouvernance nationale.

Une des déficiences de l'approche adaptative de la construction étatique provient du fait que les problèmes globaux restent vus et affrontés comme des problèmes nationaux et, par conséquent, qu'on continue à leur donner un traitement du point de vue du nationalisme méthodologique (Beck 2004: 69 et suivantes).

³² Pour la définition et la portée du concept de "gouvernance" voir :Smouts, Marie-Claude, "Del buen uso del gobierno en las relaciones internacionales". Disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics155/smoutsspa.html>.

La construction étatique est prisonnière de la perspective du nationalisme méthodologique. On assume que le problème réside dans quelques États malades et non dans la manière dont fonctionne le système international dans son ensemble. Cependant, les études de cas montrent que le problème de la fragilité étatique a à voir, non seulement et pas tant avec l'échec de ces pays pour construire des États fonctionnels mais et surtout avec l'impact des changements qu'a impliqués la globalisation sur ces États et la difficulté pour s'adapter à ces changements.

Redéfinie, l'intervention comme construction étatique, plus que compléter le processus inachevé de construction des États surgis de la décolonisation, comme le suggèrent différents experts, signifie générer ou améliorer la capacité des États à s'adapter à la logique et aux dynamiques qu'impose la globalisation, dans le but de maintenir l'ordre et la stabilité internationales. Pour certains cela vise à la construction d'une « gouvernance supranationale » comme chaînon manquant dans la construction d'États résilients et pacifiques (Sogge 2011:3). L'objectif de l'intervention comme construction étatique est donc de « réussir que se propage dans le système international le type d'États qui, en même temps, satisfont leurs responsabilités internationales et maintiennent l'ordre intérieur, et qui le font sans l'usage injustifié ou excessif de la force coercitive – c'est-à-dire en réussissant une forme de contrat adaptable et idéalement juste avec la société » (OECD 2008: 51).

Vers un globalized statebuilding

L'intervention internationale sous l'influence de la globalisation est en train de donner naissance à un autre type de construction étatique. Il ne s'agira plus seulement d'un *statebuilding*, pas même d'un *international statebuilding*³³, mais

³³ Cette dénomination est présente dans : Chandler, David. *International Statebuilding. The rise of post liberal governance.* New York, Routledge. 2010. 218p.

plutôt d'un « *globalized statebuilding* » dans lequel, à la manière d'une membrane osmotique, l'État qui se modèle doit faciliter le passage entre les domaines ou environnements internes et externes lorsque cela est nécessaire, par exemple la libéralisation des flux commerciaux et financiers, mais, quand il le faut, il doit agir comme une barrière de contention d'autres flux comme les migrations illégales, les trafics illicites, les groupes terroristes et la criminalité.

Quels sont les ingrédients de la formule du *globalized statebuilding*? un système juridique fort (règne de la loi, respect du droit de propriété, système pénal et de prison efficace)³⁴; une capacité coercitive de poids (forces policières et militaires puissantes et efficaces, bien entraînées et bien armées) pour le contrôle de la population et des frontières et non pas tant pour la défense nationale (d'où l'importance de la stratégie contre-insurrectionnelle); et l'encouragement de processus démocratiques (élections libres, appui aux partis politiques) qui légitime les décisions devant la population; le respect des droit de l'homme.

La globalisation requiert des États qui génèrent des conditions propices à la libre circulation des biens et des capitaux et qui se chargent de l'harmonisation des normes nationales avec les internationales; des États capables d'éradiquer ou au moins contrôler les facteurs qui génèrent les conflits sociaux et qui peuvent dériver en situations de chaos menaçant la sécurité régionale et internationale. Selon cette formule, la démocratie est l'antidote contre le mécontentement et l'instabilité sociaux; l'économie de libre marché est le remède à la pauvreté et à l'inégalité.

Toute l'approche du *globalized statebuilding* consiste à savoir comment faire pour que les États développent des capacités adaptatives aux changements que génère la globalisation (tant positive que négative). Comment rendre résilients ou adaptatifs les États? Il ne s'agit pas de promouvoir des États stables (parce que cela implique de la rigidité) mais des « États élastiques ». Cette nouvelle vision se réfère donc à un autre type d'État, celui formé par des institutions « plastiques »,

³⁴ Selon la Banque mondiale, les États ont pour fonction d'assurer la loi et l'ordre, de protéger le droit à la propriété et d'établir des politiques prévisibles. Ce n'est qu'en accomplissant ces tâches que les investisseurs peuvent considérer fiables les États et y investir leurs capitaux, contribuant ainsi à la croissance et au développement économiques (WDR 1997: 5).

« flexibles », capables d'adopter rapidement la forme requise à un moment donné mais qui peuvent revenir à leur forme originale quand la nécessité est passée.

Plasticité, adaptabilité, malléabilité, sont les idées clés. Dans un monde caractérisé par les niveaux élevés d'incertitude, les sociétés peuvent souffrir des assauts imprévisibles ; dans un entourage social contingent on a besoin d'institutions flexibles, adaptables, qui peuvent répondre à ces situations imprévues sans que cela implique que tout le système s'écroule. Il s'agit de construire des institutions « antisismiques » dans un entourage qui se caractérise par une toujours plus grande sismicité. Cependant, il est paradoxal de parler d'institutions flexibles quand par définition pour ainsi dire, les institutions ont été conçues pour leur caractère pérenne, pour la stabilité et la permanence dans le temps malgré les changements.

La nécessité de construire ou reconstruire les institutions de l'État selon de nouveaux paramètres se base sur le raisonnement qui veut que les fonctions d'un État résilient ne peuvent ou ne doivent pas être accomplies par des agents ou des instances extérieures sauf en cas exceptionnel d'effondrement étatique.

Cependant dans la pratique, la construction d'États résilients s'avère un défi majeur. Le rôle des agents extérieurs dans le *globalized statebuilding* se concentre sur l'élan initial, dans la construction des capacités institutionnelles mais non dans l'exercice même de la gouvernance. Cela tant pour des raisons opératives et de coûts que pour des raisons politiques. Malgré le développement institutionnel et l'expansion de la capacité opérative de l'ONU dans les deux dernières décennies, les opérations de *peacebuilding* présentent d'énormes défis sur le terrain et demandent des moyens considérables qui ne sont pas toujours disponibles. De plus, les pays qui possèdent la capacité institutionnelle, les ressources, l'expertise et la volonté politique d'assumer directement les fonctions d'administration dans les États fragilisés sont très peu nombreux.

En outre, aujourd'hui, presque n'importe quel exercice direct de gouvernement de la part d'une puissance sur une autre est identifié à une forme impériale de domination qui nie la souveraineté étatique et rend impossible l'exercice de la démocratie. De la même manière, la légitimité des décisions et des actions politiques reste liée au contexte politique national. Seulement de façon progressive et encore dans certains cadres, on accepte la légitimité d'une juridiction internationale, comme par exemple la Cour pénale internationale.

De cette façon et jusqu'à un certain point, la construction étatique comme intervention se présente comme la manière de résoudre l'aporie entre les impératifs d'une gouvernance globale générée par la croissante interdépendance avec les formes d'un modèle politique basé sur l'État national. Sous l'influence de la globalisation, l'État, loin de disparaître, joue donc un rôle fondamental de double médiation : non seulement entre les différents secteurs à l'intérieur de la communauté politique nationale mais entre cette communauté et les dynamiques et intérêts à niveau global.

Très tôt déjà, le *World Development Report* de la Banque mondiale indiquait en 1997 que, « loin d'appuyer une approche minimaliste de l'État, le développement requiert un État efficace, qui joue un rôle de catalyseur, de facilitateur, animant et complétant les activités des affaires privées et les individus » (WDR 1997: iii).

De manière plus frappante des auteurs tel que Clapham montrent que:

« Les États peuvent seulement aspirer à jouer un rôle d'administrateur ou de médiateurs de l'impact des forces globales dans leurs champs politiques, économiques et culturels intérieurs. En même temps, le système international nécessite les États aujourd'hui plus que jamais. L'ordre global se base sur le présupposé que les États continueront à jouer un rôle d'intermédiaire vital entre le niveau systémique, d'un côté, et les territoires et les populations sous leur administration de l'autre. L'incapacité à accomplir ce rôle affecte les États centraux de beaucoup de manières – à travers des migrations massives, la détérioration de l'environnement, le commerce illicite de drogues, le terrorisme,

et le risque de contagion de maladies – ce qui suscite par conséquent de profondes préoccupations parmi les acteurs centraux du système global, aussi bien les puissances que les institutions internationales » (Clapham 2002: 776).

La construction étatique au début du XXI^e siècle propose donc une autre voie pour construire la gouvernance globale : il ne s'agit pas de reconstruire les souverainetés nationales dans les mêmes termes que l'État-nation classique en attendant que la somme des bonnes gouvernances nationales donne lieu à une bonne gouvernance globale ; il ne s'agit pas non plus de diluer l'État national dans un grand gouvernement mondial qui, en répliquant les instances nationales et en les élevant à l'échelle globale créerait l'ordre et la paix (comme par exemple la démocratie cosmopolite de Held, 1995); il s'agit plutôt de reconfigurer les États pour les transformer en instances de médiation entre les demandes nationales et les internationales, et afin de les convertir en mécanismes d'adaptation aux dynamiques globales.

En somme, tant les complexités liées à sa conceptualisation que les diverses configurations qu'elle a assumé dans la politique extérieure nord-américaine tout au long du XX^e siècle montrent que la construction étatique comme type particulier d'intervention est un concept prometteur dans sa portée explicative.

Par la suite il s'agira de mettre à l'épreuve cette notion d'intervention comme construction étatique à partir d'une étude de cas. Nous chercherons à établir si dans les relations entre la Colombie et les États-Unis durant la seconde moitié du XX^e siècle il est possible d'identifier et de caractériser certaines des transformations de l'intervention nord-américaine dans le contexte de la mondialisation.

Chapitre 2

L'Alliance pour le progrès en Colombie (1961-1973)

Le programme de l'Alliance pour le progrès (APP) est la première expérience systématique d'intervention nord-américaine en Colombie avec comme objectif d'empêcher l'expansion du communisme à travers la création de conditions pour le développement économique. Bien qu'il n'y ait pas de consensus parmi les analystes à propos de la période qu'elle englobe, nous prendrons comme critère principal dans notre travail les montants de l'aide nord-américaine et la durée des programmes mis en œuvre. En Colombie nous pouvons ainsi dire qu'elle s'est étendue sur une période comprise entre 1961 et 1973.

Durant les années 60, l'un des principaux instruments utilisés par les États-Unis fut l'aide extérieure (*U.S. foreign aid*) fournie aux gouvernements d'Amérique latine à travers des prêts et des donations, dans le but initial de promouvoir le développement économique et la stabilité sociale. L'analyse de l'évolution de l'aide des États-Unis à la Colombie montre comment l'APP et le Plan Colombie constituent les deux cas où s'est présentée une augmentation très importante de l'assistance reflétant ainsi l'intensification de l'intervention durant ces deux moments (Voir Annexes Graphique 1 Aide États-Unis à la Colombie, 1946-2006.)

S'il existe bien une littérature abondante analysant l'aide extérieure comme instrument de la politique étrangère nord-américaine, centrée pour une grande part sur des études de cas, la majeure partie est produite par des cercles universitaires nord-américains où prédomine la perspective de la puissance. (Dreier 1962 ; Lincoln 1963 ; Davidson 1984 ; Lancaster y Van Dusen 2005 ; Lancaster 2007, 2008). Il existe aussi une importante littérature qui analyse

l'ensemble de l'Alliance pour le progrès pour l'Amérique latine ; cependant, la majeure partie a été produite dans les années 70, comme tentative d'évaluer les résultats du programme (Levinson 1972; OEA, 1973). Les textes sur ce thème dans cette dernière décennie sont rares, et tous rédigés par des universitaires nord-américains (Taffet, 2007 ; Rabe, 1999). Dans le cas de la production universitaire colombienne, les études sur l'APP sont maigres ; les textes qui existent sur le sujet ont été écrits ou bien durant l'application de l'APP (Agudelo Villa, 1966 ; Morales Benitez, 1965) ou comme bilan immédiatement postérieur au programme (Sanz de Santamaría, 1967, 1971) et dans leur majorité ils se dédient à des thèmes spécifiques. Il n'existe pas jusqu'à maintenant d'étude intégrale et détaillée sur la manière dont fut mis en pratique le programme en Colombie et sur ses résultats, encore moins dans la perspective d'analyser l'intervention nord-américaine dans ce pays.

Ce chapitre se propose de combler certains de ces vides en analysant la manière dont fut mis en pratique et s'est développée l'Alliance pour le progrès en Colombie dans le but d'établir jusqu'à quel point et de quelle manière ce type d'intervention extérieure de la part des États-Unis eut ou non une incidence sur le processus de construction et de transformation de l'architecture institutionnelle du pays ; mais aussi pour évaluer comment cette expérience pourrait fournir des éléments de comparaison et d'analyse des interventions telles que la stratégie de lutte contre les drogues ou le plus récent Plan Colombia.

Ce deuxième chapitre se développera en deux parties. Dans la première nous présenterons les fondements de l'APP à partir de l'analyse de la politique des États-Unis vers l'Amérique latine au début de la Guerre froide. Dans la seconde, nous examinerons en détail l'expérience de l'application de l'APP en Colombie tout au long des années 60, la mise en place de la stratégie contre-insurrectionnelle et les résultats obtenus par le programme.

1. Fondements de l'Alliance pour le progrès

1.1 La politique des États-Unis à l'égard de l'Amérique latine au début de la Guerre froide

En surgissant comme puissance mondiale au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis vont subordonner les affaires hémisphériques dans leur agenda de la politique étrangère nord-américaine aux défis et aux ambitions de l'exercice d'un pouvoir global. Les États-Unis, étant donnée la logique de « somme zéro » dans la compétition mondiale pour la définition des sphères d'influence entre les deux superpuissances, vont dessiner de manière de plus en plus consciente et systématique une politique d'intervention, dans la perspective du *nationbuilding*. Premièrement, à la fin des années 40, avec la reconstruction des sociétés industrialisées et modernes dévastées par la guerre en Europe et au Japon à travers le Plan Marshall; ensuite, durant les années 50, dans le processus de décolonisation en Asie, puis, au début des années 60, en relation avec le développement économique et la stabilité politique en Amérique latine. Bien que se situant dans des contextes divers et tout en adoptant des connotations distinctes, ces exemples montrent que l'intervention comme construction nationale se fonde sur le présupposé selon lequel les conditions économiques et politiques internes des pays qui subissent l'intervention concernent directement la sécurité nationale des États-Unis (Carson 2003).

L'APP trouve initialement son origine dans le point IV de la doctrine Truman, et ensuite dans le tournant que donne l'administration Eisenhower à sa politique vers l'Amérique latine à la fin des années 50.

1.1.1. Truman et les défis de la décolonisation

Comme l'on sait, la fin de la Seconde Guerre mondiale a engendré aussi la fin des empires coloniaux avec la consécutive universalisation du système international formé par les États nationaux souverains et formellement indépendants, la

majorité desquels surgirent du processus de décolonisation. Dans le contexte de la Guerre froide, l'un des défis qu'affrontaient les blocs rivaux était d'attirer dans leur camp les pays qui surgissaient de la décolonisation entre Asie et en Afrique. C'est ainsi que s'articula le processus de décolonisation avec la confrontation bipolaire. Cette conjonction eut un rôle central dans l'élaboration des stratégies politiques et économiques nord-américaines et dans l'élaboration de la pensée sur le « sous-développement » à cette époque.

Depuis la fin des années 40, les États-Unis avaient l'intention d'étendre le système d'intervention, type Plan Marshall, à certaines zones du sud, considérées comme particulièrement vulnérables à la confrontation Est-Ouest. C'est ce qui articula les projets de modernisation avec les politiques d'intervention. La théorie du développement s'établit donc comme partie prenante de la stratégie politique de la confrontation bipolaire.

A partir du point IV du discours présidentiel sur l'état de l'Union de 1949 fait par le président Truman, le « sous-développement » du sud devient partie intégrante de la vision stratégique globale des États-Unis. Selon cette vision, les pays sous-développés se caractérisent par une pauvreté de masse qui constitue une menace ; la solution à cette pauvreté est la croissance économique, et le rôle des États-Unis consiste à appuyer ces pays arriérés à travers l'aide extérieure (Truman, Harry 1949).

Étant donné que, au moment de la publication de la doctrine Truman, différents pays d'Asie étaient parvenus à l'indépendance grâce à plusieurs événements tels que le triomphe de la révolution communiste en Chine, la guerre d'indépendance dans la péninsule indochinoise et la guerre de Corée, cette région en particulier est devenue un laboratoire pour la mise en place de la politique nord-américaine d'aide au développement. Une telle aide était l'alternative offerte par les États-Unis à l'ordre colonial européen et un outil pour construire un nouvel ordre mondial.

Pour sa part, l'Amérique latine dans son ensemble attendait qu'une fois la guerre terminée, les États-Unis contribuent significativement au décollage économique

de la région étant donné les relations étroites construites pendant les premières décennies du siècle et approfondies avec la collaboration des pays latino-américains à la défense et à la sécurité de l'hémisphère durant la Seconde Guerre mondiale³⁵.

Selon la perspective du gouvernement Truman, si la menace communiste en Amérique latine était bien un danger potentiel, elle ne constituait pas une menace imminente. Washington plaçait le rôle de la région dans son architecture de sécurité globale comme une zone assurée qui pouvait fournir des matières premières pour la reconstruction européenne et dont le décollage économique dépendrait de l'élargissement du libre commerce et la création de conditions favorables à l'investissement étranger.

Ainsi les appels à un « Plan Marshall » pour la région de la part des leaders latino-américains n'eurent pas d'écho à Washington car, premièrement, l'Amérique latine n'avait pas été dévastée par la guerre comme l'Europe ; et, deuxièmement, du fait de la croyance en l'efficacité du capitalisme international pour résoudre les problèmes de retard, et parce que les relations interaméricaines étaient vues uniquement à la lumière des impératifs de la Guerre froide. En effet, les États-Unis considéraient qu'en Amérique latine devait être reprise la formule basée sur l'initiative privée qui avait construit un siècle auparavant le capitalisme en Amérique du nord. C'est pourquoi le département d'État n'approuva pas les prêts pour des projets de développement puisqu'il n'y avait pas de capital privé disponible. Cette attitude se refléta aussi dans les montants de l'aide nord-américaine reçus dans leur ensemble par les 20 pays latino-américains entre 1946 et 1952 (242 millions de dollars), lesquels étaient substantiellement inférieurs aux ressources reçues dans le même laps de temps

³⁵ Outre le fait d'être une source sûre de matériaux stratégiques pour la guerre, 18 des 22 nations latino-américaines ont déclaré la guerre ou rompu leurs relations avec les puissances de l'Axe au début de 1942. De la même manière, les États-Unis ont élargi leur influence militaire dans la région à travers le versement de 400 millions de dollars pour l'équipement militaire à travers le programme para *Lend-Lease*.

par des petits pays comme la Belgique (1 304 millions de dollars) et la Hollande (1 841 millions de dollars)³⁶.

Durant cette période, l'aide nord-américaine vers la région se limitait aux prêts de l'*Export-Import Bank* et à la coopération technique (Voir Annexes Graphique 2 comparaison aide États-Unis par régions du monde). Les prêts de l'*Export-Import Bank* étaient fondamentalement des crédits à court terme destinés à financer l'achat d'importations venants des États-Unis. La coopération technique, c'est-à-dire, le point IV de l'initiative Truman, consistait en 25 millions de dollars annuels de donations pour la modernisation de l'agriculture (Rabe 1988:19). A propos de l'aide militaire, en 1950 l'administration Truman décida d'armer l'Amérique latine contre le communisme en promouvant une politique de standardisation de l'armement et un plan de défense hémisphérique (NSC 56/2 1950). Entre 1952 et 1953, les États-Unis octroyèrent près de 140 millions de dollars d'aide militaire directe à la région, moyens qui furent utilisés en majorité pour acheter des excédents de guerre et des équipements d'occasion.

1.1.2. La politique d'Eisenhower envers l'Amérique latine

Durant son premier mandat (1953-1957), l'administration Eisenhower concentra ses efforts sur les régions voisines de l'URSS et de la Chine – Iran, Corée et Formose – laissant ainsi au second plan l'hémisphère occidental. Cependant, durant son second mandat (1957-1961), on reconnaît à Washington la nécessité d'un programme d'aide économique qui oriente les réformes sociales et politiques que réclamaient les nations latino-américaines. Ce changement est motivé fondamentalement par l'ambiance sociale et politique agitée et les perspectives de transformation sociale des pays de la région, de même que par le triomphe de la révolution cubaine à la fin de la décennie.

³⁶ Selon les données du *Greenbook* : <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

En effet, durant sa première administration, le président Eisenhower maintient l'approche de Truman vers la région. Bien que l'on reconnaisse les pressions intenses dues aux changements économiques et sociaux significatifs dans toute l'Amérique latine, on ne considère pas nécessaire de réorienter la politique ni de créer un nouveau programme d'aide économique et militaire. L'administration juge simplement que les latino-américains doivent produire des matériaux stratégiques, coopérer dans la défense hémisphérique, combattre la menace communiste intérieure et appuyer la position nord-américaine à l'ONU (Gaddis 2005:151).

En inscrivant les relations interaméricaines dans la lutte contre le communisme international, l'administration Eisenhower « mondialise » les affaires latino-américaines. Cependant, si Washington assigne à la région un rôle d'appui secondaire dans sa stratégie globale, les latino-américains se montrent en majorité réticents à l'assumer dans les termes proposés par les États-Unis. Pour l'Amérique latine, la nécessité fondamentale dans l'après-guerre consistait à atteindre la croissance économique et le développement.

En plus de sa conviction au credo nord-américain selon lequel la paix et la prospérité mondiales réussiraient à travers le libre commerce et les investissements, le président Eisenhower considérait que l'aide extérieure n'était nécessaire que dans les zones directement menacées par l'assaut du communisme, ce qui n'était pas le cas en Amérique latine au début des années 50. Par ailleurs, il y avait à Washington une préoccupation pour la charge économique que représentait le leadership du monde libre et le combat contre le communisme (Lancaster 2007).

Du fait de l'objectif d'utiliser l'aide extérieure pour diriger le cours des économies émergentes, l'administration Eisenhower créa l'*International Cooperation Administration* (ACI) en 1955 comme organisation chargée de superviser l'octroi de prêts au développement et l'exportation d'excédents des récoltes nord-américaines. De la même manière, en 1957, on approuva la loi du *Mutual Security Program* afin d'établir le *Development Loan Fund* destiné à fournir des

crédits souples pour financer des projets de travaux publics (DLF Encyclopædia Britannica 2009.)

Après sa tournée en Amérique latine à la fin 1953, le frère du président, Milton Eisenhower, présenta un rapport dans lequel il recommandait qu'au lieu d'une aide pour le développement, on devait promouvoir dans les économies latino-américaines la stabilité fiscale, la discipline monétaire et les budgets équilibrés dans le but de créer un climat attractif pour l'investissement privé qui leur permettrait d'accéder au capital nécessaire à leur développement économique.

A cette époque, le rôle de l'*Export Import Bank* se limitait à octroyer des crédits à court terme afin de promouvoir le libre commerce mais sans faire de prêts pour les projets de développement comme cela avait été le cas sous les administrations de Roosevelt et Truman. En réaffirmant son approche reposant sur le principe d'« auto-développement », l'administration Eisenhower renforce la sensation existante de son desintérêt pour les problèmes aigus de la région, confirmant ainsi que le principal objectif de la politique, plus que le combat contre le communisme, était de faire de l'Amérique latine une place sûre pour les investisseurs nord-américains³⁷. Mais la recette du libre commerce et de l'investissement étranger comme moteurs du développement économique ne convainquait maintenant plus les nations qui avaient servi de laboratoire aux expérimentations du libéralisme économique du XIX^e siècle et avaient durement souffert des assauts de la grande dépression. De plus, tout au long des années 50 il y eut une détérioration significative des termes d'échange. Les prix des biens primaires, desquels dépendaient en grande partie des recettes des nations latino-américaines, chutèrent systématiquement chaque année³⁸.

³⁷ Au début des années 50, l'investissement direct des États-Unis en Amérique latine se concentrait sur le secteur de l'extraction, jusqu'à atteindre près de 40% du total de ses investissements dans le monde. De même, 25% du commerce international des États-Unis se réalisait avec la région (BETHELL, Leslie et. al. *Historia de América Latina Tomo 11: Economía y Sociedad desde 1930*. Barcelona : Ed. Crítica, 1994, 406 p.).

³⁸ Dans le cas du café, principal produit d'exportation de pays comme la Colombie, le Brésil, le Costa Rica, le Guatemala, Haïti, le Nicaragua et El Salvador, la chute du prix international fut drastique entre 1956 et 1958. Bien que principal importateur de café latino-américain, les États-Unis se nièrent à établir un accord pour stabiliser les prix.

En opposition au modèle proposé par les États-Unis émergea une nouvelle approche parmi certains économistes latino-américains, qui à travers le Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) de l'ONU changèrent de diagnostic. Selon eux, le problème du sous-développement prenait racine dans les termes inégaux de l'échange dans l'économie mondiale, c'est pourquoi il fallait créer des mécanismes de stabilisation des prix internationaux des matières premières (Bielschowsky 2009: 176). La CEPAL considéra que le décollage économique de la région dépendait d'une active participation des États dans la génération de conditions favorables à l'industrialisation de même qu'une urgente injection de capitaux qui permettrait aux économies latino-américaines de se diversifier (CEPAL 1954). Comme on espérait que ces ressources proviendraient d'institutions de crédit internationales comme l'*Export-Import Bank* ou la Banque internationale pour la reconstruction et le développement BIRF (ultérieurement Banque mondiale), la CEPAL proposa aussi la création d'une banque interaméricaine spécialisée dans la promotion du développement industriel dans la région.

À Washington on rejetait autant l'approche que les propositions de la CEPAL. Suivant le credo libre-échangiste, les conservateurs faisaient montre de méfiance, et qualifiaient même de « tendance socialiste » le nationalisme économique et l'intervention directe de l'État dans l'économie et s'opposaient à un programme d'aide au développement en Amérique latine. Le *show case* de cette vision libérale fut le Venezuela entre 1956 et 1957 sous le régime de Pérez Jiménez. Les uniques exceptions à la réticence nord-américaine d'octroyer une aide économique furent la Bolivie et le Guatemala étant donné l'impératif d'éviter l'avancée des forces communistes (Bolivia 1956-1957).

En résumé, les États-Unis tentaient d'atteindre leurs objectifs en Amérique latine à moindre coût ; on avait la prétention à Washington que les pays latino-américains assumeraient les intérêts de sécurité des États-Unis comme une priorité en termes de sécurité régionale - et les soutiennent dans leurs actions et décisions ; cependant, l'impératif des latino-américains n'était pas de gagner la Guerre froide mais de parvenir au développement économique.

Entre-temps, sous d'autres latitudes, l'expérience du processus de décolonisation française en Indochine et le rôle qu'elle jouait là-bas démontra à la superpuissance la nécessité d'intensifier et de réorienter l'intervention extérieure comme construction étatique. Plus tard, l'idée que la promotion du développement économique était la condition indispensable pour garantir la stabilité sociale et politique nécessaire à l'obstruction de l'avancée communiste au Tiers-monde, ferait son chemin. C'est ce qui allait transformer la position gouvernementale autour de l'aide au développement. Pour la première fois, l'administration Eisenhower sollicita une aide économique plus importante que l'aide militaire. Malgré ce tournant, l'Amérique latine continuait d'être exclue des programmes d'aide économique.

De plus, les critiques à l'appui des États-Unis aux gouvernements répressifs dans la région amenèrent l'administration Eisenhower à exhorter les pays à instaurer des régimes démocratiques et à respecter les droits de l'homme. Cependant, à la fin de la décennie, les programmes d'aide militaire non seulement furent maintenus mais élargis, révélant ainsi que leur intention principale n'était pas de sauvegarder la sécurité hémisphérique mais d'assurer la loyauté des régimes assistés, en orientant de tels moyens vers les problèmes de sécurité intérieure. De fait, les secteurs militaires latino-américains apparaissaient comme le bastion de l'anticommunisme, et à travers eux, les États-Unis influèrent directement sur l'orientation politique des gouvernements de la région.

A cela s'ajoutait le fait que l'Amérique latine était en train de vivre une véritable « révolution des attentes » : les aspirations à la démocratie, l'industrialisation, et l'augmentation dans les standards de vie excédaient la capacité des États à les satisfaire. Ce fut ainsi que tout au long des années 50 surgit une génération de leaders réformistes, chaque fois plus conscients de la nécessité de changements sociaux et d'une amélioration substantielle des conditions de vie de la population. Des dirigeants tels que Juscelino Kubitschek au Brésil, Hernán Siles Zuazo en Bolivie, Rómulo Betancourt au Venezuela, et Alberto Lleras Camargo en Colombie, lancèrent un appel à Washington à la fin des années 50 pour établir des programmes d'aide au développement avec l'argument selon lequel la

croissance économique était la meilleure manière de combattre le communisme. Le président Kubitschek proposa l'« Opération Panaméricaine », un ambitieux plan d'aide extérieure pour l'Amérique latine de 40 000 millions de dollars, financé par les États-Unis qui se développerait pendant vingt ans. Cependant, le programme fut rejeté par le gouvernement d'Eisenhower qui pensait la région à l'abri de la pénétration communiste.

Les éléments centraux de l'Opération Panaméricaine étaient :

1. La réaffirmation des principes de solidarité continentale.
2. La définition de son développement comme problème d'intérêt commun.
3. L'adaptation des organes et agences interaméricains, si nécessaire, aux exigences de meilleur dynamisme pour promouvoir la lutte contre le sous-développement.
4. L'assistance technique dans le but d'améliorer la productivité.
5. Les mesures pour stabiliser le marché des produits basiques.
6. L'actualisation et l'élargissement des moyens des organismes financiers internationaux.
7. La révision, si nécessaire, de la part de chaque pays, de la politique fiscale et économique, dans le but d'assurer des mesures de promotion du développement économique (Memoria de Relaciones Exteriores 1958-1959: 336)

De même que la pauvreté et le manque d'opportunités dans des sociétés profondément inéquitables comme le sont alors les sociétés latino-américaines créaient des conditions favorisant la révolte sociale, celles-ci rendaient le terrain propice à l'expansion du communisme,

La tournée en Amérique du Sud que réalisa le vice-président Richard Nixon en 1958 et l'hostilité ouverte qu'elle suscita parmi les secteurs importants de l'opinion publique latino-américaine s'avéra définitive dans le changement

d'orientation de la politique vers l'Amérique latine. Quelques mois après, le renversement du dictateur Batista et l'instauration d'un régime révolutionnaire à Cuba, terminerait de convaincre le gouvernement nord-américain de la nécessité d'une approche plus affirmatif et intégral face à la région.

A mesure que l'administration Eisenhower reconnaissait la nécessité d'une composante économique dans sa croisade anti-communiste, le défi résidait dans la manière de diriger et de contrôler une transformation sociale de façon pacifique et rapide en Amérique latine. Un changement substantiel se présenta donc dans l'approche : alors que, dans les premières années de la guerre froide, la menace communiste était perçue comme provenant de l'extérieur, à présent on considérait que la dite menace incubait au sein même des sociétés latino-américaines. Dès lors, la politique de *containment* du communisme dans l'hémisphère implique celle de la révolution sociale. A la fin des années 50, l'impératif de contrôler le changement social et de promouvoir les réformes sans altérer le statu quo avait converti le Tiers-monde en théâtre privilégié de la confrontation bipolaire et en laboratoire des interventions extérieures de différentes natures.

Un des premiers pas dans l'orientation de l'aide extérieure vers le développement économique consista à reconnaître la nécessité d'établir des accords afin de stabiliser les marchés et les prix des matières premières, par exemple avec le Pacte sur le café de 1959. De même en 1960 fut créée la Banque interaméricaine de développement dédiée fondamentalement à fournir des crédits souples pour la mise en place de projets de développement (BID 2009).

Le triomphe de la révolution cubaine, en janvier 1959, achèverait de convaincre les États-Unis de la nécessité d'offrir une alternative au modèle soviétique de développement et de réforme sociale. Les résonances de la révolution cubaine se firent sentir de la même manière dans l'éclosion de mouvements politiques de gauche en Colombie, au Venezuela, en République dominicaine et au Panamá, mouvements qui prônaient une révolte sociale armée.

En réponse, vers le milieu de l'année 1960, l'administration Eisenhower lança un nouveau programme d'aide pour l'Amérique latine dénommé *The Social Progress Trust Fund*, un programme de crédits souples pour 500 millions de dollars destiné à financer des projets de réforme agraire, de logement, d'éducation et de santé. Pour faire approuver ce bloc d'aide au Congrès, le Département d'État se servit du spectre de la révolution cubaine.

Dans le cadre de la Conférence économique interaméricaine qui eut lieu à Bogotá en septembre 1960, les États-Unis reconnurent et l'assumèrent leur responsabilité dans le développement économique de la région. Avec l'élargissement du programme de crédits de la Banque interaméricaine de développement, les États-Unis furent en mesure d'influer sur les réformes en Amérique latine. De cette manière, la conditionnalité exercée à travers les prêts impliquerait un nouveau mode d'intervention, moins directe et visible, dans la région (Document #1644; September 12, 1960).

Ce changement dans la politique des États-Unis envers la région avait également requis un leadership militaire enclin à la vision réformiste qui contribuerait au développement économique à travers les dénommés programmes d'« action civico-militaire ». A travers eux, « les soldats construiraient des ponts, des chemins, des aqueducs et d'autres projets d'infrastructure publique sous la direction des corps militaires d'ingénieurs. [...] En août 1960, des conseillers militaires nord-américains se réunirent dans la zone du Canal de Panamá avec des officiers provenant de 15 pays latino-américains en leur donnant un entraînement sur leur devoir de jouer un rôle central dans le développement économique national » (Rabe 1988: 147).

En mettant l'accent sur la sécurité interne et en combinant les stratégies contre-insurrectionnelles avec les programmes de modernisation dans la campagne, les États-Unis espéraient que les militaires latino-américains constitueraient un moteur du changement et les garants de l'ordre social qui contrecarrerait les principes de la guerre de guérillas des groupes communistes.

De même les États-Unis étaient conscients de la nécessité d'abandonner l'appui aux dictatures militaires et de soutenir les leaders démocratiques et réformistes dans la région, ce qui contribuerait à saper la position des élites traditionnelles opposées au changement.

Ainsi, à la fin des années 50, les États-Unis incorporèrent dans leur projet politique global les attentes latino-américaines d'aide au développement économique et à la modernisation des sociétés ce qui se concrétiserait dans le programme de l'Alliance pour le progrès la décennie suivante. Le programme sera possible grâce au lien étroit qu'établit la rivalité bipolaire entre sécurité, stabilité politique et développement économique.

1.2. La formulation de l'Alliance pour le progrès

La conception, formulation et le développement de l'APP furent motivés par trois éléments : l'héritage de l'administration Eisenhower, que nous avons abordé dans la section antérieure, les idées et l'énergie de Kennedy lui-même et l'influence des théoriciens de la modernisation.

En effet, avec l'arrivée de Kennedy en janvier 1961, l'Amérique latine s'est convertie en un théâtre central de la guerre froide. Déterminée à empêcher une « seconde Cuba », la nouvelle administration établit la nécessité de formuler un programme de transformation d'ensemble de la région. Il s'agissait d'une initiative à long terme qui visait à encourager la réforme politique, la prospérité économique et la création de nouvelles valeurs culturelles, à travers l'élargissement des montants et des objectifs de l'aide extérieure nord-américaine. Avec l'APP, l'administration Kennedy cherchait à promouvoir l'idée d'un nouveau commencement dans les relations interaméricaines, qui laisserait derrière elle les interventions militaires directes et l'appui aux régimes autoritaires.

Kennedy, comme ses contemporains, était convaincu de la théorie des dominos et considérait que les États-Unis devaient affronter fermement l'expansion soviétique dans le monde entier. A partir de cette vision, la révolution représentait une dangereuse menace qui ouvrirait les portes des pays les plus pauvres au communisme. La réponse devait se centrer sur la résolution des problèmes de décolonisation, de développement et la dynamique du changement social global.

Il s'agissait donc d'établir des programmes qui procuraient une aide extérieure, une assistance scientifique, du personnel formé et une combinaison de planification agricole et industrielle, pour démontrer aux « pays émergents » qu'en suivant la conception libérale et capitaliste du développement économique on pouvait alléger la pauvreté et améliorer les niveaux de vie de manière plus ordonnée et pacifique que l'alternative communiste. Cette vision s'appuyait sur la théorie de la modernisation.

1.2.1. La théorie de la modernisation

L'APP trouve son fondement conceptuel dans la théorie de la modernisation formulée par des universitaires nord-américains et qui a posé les bases d'une structure pour le changement social en opposition au danger de la subversion communiste. La modernisation n'était pas seulement un modèle universitaire mais un projet politique qui permettrait aux États-Unis d'orienter, de diriger et de contrôler le changement social global : « La modernisation était aussi une idéologie, un cadre conceptuel qui articulait un ensemble de suppositions sur la nature de la société nord-américaine et sa capacité à transformer un monde qu'elle percevait tant matériellement que culturellement déficient » (Latham 2000: 5).

D'une certaine façon, la théorie de la modernisation fut la manière de rendre plus efficiente la stratégie de la contention. Selon cette vision, la modernisation

apparaît comme un moyen contre-insurrectionnel et comme une arme de guerre qui permettrait aux États-Unis de conduire le monde en développement sur un unique chemin universel vers l'authentique modernité. Il s'agissait d'une sorte de révolution en douceur qui résoudrait les problèmes de la décolonisation et de la confrontation bipolaire :

« La modernisation fut le courant de pensée qui eut le plus d'influence en cristallisant et en articulant une série de convictions et de présupposés largement partagés au sujet de la guerre froide et de la tâche de la superpuissance dans cette guerre. Comme nation la plus moderne du monde, les États-Unis, étaient parvenus au faite de l'échelle du développement universel, leur contact avec les sociétés rétrogrades pourrait produire des transformations étonnantes » (Latham 2006:32).

Utilisant les outils analytiques des sciences sociales de l'époque, les principaux idéologues et chargés de traduire ces idées en recommandations politiques furent W. Rostow, Lucian Pye, Daniel Lerner, Gabriel Almond et James Coleman, qui, à travers leurs œuvres, établirent les prémisses de la théorie de la modernisation³⁹ :

- 1) Les sociétés « traditionnelles » et « modernes » sont séparées par une forte dichotomie.
- 2) Les changements économiques, politiques et sociaux sont interdépendants et intégrés.
- 3) Le développement consiste en un unique chemin linéaire qui conduit vers un État moderne.

³⁹ Les principales œuvres de ces auteurs furent : **Rostow, W.W.** The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto. Cambridge: Cambridge University Press, 1960. **Pye, Lucien W.;** Politics, Personality, and Nation Building: Burma's Search for Identity. New Haven: Yale University Press, 1962. **Lerner, Daniel.** The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East. New York: Free Press, 1958. **Almond, Gabriel, and James S. Coleman,** eds. The Politics of Developing Areas. Princeton: Princeton University Press, 1960.

- 4) Le progrès du développement des sociétés arriérées peut s'accélérer considérablement à travers le contact avec les pays développés.

Selon cette conception, le développement est fonction de l'urgence de la consolidation d'un secteur moderne, appelé à progressivement s'imposer et absorber le secteur traditionnel, et ce, à travers un processus d'autonomisation des institutions, de sécularisation de la culture, de différenciation sociale, de spécialisation des rôles et des fonctions, de division du travail et d'augmentation des investissements (Peemans 2002 :46).

La vision dualiste entre le développement et le sous-développement correspond à une typologie de la différenciation entre les sociétés traditionnelles et les sociétés modernes, sociétés arriérées et sociétés avancées. La modernisation consiste donc dans le passage de la prévalence du secteur traditionnel (fondamentalement agricole) à celle du secteur moderne (fondamentalement urbain et industriel). La rationalité correspond précisément à ce secteur moderne.

Dans les théories de la modernisation des années 50 et 60, le problème du changement social s'est traduit par la recherche d'une typologie générale de la transition qui caractériserait le passage des sociétés traditionnelles (préindustrielles) aux sociétés modernes (industrielles). Le problème résidait dans l'établissement des différentes étapes qui mèneraient d'une société traditionnelle à une société moderne, ainsi qu'à identifier les éléments clefs permettant d'orienter le changement vers la modernisation. Ce processus de transformation pourrait être induit à travers un programme d'ingénierie sociale applicable aux pays du Tiers-monde, qui consisterait en une série de changements intégralement reliés à l'organisation économique, les structures politiques et les systèmes de valeurs sociales.

Dans la conception de Rostow (1960), tous les pays passaient par le même ensemble fondamental d'étapes indépendamment de leur contexte historique, culturel et géographique. Certains pourraient avancer plus rapidement que d'autres, et le processus pourrait être souvent déstabilisé. Mais la direction essentielle du changement et les moyens pour l'accélérer étaient clairs.

Basé sur cette vision, le projet modernisateur qui faisait son chemin aux États-Unis après la Deuxième Guerre mondiale différenciait les régions avancées des régions arriérées ; les États-Unis constituaient la “cime de la modernité et détenaient la “mission de transformer un monde ayant besoin d’apprendre la leçon que seule l’Amérique pouvait enseigner”. Cependant, il ne s’agissait pas seulement d’ “exhorter” les pays en retard à prendre le chemin du succès, il fallait également élaborer un dispositif bureaucratique sophistiqué qui, nourri à partir des universités et centres de pensée nord-américains, se baserait sur des ressources abondantes, comme les moyens matériels, la connaissance technique et la motivation idéologique, afin de mener à bien les transformations nécessaires.

La guerre contre le communisme devait être gagnée, pas tant sur les champs de bataille que dans « les esprits et les cœurs » des peuples. En ce sens, la théorie de la modernisation reflétait le lien entre la recherche sociale et l’expansion du pouvoir politique :

« La modernisation fut une source théorique pour la conception des politiques d’administration de Kennedy. Elle constitua également une idéologie qui reflétait un nouveau sens de la Destinée manifeste et idéal impérial refondé dans lequel les objectifs stratégiques et matériels des États-Unis paraissaient s’adapter parfaitement à la mission morale idéaliste de la nation dans sa promotion de la démocratie, de l’allègement de la pauvreté et de “développement” d’un monde ignorant » (Latham, 2000: 59).

Ce projet se concrétisa avec la décision de Kennedy de créer une *Latin American Task Force*, laquelle, suivant l’approche de la théorie de la modernisation, proposa de transformer les sociétés « traditionnelles » en sociétés « modernes » par le moyen de la réalisation simultanée de programmes sociaux, de croissance économique et de réformes politiques⁴⁰. Reprenant les positionnements de

⁴⁰ Le groupe d’expert était formé de Lincoln Gordon, économiste de Harvard ; Adolf Berle, vétéran du New Deal, Robert Alexander, économiste de Rutgers; Arthur Whitaker, historien de la Université de Pennsylvania; Teodoro Moscoso et Arturo Morales Carrión, experts portoricains en développement. (Report from the Task Force on Immediate Latin American Problems to President-elect

Rostow, le diagnostic du groupe soutenait que la majeure partie de la région, particulièrement les pays sud-américains plus grands, en comptant sur une classe moyenne croissante, une base industrielle importante, et en ayant des aspirations démocratique, réunissaient déjà les conditions de l'étape préalable au décollage. Il manquait juste l'élan nécessaire pour faire ce saut en avant au moyen de l'investissement dans l'industrie, la stabilisation des accords sur la production agricole, l'appui à la réforme agraire, le financement de programmes sociaux, et la promotion de régimes démocratiques. Ces politiques s'appuieraient sur l'ascension des classes moyennes urbaines latino-américaines, conçues comme les agents par excellence du processus de modernisation économique, de redistribution sociale et de démocratisation.

1.2.2. L'APP entre en scène

Du diagnostic et des recommandations du *Latin American Task Force*⁴¹ surgit le programme de l'Alliance pour le progrès, présenté par le président Kennedy le 13 mars 1961 devant le corps diplomatique latino-américain réuni pour l'occasion à la Maison Blanche. Là, le chef d'État prédit que pour la fin de la décennie,

« Le niveau de vie de chaque famille américaine ira en augmentant, l'éducation basique sera disponible pour tous, la faim sera une expérience oubliée, l'aide massive extérieure ne sera plus nécessaire, et la majorité des nations seront entrées dans une période de croissance autonome et, bien qu'il restera encore beaucoup à faire, chaque république américaine dirigera sa propre révolution et sa propre espérance et progrès » (Kennedy March 13 1961).

Kennedy Washington, January 4, 1961 y Memorandum of Meeting/1/ LATF-M/1 Washington, February 2, 1961).

⁴¹Draft Memorandum From the Consultant to the Task Force on Latin America (Gordon) to the President's Assistant Special Counsel (Goodwin)/1/ Washington, March 6, 1961. Les bases de l'APP furent formulées comme une liste initiale au Conseil national de sécurité fin mars 1961. Memorandum by the Acting Executive Secretary of the National Security Council (Smith)/1/ "Checklist of Programs and Actions to implement the ten-year Plan for The Americas". Washington, March 20, 1961. Kennedy Library, National Security Files, Latin America.

Le lancement officiel du programme se réalisa durant la réunion de Punta del Este, Uruguay, en août 1961. Reprenant plusieurs positionnements de l'Opération Panaméricaine de Kubistschek et de l'Acte de Bogotá de 1960, les diplomates réunis rédigèrent un document qui consignait les objectifs de l'APP. La Charte de Punta del Este fut signée par tous les membres de l'Organisation des États américains (OEA), excepté Cuba.

La déclaration initiale de la Charte établissait que,

« l'intention de l'Alliance pour le progrès est de canaliser toute l'énergie des peuples et des gouvernements des républiques américaines dans un grand effort coopératif pour accélérer le développement économique et social des pays participants d'Amérique latine, de manière à ce qu'ils puissent parvenir au niveaux de bien-être, avec égalité d'opportunités pour tous, dans des sociétés démocratiques adaptées à leurs propres nécessités et désirs »⁴².

La Charte de Punta del Este posait comme objectifs de l'APP pour une décennie les points suivants :

- Atteindre un taux de croissance annuel minimum de 2,5 % *per capita*.
- Distribuer de manière plus équitable le revenu national et dédier une plus grande proportion du produit national à l'investissement.
- Diversifier les structures des économies nationales et promouvoir les exportations.
- Accélérer le processus d'industrialisation.
- Augmenter le niveau de productivité agricole.
- Mettre en place des programmes de réforme agraire.

⁴² Le texte complet de la Charte de Punta del Este de 1961 est disponible sur le site : http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam16.asp

- Eliminer l'analphabétisme adulte et, pour 1970, assurer minimum un accès de six ans d'éducation primaire à chaque enfant en âge scolaire ; moderniser et étendre l'éducation secondaire, technique et supérieure.
- Accroître l'espérance de vie d'au moins cinq ans et améliorer les mesures d'assainissement et l'attention sanitaire à la population.
- Accroître les programmes de logement à bas coût.
- Maintenir le niveau de prix stable et empêcher l'inflation ou la déflation.
- Renforcer les accords d'intégration économique régionale.
- Eviter les fluctuations excessives dans les montants des devises dérivées de l'exportation des produits primaires et adopter les mesures nécessaires pour faciliter l'accès des exportations latino-américaines aux marchés internationaux.

Pour parvenir à ces objectifs, les pays s'engageaient à concevoir des plans nationaux de développement orientés vers l'application des réformes nécessaires pour garantir la croissance économique, l'augmentation des niveaux de vie des populations et l'établissement des principes démocratiques. On donna un délai de 18 mois pour la présentation des plans de développement. Pour leur part, les États-Unis s'engagèrent à octroyer 1.000 millions de dollars de fonds publics durant la première année et 20.000 millions de dollars supplémentaires d'aide qui combinerait l'investissement privé et le crédit international sur une décennie.

En plus de ces ressources, l'administration Kennedy s'engagea à fournir l'expertise nécessaire pour concevoir les plans de développement et les programmes de réforme. Cependant, il ne s'agissait pas uniquement d'un transfert de compétences techniques mais du développement d'une véritable « ingénierie institutionnelle » mise en œuvre à travers des experts engagés en accord avec les gouvernements afin de travailler sous leur direction ; la tâche de ces experts consistait à préparer des projets d'investissement, à réaliser des recherches de terrain et à concevoir les programmes sur les thèmes de la réforme

agraire, du développement rural, de la santé coopérative, du logement, de l'éducation, de la formation professionnelle et des impôts. En tant qu'agents pour le changement, on espérait que les conseillers nord-américains analysent complètement une société comme unité intégrée et identifient les pré-conditions nécessaires pour une avancée rapide » (Latham 2000: 83).

Une fois formulés, les projets de développement étaient soumis à la mission de l'*Agency for International Development* des États-Unis (USAID) dans chaque pays, laquelle établissait leur viabilité et concordance avec les plans nationaux de développement. Ensuite, les comités chargés de l'aide financière et monétaire à Washington approuvaient les accords pour l'octroi des prêts. On créa en même temps un panel de neuf experts dénommé les « Hommes Sages » qui se chargeaient d'examiner les plans nationaux de développement proposés par les États et de faire des recommandations aux agences chargées des versements.

Avec ce programme ambitieux, l'aide extérieure nord-américaine acquies un nouveau sens, beaucoup plus ample et intense en s'orientant vers le *nation-building*, et, à travers lui, à l'« *empire-building* » en réponse au défi posé par le modèle politique, économique et social promu par l'URSS.

Cependant, l'APP devait apparaître comme un programme d'efforts partagés où les pays latino-américains avaient voix et vote. Pour preuve, l'approche de « l'auto-développement » : l'aide nord-américaine ne serait pas orientée en elle-même à résoudre les problèmes générés par la pauvreté et l'inégalité mais à stimuler les efforts nationaux pour entreprendre des réformes. Comme le signala Rosenstein-Rodan « il ne s'agissait pas d'élever directement les standards de vie des pays récepteurs mais de leur permettre de faire la transition de la stagnation à la croissance économique auto-soutenue, à travers l'usage du capital extérieur afin d'accroître la production et l'investissement, et grâce à cela élever le taux de formation du capital » (Rosenstein-Rodan 1961: 107-108).

Pour les États-Unis, le dépassement des problèmes de l'Amérique latine ne dépendait pas tant de la solution de problèmes structurels et historiques que de la détermination et de la volonté à suivre le chemin tracé par la superpuissance. D'où leur appui aux seuls pays qui s'engageaient à présenter des plans de développement impliquant une avancée institutionnelle substantielle et garantissant le progrès social (Interview de Lincoln Gordon 10 Juillet 1969).

1.2.3. Difficultés de décollage de l'APP

Durant sa première année d'application, l'APP tarda à décoller et rencontra de nombreuses difficultés à obtenir ses premiers résultats. En général, les gouvernements latino-américains n'avaient pas formulé les plans de développement ni donné de signal d'avancée dans la mise en place des réformes. En janvier 1962, seule la Colombie avait présenté un plan et le groupe des « Hommes Sages » ne se mit en place qu'en août 1962 (Highlights of the First Meeting January 16, 1962). En avril 1963, quatre autres pays, le Chili, le Venezuela, le Mexique, et la Bolivie, avaient présenté des plans, mais seul le Chili et la Colombie avaient commencé à les mettre en œuvre. De plus, la région continuait d'être perçue comme hautement risquée pour l'investissement extérieur, d'où une chute de l'investissement privé nord-américain de 428 millions de dollars en 1961 à 255 millions de dollars en 1962 ; les taux de croissance, eux, demeuraient bas et, en général, les populations se montraient apathiques, voire indifférentes, aux promesses de la Charte de Punta del Este (Highlights of the First Meeting... January 16, 1962).

Des problèmes administratifs liés à la gestion du programme, dus à la coordination des bureaucraties des diverses agences nord-américaines, se présentèrent également, de même qu'un processus fort lent d'approbation des ressources au Congrès nord-américain. L'administration Kennedy fut en conflit permanent avec les législateurs à propos des montants des fonds et de la rapidité de leur approbation (Taffet 2007: 39-42).

Ce manque de résultats fut une des raisons qui mena au choix de la Colombie comme vitrine de l'APP. Étant donné que le pays était l'un des plus avancés en matière de réformes sous la direction du président Alberto Lleras Camargo, Chester Bowles suggéra que si les États-Unis fournissaient des moyens suffisants pour le succès dans ce pays sud-américain, il serait possible « de démontrer à toute l'Amérique latine qu'un gouvernement ferme, compétent et engagé dans les réformes pouvait réaliser les espoirs de l'Alliance pour le progrès dans un délai raisonnable » (Chester Bowles memorandum August 7, 1962.) (Research Memorandum January 17, 1962).

Étant donné que pour les États-Unis l'APP était la manière de présenter une alternative crédible de changement social face au modèle offert par l'Union soviétique, il devint impératif de montrer que le programme réussissait et était bien accepté par les pays latino-américains. En manifestant une disposition claire à respecter les conditions et à faire partie du programme, la Colombie devint le laboratoire de l'application de l'une des formes les plus intensives d'intervention de la part des États-Unis.

2. La Colombie dans l'Alliance pour le progrès

La Colombie fut le deuxième pays récepteur de l'aide nord-américaine sous l'APP après le Brésil et pratiquement à égalité avec le Chili. Entre 1961 et 1969 la Colombie reçut 885 millions de dollars correspondant à 12 % du total des ressources délivrées par le programme en Amérique latine, alors que le Brésil en représenta 30 %. (Voir Annexes Graphique 3 évolution de l'APP en AL). Entre 1961 et 1973 l'aide nord-américaine pour le pays avait atteint 1 396 millions de dollars, desquels 90 % correspondaient à l'aide économique et 10 % à l'assistance militaire. Entre 1961 et 1973 la Colombie occupa en moyenne le 13^e rang comme récepteur de l'aide nord-américaine au niveau mondial et le 2^e en Amérique latine (Ver Annexes Graphiques 4 et 5). Qu'est-ce qui explique que la Colombie ait occupé ce rang prééminent dans l'APP alors même qu'elle n'affrontait pas une menace d'avancée du communisme et ne possédait pas non plus les plus importants indices de pauvreté de la région ?

Afin de répondre à ces interrogations, nous verrons d'abord les raisons pour lesquelles la Colombie fut désignée pour constituer la vitrine de la politique nord-américaine durant les années 60. Ensuite, nous analyserons les étapes de mise en œuvre du programme dans le pays, et enfin, nous aborderons la dimension sécuritaire de l'APP, pour finalement rendre compte des résultats du programme avec le bilan d'une décennie d'application.

2.1 La Colombie comme vitrine de l'APP

Un an après avoir lancé officiellement l'APP, en Amérique latine régnait une ambiance d'instabilité : les coups d'État militaires en Argentine et au Pérou, le changement de gouvernement au Brésil et la paralysie chilienne sous Frei rendaient Washington peu optimiste face aux avancées du programme dans la région. Les pays qui avaient démontré leur volonté et capacité à suivre le chemin du développement, comme le Venezuela et le Mexique n'avaient pas besoin de

l'aide nord-américaine, pour entreprendre des réformes ; la Colombie apparaissait alors comme l'unique grand pays d'Amérique latine qui avait besoin de l'aide et où celle-ci pouvait, en outre, s'avérer efficace.

Dans une réorientation des positionnements originels de Punta del Este et dans le but d'optimiser les ressources et de montrer rapidement des résultats, les fonctionnaires nord-américains responsables considérèrent que l'aide de l'APP devait se concentrer sur un petit nombre de pays, ceux précisément qui réunissaient les conditions préalables d'une rapide avancée économique et sociale et qui utilisaient avec efficacité leurs propres ressources. Lors d'un discours devant la Chambre de commerce colombo-américaine et la Société américaine de Bogotá en août 1962, Chester Bowles, représentant spécial et conseiller du président dans les affaires africaines, asiatiques et latino-américaines de la Maison Blanche, énuméra sept critères critiques de développement : un plan national, une large vision partagée du développement économique, des impôts basés sur la capacité de paiement, une réforme agraire, des stimulants à l'investissement privé, une administration publique efficiente et honnête et un sens de la morale et du destin nationaux. La Colombie paraissait réunir toutes ces conditions, devenant ainsi aux yeux des États-Unis « l'avant-garde de l'Alliance pour le progrès » (Survey of the Alliance for Progress Colombia 1969: 676).

Les avantages de convertir la Colombie en un « *test case* » de l'APP furent exprimés dans plusieurs documents aussi bien de l'ambassade des États-Unis en Colombie que du département d'État :

« Si cet effort a du succès en Colombie, il servira d'excellent exemple pour les autres pays et stimulera ainsi les efforts d'auto-aide et démontrera que notre ferme alliance avec le monde occidental peut offrir un chemin de rapide amélioration des niveaux de vie qui réponde aux attentes de la majorité des pays sous-développés » (U.S. Embassy Bogotá to State September 1963).

La Colombie se convertit en la « vitrine » de l'APP en vertu de trois facteurs : la condition d'allié inconditionnel des États-Unis, la volonté politique de mener à bien les réformes de la part des élites nationales et la nécessité à Washington de montrer des résultats.

Depuis les années 20 et une fois dépassé le conflit suscité par la perte de Panamá, la Colombie formula la dénommée doctrine du « *Respice Polum* », regarder l'étoile polaire. Selon celle-ci, les intérêts colombiens seraient mieux servis si le pays maintenait une attitude d'amitié et de coopération avec les États-Unis de façon constante, au lieu d'une attitude d'hostilité envers la puissance ascendante. Cette posture s'accrut à partir de la Seconde Guerre mondiale lorsque la Colombie se montra très coopérative avec la politique du « bon voisin » de l'administration Roosevelt (Bushnell 1984). Plus tard, le gouvernement colombien fut l'unique pays latino-américain à envoyer un bataillon combattre aux côtés des États-Unis dans la guerre de Corée et ensuite pour le Canal de Suez (Rodríguez Hernández, 2006).

De plus, les gouvernements colombiens tout au long des années 50 se montreront empressés de respecter les exigences des organismes financiers internationaux et du département d'État afin d'accéder au crédit externe. A Washington, la Colombie était perçue comme un allié ferme dans la lutte contre le communisme dans la mesure où elle avait pris la tête des initiatives de condamnation de la révolution cubaine et d'isolement du régime castriste dans la région.

Le second facteur qui incita au choix du pays comme vitrine de l'APP fut la volonté réformatrice de la part d'un secteur de la classe dirigeante. En effet, avec les débuts du Front national en 1958, et sous la direction d'Albero Lleras Camargo, la nécessité d'entreprendre des réformes d'envergure avait été assumée afin, d'une part, d'impulser le processus d'industrialisation selon le modèle de substitution d'importations, et d'autre part, de réussir la pacification du pays après une décennie de confrontation politique violente.

Enfin, ce fut l'intérêt même de l'administration Kennedy qui l'amena à choisir la Colombie comme « *show case* » de sa politique d'aide à l'Amérique latine. Devant

les difficultés, tant intérieures que des pays latino-américains de parvenir à faire décoller l'APP et commencer à montrer des résultats, les États-Unis décidèrent de concentrer leurs efforts sur les pays qui pouvaient offrir une relative stabilité et une confiance dans l'application du programme pour avancer vers leur développement économique. La Colombie possédait un secteur privé vigoureux, avec une base industrielle que seuls l'Argentine, le Brésil et le Mexique dépassaient, et une élite relativement progressiste.

Dans le cas du Chili et du Brésil, les motivations de Washington pour envoyer l'aide étaient basées sur la nécessité d'appuyer les leaders réformistes et proches des États-Unis, soit pour parvenir au pouvoir soit pour s'y maintenir. Le cas colombien était distinct. Si l'assistance signifiait un appui pour le Front national, l'objectif primordial était bien d'aider le pays à établir une économie saine de sorte qu'il serve de laboratoire avec des possibilités de succès justifiant l'APP (Taffet 2007:150).

De plus, la Colombie participa en première ligne aussi bien à la formation du système interaméricain que dans la formulation des positionnements qui en Amérique latine servirait de base à l'APP. Alors président colombien, Alberto Lleras Camargo reprit l'idée du président Koubistcshek sur l'Opération Panaméricaine pour la Charte de Punta del Este. Plusieurs leaders politiques colombiens participèrent directement à la conception et à l'application du programme au niveau régional : l'ex-président Alfonso López Pumarejo présida le Comité des 21⁴³ alors que l'ex-ministre des Travaux publics, Hernando Agudelo Villa fit partie du Comité des Neuf Sages et Carlos Sanz de Santamaría, ancien ministre de l'Économie et ambassadeur à Washington, fut le premier président du Conseil interaméricain de l'Alliance pour le progrès (Tirado Mejía 1998: 139).

De cette manière l'APP pu se mettre en marche en Colombie étant donné que le projet de modernisation était déjà en gestation intérieure depuis une décennie.

⁴³ Le Comité des 21 fût créé en septembre 1958 dans le cadre du Conseil de l'OEA pour étudier la formulation de nouvelles mesures de coopération économique, les propositions du Comité se concrétiseront dans l'Acte de Bogotá en septembre 1960.

L'élan modernisateur des années 50

Dans les années 50 la Colombie souffrait des assauts de la confrontation bipartite commencée en 1946 et accentuée à partir du 9 avril 1948 avec l'assassinat du « *caudillo liberal* » Jorge Eliecer Gaitán ; épisode qui déclencha une révolte générale connue sous le nom de « *Bogotazo* »⁴⁴. Cette période, nommée *La Violencia* en Colombie, se prolongea jusqu'au milieu des années 60 et fit plus de 200 000 victimes et plusieurs centaines de milliers de déplacés des zones rurales vers les grandes villes (Fluharty, 1981). Dans ce contexte, et à partir de 1949, le débat politique colombien se mêla à la logique de la Guerre froide faisant apparaître l'opposition au régime et le mécontentement social comme le résultat d'un complot communiste. La Colombie fut ainsi le premier pays latino-américain à recevoir l'argent de l'aide nord-américaine sous le point IV de la politique de Truman dans le but de combattre le communisme soviétique (Hispanic World Report 1949).

Paradoxalement, l'agitation civile se déclencha dans un contexte de florissante prospérité économique et de modernisation sociale. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au milieu des années 50, la Colombie avait vécu une croissance économique sans précédents. Cet essor était dû fondamentalement à l'accroissement substantiel des bénéfices provenant des exportations de café⁴⁵; cette manne fut accompagnée d'un maniement macroéconomique prudent de la part des élites politiques et économiques de mentalité progressiste qui suivirent les recommandations de la Banque internationale de reconstruction et de

⁴⁴ Au moment où surviendra l'assassinat de Gaitán on célébrait à Bogotá la IX^e Conférence panaméricaine à laquelle assistait le général Marshall à la tête de la délégation nord-américaine. Les événements du 9 avril furent interprétés par Washington comme une preuve que la subversion communiste pouvait s'étendre à tout l'hémisphère.

⁴⁵ Depuis le milieu des années 40 il y eut une augmentation systématique des prix du café et durant toutes les années 50 commença une période de prospérité au moment où il atteint le prix historiquement le plus haut de 86,32 centimes de dollar en 1954. Seulement à la fin de la décennie les prix commencèrent à chuter. La manne du café contribua à financer le processus d'industrialisation (Ocampo 1989). Durant cette période les exportations de café iront jusqu'à représenter 80% du total, chiffre historique le plus haut jamais atteint depuis que le pays commença à exporter du café.

développement (BIRF) et du Fonds monétaire international (FMI) dans le but de garantir un flux constant de crédits internationaux (Kofas 2002).

Mis à part les dépenses excessives sous le régime de Rojas Pinilla (1953-1957), il s'était agi d'une période de croissance corporative et d'expansion de l'industrie de substitution d'importations (ISI). Entre 1945 et 1959 le PIB s'accrut d'un point annuel légèrement au-dessous de 5 %. (Bejarano 1989:150). Cette croissance fut accompagnée d'un processus d'accélération du changement social : la croissance démographique, avec l'amélioration de la santé publique, fit que la population se dupliqua, passant de 8 701 800 habitants en 1938 à 17 584 500 en 1964. L'espérance de vie s'éleva tout au long de la décennie passant de 48,9 ans en 1950 à 58,2 en 1960. (Rueda 1989: 382-383). De même on assista à une accélération du processus d'urbanisation.

Paradoxalement, comme le souligne Henderson, au lieu d'un effondrement institutionnel, la Colombie des années 50 dissocie, le processus économique de la dynamique politique, accélérant la modernisation dans les domaines économique et social, laissant en arrière le système partisan: « Excepté les partis libéral et conservateur et la structure politique formelle qu'ils avaient défini, la majorité des institutions colombiennes se renforcèrent significativement durant les années de la Violence (*Violencia*) » (Henderson 2006: 478). De cette façon, face à la polarisation et à la paralysie générée par la confrontation bipartisane le « pays national » (« *país nacional*») finit par se scinder du « pays politique » (« *país político*») donnant naissance à une période de forte construction et consolidation institutionnelle.

L'engagement des élites colombiennes en faveur du développement économique selon les prémisses du capitalisme, tout comme l'appui soutenu à la vision anticommuniste, permirent au pays de s'adapter au profil économique et politique requis pour recevoir l'aide de la BIRD (Banque internationale de reconstruction et de développement) au début de la guerre froide. Au milieu de l'année 1948, le gouvernement colombien livra de façon informelle à la BIRD une série de projets dans le but de voir quels seraient ceux qui pouvaient recevoir l'assistance financière de cet organisme. Après avoir réalisé les analyses

préliminaires sur l'économie colombienne et étudié sur le terrain certains projets concrets, la BIRD envoya en Colombie une mission d'experts afin d'examiner les possibilités de développement du pays et d'élaborer un plan harmonieux de recommandations⁴⁶.

Dirigée par Lauchin Currie⁴⁷, la mission présenta son rapport au milieu de l'année 1950. Il y recommandait une approche intégrée et de large base pour le développement économique, lequel requérait un solide système bancaire assis sur une économie nationale forte basée sur un investissement significatif en infrastructure et la mise en œuvre de réforme dans le domaine fiscal et agricole (Currie, 1950). La mission Currie établit les grands traits d'une stratégie de développement pour le pays et un plan d'action pour la mener à bien. Le plan fut adopté par le gouvernement de Laureano Gómez (1950-1953) bien que l'accent fut mis davantage sur les réformes fiscales et administratives que sur les politiques sociales.

D'autre part, la constante inflation dont souffrait l'économie colombienne depuis la fin des années 40 fit que les élites furent spécialement réceptives aux recommandations de la BIRD orientées vers l'organisation d'une meilleure stabilité monétaire. Cet enthousiasme de la part d'un secteur des élites pour promouvoir la modernisation et le développement économique était également motivé par la nécessité de désactiver les conflits sociaux déchaînés sous la Violence. Les gouvernements des années 50 tentèrent de promouvoir le bien-être social à travers la mise en œuvre de programmes sociaux sous la condition qu'améliorer les conditions de vie des travailleurs ne contribuerait pas seulement à la croissance économique mais diminuerait aussi la possibilité que les masses suivent la voie communiste vers le changement social. Cependant, d'importants

⁴⁶ La mission incluait 14 experts internationaux dans les domaines suivants : agriculture, santé, économie, finances publique et banque, balance des paiements, industrie et énergie, pétrole, transport et services communaux. Un groupe de spécialistes colombiens travaillait aussi avec eux.

⁴⁷ Economiste de la London School of Economics et l'Université de Harvard, il fut conseiller économique du gouvernement de Franklin Delano Roosevelt. Il intégra ensuite la Banque mondiale et dirigea la mission en Colombie.

secteurs de la droite politique s'opposèrent à la mise en œuvre à fond du programme de réformes sociales dont le pays avait besoin.

De cette façon, en suivant une politique extérieure alignée sur les États-Unis et en s'appuyant sur les investissements étrangers comme moteur de croissance, l'administration de Laureano Gómez commença une politique orientée vers l'obtention de prêts étrangers qui appuieraient l'industrialisation et la capitalisation de la campagne. En respectant les conditions du FMI, de la BIRD et du département d'État, le gouvernement colombien réussit à garantir les prêts de développement et l'investissement étranger direct dont il avait besoin pour résoudre les problèmes les plus urgents (Kofas 2002:22).

Cette tendance se confirmera dans l'accès aux ressources financières internationales mais aussi dans le transfert d'expertise⁴⁸. Bien que la préoccupation du pays pour la planification se soit manifestée déjà depuis les années 50 quand furent créés les organismes techniques correspondants, les activités durant cette époque étaient bien plus modestes : « le manque de personnel colombien qualifié se reflète dans le fait que le premier plan de développement fut préparé par une mission étrangère, et que durant les deux premières décennies de "l'ère de la planification", les années 50 et 60, les organismes de planification du pays furent conseillers fréquemment par des experts étrangers » (Escobar, 1998: 173).

Durant la période comprise entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début des années 60, l'aide nord-américaine vers la Colombie ne fut pas très significative et fut fournie fondamentalement à travers des prêts plus que des donations (Voir Annexes Tableau 1 Aide États-Unis vers la Colombie (1946-1960)).

⁴⁸ La Colombie signa un accord avec les États-Unis dans lequel l'accent était mis sur l'assistance technique. (General Agreement for Economic, Technical and Related Assistance between the Government of the United States of America and the Government of Colombia. Signed at Bogota July 23, 1962).

L'exacerbation de la confrontation partisane sous le gouvernement de Laureano Gómez conduisit à l'instauration d'un régime autoritaire, entre juin 1953 et mai 1957, sous le commandement du général Gustavo Rojas Pinilla. La situation d'essor économique dont - Rojas Pinilla hérita en 1953 décrut rapidement et ensuite le pays entra en crise à cause des dépenses (de la mauvaise gestion) du gouvernement. Aux problèmes générés par le gaspillage s'ajouta la chute des prix du café à partir de la fin de l'année 1954. Ce qui suscita une augmentation substantielle de la dette externe qui fit que les agences internationales de crédit adoptèrent des mesures pour suspendre les emprunts. Entre 1957 et 1962, le café représentait plus de 65 % du total des exportations nationales ; cependant, les prix du café sur le marché mondial diminuèrent constamment de presque 80 centimes par livre en 1954 à moins de 40 centimes en 1963. Cette diminution était due en partie à une augmentation substantielle de l'offre mondiale causée par l'expansion de la production de café en Afrique et en Asie (Palacios 1979).

Pour sa part, le gouvernement de Rojas Pinilla ne réussit pas à trouver une solution durable contre *La Violencia*. Son administration proposa de pacifier le pays et offrit initialement une amnistie à tous les groupes armés, cependant il dériva ensuite dans des actions chaque fois plus répressives qui conduisit à la réduction de sa popularité et à un accord de tous les leaders des partis traditionnels pour mettre fin à son régime. Les élites politiques traditionnelles déposèrent Rojas Pinilla en 1957 quand il ne fut plus utile pour le maintien de l'ordre public et sa tentative de créer un mouvement politique indépendant du bipartisme et avec un fort contenu populiste se convertit en menace contre le *statu quo*.

Le Front national (FN) (1958-1974) surgit donc comme un accord entre les deux partis traditionnels, le libéral et le conservateur, pour mettre fin à la violence dont souffrait le pays depuis 1946 à cause de la confrontation partisane et pour en finir avec le régime de Rojas Pinilla. A travers ce pacte fut mis en place un système de gouvernement qui alternait la présidence entre les deux partis politique tous les 4 ans et garantissait une stricte participation paritaire dans la bureaucratie. Cet arrangement politique généra les conditions de stabilité et

d'engagement à long terme requis par les États-Unis afin que la Colombie fasse partie de l'APP.

2.2 Étapes de l'application du programme

Dans leur majeure partie, les années de l'Alliance pour le progrès vont coïncider avec le Front national, entre 1961 et 1970. Durant cette période on peut distinguer trois moments. Le premier se caractérise comme une étape d'optimisme et de grandes attentes quant à la formulation et l'application de l'APP. Le deuxième moment correspond à une situation de crise et d'usure du régime ; et enfin le troisième, dont on pourrait qu'il représente les années de réalisme, présente une avancée dans les réformes, mettant en évidence les réussites et les limites du projet de développement.

2.2.1. 1^{ère} étape : les années d'attentes

Le premier président du FN fut Alberto Lleras Camargo (1958-1962); dont la vision et le leadership allait s'avérer cruciaux pour la mise en œuvre de l'APP tant au niveau hémisphérique que dans le pays. Lleras Camargo avait très tôt été lié à la scène interaméricaine comme aux relations entre la Colombie et les États-Unis. Il fut secrétaire de la délégation colombienne lors de la Conférence panaméricaine à Buenos Aires en 1936, où il assista le président Franklin Delano Roosevelt et où fut lancé l'idée d'une organisation régionale. En 1942, Lleras Camargo sera ambassadeur de Colombie à Washington, ce qui lui permettra de connaître de près la politique nord-américaine alors que se décidait le cours du monde en pleine guerre ; en 1945, il fut ministre des Affaires étrangères. Il participa aussi à la Conférence de Chapultepec en 1945 – également connue comme Conférence interaméricaine de la guerre et de la paix – où fut appuyée l'idée de la formation des Nations-Unies, et il assista ensuite à la Conférence de

San Francisco, où se constitua l'organisation. Après avoir été désigné président de la république pendant un an, il fut élu en mars 1947 directeur de l'Union panaméricaine, position à partir de laquelle il présida la IX^e Conférence panaméricaine de 1948 à Bogotá qui avait lieu alors que la ville brûlait suite aux événements du 9 avril. A cette occasion il dirigea la transformation de l'Union panaméricaine en Organisation des États américains, OEA, dont il fut secrétaire jusqu'à 1954. A la tête de cet organisme, Lleras Camargo accompagna la consolidation de l'ordre régional, la signature du Traité d'assistance réciproque de Río de Janeiro (TIAR), la Charte constitutive de l'OEA et le Traité des solutions pacifiques.

Mis à part le président vénézuélien Rómulo Betancourt, Lleras Camargo fut considéré comme le leader démocratique d'Amérique latine le plus agressivement anticastro⁴⁹, anti-communiste et pro-États-Unis de cette période. (Taffet 2007: 153). En accord avec la vision qui commençait à se préciser dans l'administration nord-américaine, Lleras pensait que l'objectif anticomuniste continental s'avérait prioritaire étant donné la menace que représentait le triomphe de la Révolution cubaine. Lleras Camargo se rendit compte du danger imminent d'une révolution dans certains endroits de l'Amérique latine caractérisés par leur retard et sous-développement, symptôme de mécontentement populaire, de misère et d'injustice pour les plus pauvres et de la difficile ascension des classes moyennes (Pinzón de Lewin 2007:202) Avec cette préoccupation et son engagement en faveur de l'OEA il appuya la proposition de Kubitschek d'une Opération Panaméricaine et concentra ses efforts à chercher le soutien de Washington dans cette entreprise.

En avril 1960 le président Lleras Camargo fut reçu aux États-Unis comme le leader le plus important d'Amérique latine et il s'adressa au Congrès lors d'une session conjointe en soutenant :

⁴⁹ Lleras Camargo joua un rôle central dans la Conférence de Punta del Este de janvier 1962 où Cuba fut expulsé de l'OEA. (Berle, Adolf A. 7/6/1967: 28 y 38).

« Que devons-nous faire pour l'Amérique latine ? Je leur ai dit la même chose à tous, et il m'ont demandé que je le répète dans la plus haute tribune de votre nation : aider ces peuples à sortir de l'étape finale de leur sous-développement, mais avant que leur retard ne se transforme en marche arrière, en une débandade, en un désastre historique [...] Ces peuples ont besoin, et pas de n'importe quelle manière mais avec urgence et largesse, d'une aide extérieure qui devrait prendre spécifiquement la forme de crédit pour l'entreprise impérative et rémunératrice de son développement économique. Si les principes de la libre entreprise et de l'initiative privée, et ceux qui fondent l'organisation politique de l'hémisphère sont certains, en dix, quinze ou vingt ans, grâce à un grand élan donné par le capital étranger aux États latino-américains, l'hémisphère entier peut devenir imprenable à n'importe quelle tentative d'anarchie destinée à promouvoir la domination d'une politique étrangère » (Lleras Camargo 1960).

L'atmosphère de rénovation des relations interaméricaines et l'enthousiasme de la Colombie pour l'APP se manifestèrent lors de la visite du président John F. Kennedy en Colombie entre le 15 et le 17 de décembre 1961. Le président Kennedy inaugura un des programmes de logement pour les familles à bas revenus à Bogotá qui sera ensuite baptisé « *Ciudad Kennedy* » (Cité Kennedy), et il posa la première pierre d'un programme de construction d'écoles financées conjointement par les gouvernements nord-américain et colombien.

Les défis à l'élan réformiste

Dans le cadre de la politique intérieure, Lleras Camargo eut la tâche de légitimer et fortifier le Front national. Cependant, le talon d'Achille du système résidait dans le fait que le mécanisme d'alternance au pouvoir alimentait le factionnalisme et la division interne des partis et laissait en marge du jeu politique les courants opposés à l'accord de coalition. Étant donné que les initiatives gouvernementales nécessitaient pour leur approbation le vote favorable des deux tiers du Sénat et de la Chambre et qu'une minorité d'un tiers pouvait paralyser toute initiative législative, le gouvernement se vit obligé de

mener à bien un lent processus de transactions avec les différentes factions représentées au Congrès. Cela explique que les processus électoraux à partir de 1958 furent une source d'instabilité politique (Silva Luján 1989: 221).

Dans le cadre économique national à la fin des années 50, le modèle de substitution des importations commença une seconde étape correspondant à la substitution des biens intermédiaires et du capital, à l'intérieur des limites imposées par la taille et la structure du marché interne. Le débat autour du modèle économique se centra sur les limitations imposées par la rareté chronique des devises et par le problème agraire. Au sujet de la limitation des devises, le diagnostic provenait de la prémisse selon laquelle les problèmes centraux de développement résidaient du côté de l'offre : base capacité d'épargne et de devises, rares ressources naturelles, etc., c'est pourquoi l'action de l'État devait s'orienter à combler la brèche entre les nécessités croissantes et une offre restreinte de ressources.

Dans ces circonstances, l'économie interne allait au rythme que lui imprimait sa capacité d'importation:

« Elle s'étend avec les bénéfiques du secteur externe et entre en récession dans les cycles de baisse des exportations. Face à cela, il est nécessaire de renforcer la capacité de l'État à adapter les outils aux changements mineurs exigés à chaque moment. La réalisation de l'économie a pour effet que les fluctuations dans la capacité d'importation ne retombent plus sur la sphère de la consommation mais sur celles des investissements et les possibilités directes de produire. Cela lie directement l'appareil productif national au secteur externe en faisant que le développement économique basé sur le modèle ISI soit sujet aux fluctuations dans la disponibilité de devises, et en général au fonctionnement du secteur externe » (Gaviria, Juan Felipe 1989: 175-76).

Depuis le début de l'après-guerre le maniement macroéconomique s'était ainsi caractérisé par des cycles courts d'« arrêt et reprise », c'est-à-dire de contraction et d'expansion. Les phases de croissance tendaient à générer rapidement des déficits extérieurs considérables, qui obligeaient le gouvernement à adopter,

premièrement un contrôle strict sur les importations et, ensuite, sous la pression des organismes internationaux (le FMI, et ultérieurement la BIRD et l'USAID), un programme de stabilisation qui incluait une plus grande austérité fiscale et monétaire et une dévaluation de la monnaie. Cette dynamique généra une forte dépendance au crédit externe comme mécanisme de financement des déséquilibres fiscaux, lequel à son tour augmentait la capacité d'intervention des États-Unis dans l'économie colombienne (Kofas 2002:38).

Comme le montrent Ocampo et Bernal (1996: Cap. VII):

Les sources internationales de crédit eurent un impact beaucoup plus important que la simple disponibilité de fonds. Hors de son influence dans l'histoire de la planification il faut surtout souligner son influence sur la création d'institutions de différentes natures (dans le secteur électrique, dans celui des routes et du financier, entre autres), dans la politique des tarifs et la composition de l'investissement et son contenu national. L'accès au crédit externe a facilité le développement de programmes d'investissement dans certains secteurs (énergétique, par exemple), aux dépens de ceux qui comptent un accès moindre à ces ressources (la dépense sociale), et a impliqué l'obligation de maintenir de bas niveaux de protection pour l'industrie nationale productrice de biens de capital. De plus, à divers moments critiques du secteur externe (1957, 1965 à 1967 et 1985), la banque multilatérale a agi, en association avec le FMI, comme un puissant mécanisme de pression pour qu'ils adoptent des politiques orthodoxes d'ajustement économique.

Les débuts du programme

En plus des pressions internationales et des conditions internes, les réformes économiques répondaient aussi à la nécessité de maintenir l'ordre social. Conscient que les inégalités sociales et économiques s'étaient approfondies comme effet des politiques gouvernementales destinées à promouvoir le développement industriel, et que les secteurs de l'opposition étaient en train de

gagner du terrain dans les communautés paysannes, le gouvernement de Lleras Camargo avait besoin d'une proposition qui donnerait de la crédibilité à sa capacité d'agir pour la justice sociale et de répondre aux attentes de changement et de bien-être. En outre, la promesse d'amélioration sociale des conditions de vie du paysan, moyennant la redistribution des terres, faisait partie du projet de pacification de l'administration. L'influence de la révolution cubaine fut aussi un facteur qui fit pencher la classe dirigeante colombienne vers un changement social contrôlé dans la campagne (Silva Luján 1989: 222). Lleras Camargo promut donc un programme de réforme agraire orienté vers la redistribution des terres et la colonisation de terres en friche.

Appuyé sur le programme de l'APP, le gouvernement colombien tenterait de donner une réponse à ces deux impératifs : d'une part celui de la disponibilité des devises qui soutiennent la substitution de biens intermédiaires, et d'autre part, le soutien politique et économique pour la mise en œuvre d'une série de réformes, dont celle de la réforme agraire ; réformes visant à la fois l'amélioration des niveaux de vie de la population et la détente politique.

Au début des années 70 et avec le concours de la CEPAL, on élaborera le Plan général décennal de développement (1960-1970) et le Plan quadriennal d'investissements. Celui-ci fut le premier plan officiel élaboré dans le pays dans l'après-guerre. A partir de ce moment-là on établit une planification économique systématique les gouvernements suivants⁵⁰. Les objectifs principaux du Plan de développement furent (Arias Osorio 2005):

- Atteindre un taux annuel de croissance pour la décennie 60-70 de 5,6 %.
- Promouvoir non seulement le développement économique global mais la solution des problèmes sociaux.
- Alléger à court terme les conditions sociales des classe les plus basses.

⁵⁰ L'unique exception a été l'administration Valencia (1962-1966) qui, bien qu'elle ne présenta pas de plan étant intégrée au plan de Lleras Camargo, conçut pourtant quelques projets de développement.

- Réduire et compenser les extrêmes disparités existantes dans la répartition de la richesse et du revenu national.
- Maintenir actualisé le processus de planification par les publications biannuelles du progrès des programmes.
- Considérer le plan comme un programme de travail à long terme.

On estimait que le Plan de développement colombien requérait une entrée nette de capital étranger de 200 millions de dollars à l'année, dont les États-Unis apporteraient 50 %. L'appui nord-américain impliquait aussi que la disponibilité de l'aide externe pour la Colombie de la part des autres membres du Groupe consultatif de la BIRD serait sujet au soutien et à la continuité de l'aide de la part de Washington. (Field Proposed Program for FY 1963 Colombia).

Le plan fut examiné par le comité des neuf « Hommes Sages » désignés par la Charte de Punta del Este et également, sur la demande du gouvernement colombien, par la BIRD. La Banque et les « Hommes Sages » conclurent que les objectifs pour la production et les niveaux d'investissements envisagés dans le programme étaient faisables et promurent la formation d'un consortium de gouvernements intéressés et d'agences internationales pour revoir les besoins de la Colombie pour le financement externe des projets de développement et les activités de crédit coordonnées autour des objectifs du plan. Pour le fonctionnement de ce consortium le département d'État suggéra la division du travail suivante :

« Les États-Unis concentreraient leur assistance dans les domaines de l'agriculture, l'industrie, le logement et l'administration des impôts améliorée, avec une certaine attention limitée à l'éducation et à la santé publique. La BIRD concentrerait son attention sur ses domaines traditionnels de spécialisation, à savoir l'énergie et les transports. La Banque interaméricaine de développement (BID) porterait une attention particulière aux systèmes d'eau et d'égouts, L'OEA fournirait une assistance technique et une aide financière modeste dans le domaine de la planification et des impôts pour le développement. Finalement, les

participants au Comité d'assistance au développement (CAD) porteraient une première attention aux projets spécifiques et aux industries spécifiques selon l'intérêt particulier des pays. Sur la base de ces conditions, les États-Unis pourraient commencer un engagement de 3, 4 ou 5 ans pour suppléer, à travers de prêts pour le développement, 50 % du financement externe nécessaire au programme de développement de la Colombie. C'est-à-dire, une quantité grande comme 60 à 80 millions de dollars à l'année. Les États-Unis appuyèrent la BIRD dans son intention de convenir d'une réunion de possibles participants du consortium, afin de diriger le financement prévu et de conseiller la Colombie et les participants en rapport à la totalité du programme » (Survey 1969: 734-35).

A partir de ce moment, l'APP en Colombie se mis en place à travers deux composantes : le programme de prêts et le programme de réformes ; au sujet de ces deux éléments les États-Unis évalueraient l'avancée des gouvernements nationaux successifs et décideraient du prolongement du programme d'appui au développement économique.

Le programme de prêts

Une des composantes centrales de l'APP fut le programme de prêts, administré à travers l'USAID. Il faut préciser que les États-Unis accordent l'aide externe selon deux modalités, celle de la donation et celle de prêts aux conditions favorables. Le programme de prêts⁵¹ propose des moyens flexibles aussi bien pour l'octroi d'une aide générale à l'économie d'un pays que pour influencer ses

⁵¹ L'USAID définit ainsi les différentes modalités selon lesquelles s'octroient les prêts orientés à l'aide au développement : un « programme de prêt » est un prêt accordé pour appuyer la balance des paiements d'un pays en rendant accessibles les dollars afin de financer l'importation de marchandises des États-Unis, pendant une certaine période. Bien que le prêt soit accordé pour un montant total on le délivre généralement par cotes (appelées « tranche »). Un « prêt de projet » est un prêt réalisé pour financer un projet ou une activité spécifique ; c'est-à-dire, une route, un système d'égouts, un barrage, une construction de logement ou un programme de crédit agricole. Un « prêt de secteur » est un prêt qui vise au développement d'un secteur spécifique de l'économie du pays qui demande le prêt ; par exemple, l'agriculture ou l'éducation. L'« assistance technique » consiste entièrement en une aide de subventions. La majeure partie de l'argent dépensée en assistance technique l'est pour les salaires et les dépenses des techniciens américains, mais une proportion plus faible peut parfois être utilisée pour l'équipe de démonstration ("USAID History" http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html Consulté le 10 juillet 2009).

politiques économiques. La technique de délivrance par « tranches » du programme de prêts signifie que ceux-ci sont effectivement remis en accord avec le respect des engagements convenus entre les fonctionnaires nord-américains et les autorités nationales pour chacune des « tranches ». C'est pourquoi d'autres considérations ou circonstances spécifiques du pays récepteur peuvent aussi être prises en compte (Survey 1969: 670).

Entre 1962 et 1969 le programme de prêts à la Colombie administré par l'USAID a atteint 388 millions de dollars. (Voir Annexes tableau 2 Chronologie des prêts de l'APP). Le programme de prêts s'est concentré sur la recherche de la stabilisation économique afin de contrôler l'inflation et équilibrer les comptes internationaux du pays ; cela dans le but de parvenir à un niveau adéquat et une distribution appropriée des importations servant d'appui à l'activité industrielle. Le défi que devait alors affronter le programme était d'induire un développement économique alors que simultanément on applique des freins à une économie inflationniste :

« Les négociations sur les accords de prêts et les sessions conjointes de révision qui furent menées à bien avec des fonctionnaires colombiens avant la délivrance de chaque tranche du prêt se concentrèrent fortement sur les politiques fiscales et monétaire du gouvernement colombien – taux de change international, conditions de la banque de réserve, conditions de dépôt pour les importations, déficit ou excès budgétaire, politiques d'investissement du gouvernement, politiques de licence pour les importations, etc. » (Survey 1969: 669).

Au début des années 60, la situation économique était préoccupante. La baisse des prix du café, l'expansion de la dépense fiscale, les problèmes de la balance des paiements et un système inadapté d'impôts, donnèrent naissance à un déficit budgétaire avec financement inflationniste qui empêcha le gouvernement de recevoir les fonds publics nécessaires pour mettre en œuvre le programme de développement proposé.

Pour remédier à cette situation, le gouvernement de Lleras Camargo demanda aux États-Unis 120 millions de dollars d'aide financière en décembre 1961,

auquel Washington répondit que l'octroi de toute aide élevée dépendait des réformes monétaires et fiscales. L'accord de prêt fut signé en avril 1962, pour seulement 30 millions de dollars, avec des intérêts à 3,5 % sur 15 ans, y compris une période de grâce de 5 ans pour le remboursement principal. A ce prêt s'en ajouta un autre de la Banque d'exports-imports, de sorte que la quantité totale des crédits des États-Unis à la Colombie atteignit 38 millions de dollars (Survey 1969: 675). Une des raisons de l'approbation du prêt fut le transfert réussi de pouvoir de Lleras Camargo à Guillermo León Valencia.

Les réformes

Avec l'instauration du Front national à la fin des années 50, le gouvernement entreprit une série de réformes sociales telles qu'il les avait proposées dans sa plateforme politique. Outre ses raisons économiques et politiques, l'élan réformateur s'intégrait aussi à la perspective d'accéder à l'aide extérieure des États-Unis. De cette façon, la Colombie anticipa les conditions établies par l'APP et se prépara à l'approche de « l'auto-développement ».

Une des principaux sujets du programme de réformes fut la question agraire. Dans le cas colombien il s'agissait plus d'une politique d'encouragement que d'un instrument pour transformer la structure de propriété de la campagne. La proposition de réforme agraire s'incorporait au processus d'industrialisation et de capitalisation accélérée de la campagne qui commença à partir de la fin de la Seconde Guerre mondiale.

La réforme agraire s'appuyait sur une nouvelle conception du « problème agraire » du pays, dans laquelle l'élément central était la basse productivité du secteur agricole et l'usage irrationnel des sols. Ce diagnostic conduisit à l'accent croissant mis sur la nécessité d'adapter le secteur agricole aux exigences de développement du pays dans son ensemble. Dirigée par Carlos Lleras Restrepo en tant que membre du Congrès, la conception basique de la nouvelle stratégie se fondait sur la nécessité d'entreprendre une réforme agraire intégrale qui combinerait la distribution de la terre grâce au crédit, l'assistance technique et la construction de districts d'irrigation. On recherchait ainsi la réduction des fortes

pressions socio-économiques sur les zones rurales du pays et à retenir une plus grande partie de la population dans la campagne. La nouvelle conception se matérialisa dans les lois n° 135 de 1961 et n°1 de 1968 et fut exécutée à travers l'Institut colombien de réforme agraire, Incora (Ocampo et Bernal, 1996).

Durant les dix premières années de fonctionnement de l'agence près de 2 300 000 hectares furent acquis, dont seulement 3 400 correspondaient à des expropriations ; le reste provenait d'achats, de programmes de métayers, d'expropriations et de cession de terres. Malgré ces efforts, la réforme agraire ne bénéficia en réalité pas de l'appui d'une grande partie des élites économiques, qui firent de la loi n°135 de 1961 avant tout une loi de colonisation, d'adjudication de friches et de délivrance de titres de propriété.

Outre la réforme agraire, le programme de réformes du Front national incluait le renforcement du syndicalisme, un changement dans la législation du travail et une expansion considérable de la dépense publique sociale. Dans le domaine économique on approfondit la stratégie de développement venant des décennies antérieures. La nouvelle politique de crédit donna naissance à la création du Comité monétaire, les fonds d'encouragement et les corporations financières (banques de développement) ; avec ces mesures les banquiers privés perdirent le contrôle de la politique monétaire. On mit également en place de multiples mesures qui obligèrent les intermédiaires financiers à dédier une partie de leurs ressources aux priorités établies par le gouvernement. Les réformes douanières de 1959 et 1964 accentuèrent la tendance protectionniste. La rareté continue de devises servit, de plus, à maintenir un contrôle ferme sur les licences d'importation durant la majeure partie de la période, ce qui aggrava l'effet protectionniste du tarif douanier (Ocampo et Bernal, 1996).

Le Front national s'accompagna du lancement de programmes massifs de politique sociale. On établit pour la première fois qu'au moins 10 % du budget national devrait être destiné au financement de l'éducation primaire ; de même on mit en place le premier programme de logement populaire à grande échelle. Entre 1961 et 1963 on construisit 131 313 logements, dont la moitié destinés aux

familles de bas revenus. Le gouvernement finança aussi des projets d'accès à l'eau et d'égouts qui bénéficiaient à une population de 3 millions de personnes des petites villes. Pour s'occuper de la population rurale on créa l'initiative communautaire d'« Action communale », un programme d'aide aux communautés qui fournissait des fonds pour des projets locaux. Ces efforts pour développer les services d'attention à la population en éducation, santé et logement, s'incorporèrent ultérieurement aux programmes de l'APP.

C'est également durant cette période que surgiront des institutions spécialisées de soutien à l'intervention de l'État. En 1958 on créa le Conseil national de politique économique et de planification, et le Département administratif de planification ; le premier avec la fonction de formuler des politiques et le second, d'élaborer des plans et des programmes. Ces organismes se renforcèrent dans le respect des engagements signés dans la Charte de Punta del Este. La création du Conseil national de politique économique et sociale, CONPES, durant l'administration Valencia, compléta ce processus par la conjonction d'un conseil ministériel avec un organisme technique d'appui qui exerçait également les fonctions de secrétariat du premier.

D'autre part, l'accélération du rythme de croissance démographique que vécut la Colombie durant les années 50 mena à une explosion de la population, laquelle, selon le diagnostic de l'APP, était un des obstacles majeurs pour le développement économique du pays. Durant les années 60, le pays entra dans une phase de transition démographique qui conduisit à des taux élevés de croissance de la population : alors que se maintenaient des taux élevés de natalité celles de mortalité se réduisaient significativement.

Pour résoudre ce problème, on proposa des programmes de planification familiale appuyés par la coopération technique et financière des États-Unis. A travers ces programmes on aborda tous les domaines liés à la planification démographique, à savoir : la recherche et l'information, la formation de ressources humaines, le développement, la création de l'infrastructure de services, l'éducation et la diffusion de connaissances sur les méthodes et techniques de planification

familiale de même que la distribution gratuite de contraceptifs modernes. Les programmes commencèrent en 1962 dans les hôpitaux universitaires ; puis en 1965 on créa PROFAMILIA et en 1967 le ministère de la Santé incorpora les actions de planification familiale à ses programmes de santé maternelle et infantile (Rueda Plata 1989: 380).

Au sujet du café, principal produit d'exportation colombien, le pays avait insisté sur la nécessité d'accords internationaux qui permettraient d'affronter les problèmes d'instabilité des prix. Jusqu'à ce moment-là, les États-Unis, principal acheteur du café colombien, avaient été réticents à soutenir un accord qui interférerait avec le jeu libre de l'offre et de la demande et élèverait artificiellement les prix du café. L'APP généra un changement dans la politique nord-américaine qui les conduisit à appuyer la signature du premier Accord international sur le café en 1962 (Santos 1989: 268). Au moyen de cet accord on établit un système de cotes afin de réguler un marché auquel participaient des pays consommateurs et producteurs. L'accord resta en vigueur jusqu'en 1968 quand on en signa un nouveau.

Après cette première étape de l'élan réformiste et de grandes attentes à l'égard de l'APP suivit une période difficile qui conduisit même à remettre en question la continuité du programme dans le pays.

2.2.2. 2^e étape : les années de la crise

A la fin du premier mandat du Front national le mécontentement populaire était généralisé à cause des bas prix du café et du ralentissement de la croissance de l'industrie de substitution des importations. Ces problèmes s'amplifièrent avec le poids excessif de la dette publique et l'augmentation de l'inflation et du chômage. La promesse d'amélioration des niveaux de vie et du bien-être social restaient inaccomplies à cause du ralentissement de l'économie et des problèmes liés au déficit fiscal.

En 1962, les élections au Congrès de mars et l'élection présidentielle de mai apparaissaient comme des questions cruciales pour la stabilité politique et les perspectives de progrès économique. Au scrutin législatif se présentèrent deux mouvements politiques qui s'opposaient fortement au bipartisme du FN. Ainsi se reflétait à la fois la tendance à intensifier le factionnalisme à l'intérieur des partis traditionnels et à stimuler la création de tiers partis.

D'un côté on trouvait un groupe libéral dénommé Mouvement révolutionnaire libéral (MRL) dirigé par Alfonso López Michelsen ; de l'autre un groupe dirigé par Gustavo Rojas Pinilla appelé Alliance nationale populaire (Anapo) qui se déclarait indépendant. Étant donnée l'avancée des forces opposées au régime, la question était de savoir si les factions favorables au FN dans chaque parti pouvaient parvenir à la majorité des deux tiers aux élections pour le Congrès et ensuite élire un président pro-Front national, qui devait être un conservateur. Les résultats montrèrent une tendance à la fracture du régime : quoique sans parvenir à la majorité, le vote contre le FN au Congrès passa de 16,5 % en 1960 à 23,5 % en 1962. A l'élection présidentielle, avec un taux élevé d'abstention, le conservateur Guillermo León Valencia fut élu (Silva Luján, 1989: 224).

A la différence de son prédécesseur, pour les nord-américains, le président Guillermo León Valencia n'était pas considéré comme un leader idoine selon les présupposés de l'APP et ne possédait ni les connaissances ni le prestige pour mener à bien les réformes. De plus, Valencia devait faire face à l'affaiblissement croissant du FN qui rendait difficile la mise en œuvre des programmes de l'APP. Le régime que louaient les nord-américains reposait sur des bases fragiles qui nécessitaient une recomposition permanente.

Au début de la nouvelle administration, le secteur externe et les finances publiques avaient des problèmes. Le maniement macroéconomique devint chaque fois plus difficile, obligeant le gouvernement à mettre en place un programme d'austérité fiscale, allant ainsi à l'encontre de la politique expansionniste du gouvernement de Lleras Camargo.

La croissance économique devint plus irrégulière que durant la période antérieure et aussi plus lente (4,6 % annuelle entre 1962 et 1966 contre 5,5 % entre 1958 et 1962). De plus, devant l'offre croissante de main d'œuvre dans les villes, le problème du chômage ouvert connut sa première explosion en Colombie. Le taux de chômage à Bogotá augmenta de 7 à 8 % en 1963-1964 à plus de 12 % en 1967, et en avril de cette même année il dépassa les 16 %. Simultanément, dans d'autres villes du pays (Medellín, Cali, Barranquilla et Manizales), le chômage atteint en cette dernière année des niveaux de 15 à 18%. (Ocampo et Bernal, 1996).

En décembre 1962, les États-Unis et la Colombie signèrent un nouveau programme de prêt de 60 millions de dollars afin d'appuyer la balance des paiements, mais en conditionnant le prêt aux réformes fiscales et monétaires colombiennes et en insistant sur l'usage de la contrepartie en pesos pour les projets de développement, au lieu d'une aide budgétaire. Les conditions incluaient une dépréciation du tarif de vente officiel, une élévation des conditions pour les réserves bancaires et les dépôts pour avance d'importation, et une nouvelle législation fiscale conçue pour assurer la balance budgétaire avec niveau élargi d'investissement du gouvernement consistant avec le programme de développement de 10 ans en Colombie (Survey 1969: 679-80).

Les objectifs définis par l'USAID pour ce prêt furent :

1. Fournir la monnaie étrangère adéquate pour financer l'importation de marchandises nécessaires au soutien des niveaux prévus d'investissement dans les secteurs privés et publics de l'économie.
2. Contrecarrer les effets inflationnistes possibles de la croissance interne élevée et des hauts niveaux d'importation.
3. Faciliter l'adoption de réformes du taux de change, fiscales et la stabilisation monétaire interne.
4. Diriger l'usage de la contrepartie en monnaie locale générée par le prêt, afin d'assister le financement de projets hautement prioritaires en vue de leur

approbation par l'USAID à l'intérieur de la structure du programme de développement de la Colombie (cela incluait la création d'un fond d'investissement privé, d'un appui au logement de bas coût et l'aide budgétaire pour des projets de développement).

Les versements de ce prêt étaient conditionnés à l'adoption des réformes nécessaires. La première tranche de 30 millions de dollars était liée à l'approbation de la réforme des taux de change, la délivrance de la seconde tranche de 30 millions de dollars dépendait de l'application satisfaisante des autres mesures de stabilisation monétaire, de l'augmentation des recettes et de la réduction des dépenses de fonctionnement de l'État colombien (Freeman to State, August, 1963).

Au sujet de ce dernier point, on recommanda de fournir une assistance technique au ministère des Finances afin d'améliorer sa comptabilité, étant donnés les problèmes qui se présentaient au gouvernement colombien pour rendre compte des bénéfices et des dépenses de fonctionnement.

Cependant, malgré le respect des exigences du prêt, elles ne donnèrent pas les résultats escomptés. Annoncée d'avance, la dévaluation tarda à être approuvée par le Congrès générant une perte de confiance du secteur privé et une grande fuite de capitaux. L'investissement privé diminua à son tour à cause des politiques de crédits restrictives dictées par le gouvernement en vue de la stabilisation économique. L'augmentation des salaires augmenta la dépense publique et contribua à accentuer le cycle inflationniste. A la fin de 1963, il était clair que les buts du BIRD-OEA approuvés par le plan de développement de 10 ans avaient été trop optimistes, et que l'investissement était au-dessous des niveaux projetés, Pour sa part, l'ambiance aux États-Unis devint défavorable car on remettait en question la manière dont avaient été utilisés les fonds pour le développement et leur efficacité, ce qui durcit ses conditions d'octroi⁵².

⁵² Dans la loi d'aide extérieure de 1963 le Congrès nord-américain stipula que les fonds de l'Alliance ne devaient pas être déviés vers des buts urgents tels que les opérations de renforcement de la balance des paiements et tout ce qui était nécessaire pour que l'objectif financier soit réalisé avant qu'un accord de prêt soit signé. On mit l'accent sur la nécessité d'un

Pour les États-Unis la difficulté et les contradictions qu'impliquent de faire respecter une politique d'austérité alors même que l'on promeut un programme de développement commençaient à devenir évidentes. Dans le cas de la Colombie, cela devenait de plus en plus patent, devant la faiblesse politique du régime, ce qui rendit les problèmes économiques encore plus critiques. Par ailleurs, la conditionnalité des prêts était ressentie par le gouvernement colombien comme une incompréhension de la psychologie et des circonstances que vivait le pays, de même que la manifestation d'une vision trop orthodoxe dans le maniement de la politique macroéconomique de la part de l'USAID et des organismes financiers internationaux⁵³.

A ce moment-là, la priorité du gouvernement colombien était d'obtenir les ressources à travers des prêts dans le but de continuer à financer la balance des paiements alors que, pour les fonctionnaires nord-américains, le problème majeur provenait de la manipulation des types de change.

Pour les experts nord-américains fixer un taux de change impliquait de freiner l'activité économique, il s'avérait donc plus convenable de dévaluer la monnaie parce que cela augmenterait le commerce et favoriserait l'investissement. De leur point de vue, cette expansion réduirait la nécessité des importations et des prêts promouvant une industrie d'exportation plus diversifiée. Mais la dévaluation impliquait à court terme une augmentation du prix des articles importés se traduisant en une plus grande inflation. Ceux chargés du thème à Washington pensaient qu'à long terme ce choc était nécessaire. Cependant, la défense de ces politiques n'était pas exempte d'un intérêt très clair de promotion des investissements et du commerce avec les entreprises nord-américaines. (Taffet 2007: 159).

fondement adéquat qui mettrait en relation les fonds de l'Alliance pour le progrès avec le développement économique de longue portée dans les pays récepteurs dans des cas de prêts non projetés (Survey 1969: 688).

⁵³Cette position fut exprimée à plusieurs reprises par le ministre de l'Économie colombien Carlos Sanz de Santamaría. (Sanz de Santamaría, 1967, 1971). De même, le président Valencia insista de façon permanente sur le fait que la dévaluation était politiquement inacceptable et il prit ouvertement position contre celle-ci.

Durant le gouvernement de Valencia on assista à une grande variation de la politique des changes où il s'agissait de concilier les objectifs de libéralisation du commerce extérieur avec des taux de change stables. Le contrôle sélectif des importations apparaissait et disparaissait sans aucune planification. En 1965 commença un nouveau processus de libération des importations qui continua jusqu'en 1966 quand la situation de pression externe sur l'urgence de valeur donna comme résultat un nouvel affrontement avec le FMI, dispute qui se résolut par l'expédition de la législation des taux de change concrétisée par le décret-loi 440 du 4 mars 1967.

Sur un autre front, l'instabilité dans le secteur externe se reflétait dans une réduction drastique des rythmes de croissance. Le PIB se réduisit à 4,6 % annuel. En 1966 apparurent les symptômes de la crise du modèle de substitution des importations : un marché interne étroit qui réduisait de nouveau la possibilité de développement avec comme expression ultime de hauts niveaux de chômage et un sous-emploi urbain et rural, une structure industrielle déformée sans possibilité de croissance induite par les effets interindustriels, un processus substitutif qui arrivait à son terme, simplement parce que fondamentalement il n'y avait rien à substituer dans la rationalité capitaliste (Gaviria, Juan Felipe 1989: 180-81).

Dans cette seconde période, les perspectives de réussite de l'APP dans le pays paraissaient alors toujours plus éloignées et la confiance dans le Front national avait déclinée. Dans un rapport sur les perspectives de la Colombie préparé par la CIA au milieu de 1965, le département d'État, le département de la Défense et le Conseil de sécurité national des États-Unis, on estimait que Valencia avait été un échec patent. Il n'y avait eu aucune amélioration dans la situation fiscale colombienne, le Congrès n'avait même pas approuvé le programme limité de stabilisation proposé par le gouvernement, et ce dernier n'avait proposé aucun remède pour légiférer par décret afin de tenter d'améliorer la situation (Taffet 2007:165).

On signalait aussi dans le rapport que :

« L'industrie privée de Colombie était plus avancée que son gouvernement et c'était dans le secteur public qu'on avait trouvé le principal retard pour le développement social et économique du pays. Les problèmes prioritaires remarqués furent : (1) le retard dans le développement de l'infrastructure, (2) l'éducation à tous les niveaux, (3) les services médicaux, (4) l'administration inefficace, (5) la planification totale. La planification de secteur et la coordination inter et intra-sectorielle, spécialement en agriculture, étaient pauvres ou inexistantes et (6) rare l'organisation pour le transfert de bénéfices du secteur privé pour financer les nécessités du développement dans le secteur public » (Survey 1969: 729).

Cela conduisit le FMI et la BIRD à annoncer la suspension des programmes d'aide à la Colombie. En réponse, Valencia envoya une délégation de haut niveau à Washington afin d'essayer de convaincre l'administration Johnson qu'elle leur accorde plus de prêts à court terme. Devant l'échec de la mission, le ministre de l'Économie présenta sa démission.

Ainsi, alors que le gouvernement de Lleras Camargo comptait sur l'appui, la légitimité et la crédibilité interne et externe nécessaires, le gouvernement Valencia dut affronter l'usure du Front national et les effets de la crise économique, ce qui limita sa marge de manœuvre face aux États-Unis et aux organismes financiers internationaux. La troisième et dernière étape de l'APP en Colombie correspond à une période de récupération où, bien que le pays ne réussisse pas à dépasser le sous-développement, il avance dans d'importantes réformes qui assoiront les bases d'un renforcement institutionnel significatif.

2.2.3. 3^e étape : les années de la récupération

A l'ambiance de crise qui régna durant la majeure partie de l'administration Valencia succéda une perspective plus optimiste avec la nomination de Joaquín Vallejo Arbeláez comme ministre de l'Économie en 1965. Vallejo annonça un programme de stabilisation construit autour de la réforme des taux de change, des impôts plus élevés et une réduction des dépenses du gouvernement. Les États-Unis qui avaient attribué les résultats négatifs des années antérieures principalement à des erreurs dans l'exécution des politiques, placèrent leurs espérances dans le ministre Vallejo et le candidat libéral à la présidence de pour l'élection de mai 1966, Carlos Lleras Restrepo; tous deux leur semblaient des leaders bien préparés avec une mentalité « développementaliste ».

De cette manière, assumant qu'était arrivée l'heure des réformes et que le pays se trouvait enfin prêt à avancer sur le chemin du développement, l'assistance nord-américaine associée au FMI et à la BIRD fut considérée comme cruciale pour restaurer la confiance publique dans le gouvernement, son nouveau cabinet et les mesures réformistes. Cette position se concrétisa par un paquet d'aide conjointe qui incluait : (1) un fonds du FMI de 36,5 millions de dollars pour l'année 1966, plus un virement additionnel de 48,5 millions de dollars en paiement de dettes de 1966 ; (2) un programme de prêt de l'USAID de 65 millions de dollars pour couvrir une année de programme d'octobre 1965 à septembre de 1966; (3) un accord de stabilisation du Trésor des États-Unis de 12,5 millions de dollars ; (4) des garanties de l'*Eximbank* jusqu'à 15 millions de dollars ; (5) des montants additionnels en marchandise agricole selon la Loi publique 480 ; et (6) un projet de prêts additionnels de l'USAID (Survey 1969: 699-700).

Le versement de ces fonds dépendait du respect des engagements liés à la réforme des taux de change, la libéralisation des restrictions aux importations et l'élimination des retards dans les paiements externes, la réduction des dépenses de fonctionnement du gouvernement, l'encouragement à l'exportation, la réforme fiscale, la mise en place de programmes de développement dans les domaines de

l'éducation et de l'agriculture, de même que la révision de l'administration des impôts, de l'impôt sur le revenu et la création de nouveaux impôts.

Le plan de stabilisation de Vallejo porta ses fruits et une bonne partie de ce succès était due aux prêts externes ; cependant, la crise monétaire de fin 1966 obligea le gouvernement de Lleras Restrepo à demander des avances sur le programme de prêts afin de procéder à une nouvelle dévaluation. La réponse de l'USAID fut négative parce qu'il ne pouvait pas utiliser les fonds de développement de 40 ans pour résoudre une crise de liquidité immédiate. L'autre option du gouvernement colombien résidait dans les crédits du FMI et les banques commerciales mais celles-ci faisaient pression pour que le gouvernement fasse une nouvelle dévaluation de la monnaie ou bien revienne au système de types de change multiples.

Dans une déclaration publique, le président Lleras Restrepo rejeta les exigences des créanciers internationaux et mit fin au programme de libération des importations et des opérations du marché libre de devises (Caballero Argáez 2009: 97). Le gouvernement se décida alors pour un système souple de modification graduelle dans la valeur de la devise connu comme la « dévaluation au goutte à goutte » ; il réglementa aussi les transactions en monnaie étrangère et instaura de nouveaux mécanismes de promotion des exportations. Ceci coïncida avec un changement dans les structures des exportations où il y avait une moindre dépendance au café ; le volume de devises provenant des exportations de café passa de près 80 % en moyenne dans les années 1963-1966, à près de 60 % des exportations totales en 1970. (Gaviria, Juan Felipe 1989: 183).

Mais Lleras Restrepo était réaliste et bien qu'il critiquât publiquement les conditions imposées par les États-Unis, il était disposé en privé à suivre les indications de la BIRD et du FMI et avança dans le programme de réformes (Taffet 2007: 169). La réforme du taux de change (décret-loi 444) de mars 1967 devint la pierre angulaire des nouvelles politiques de balance des paiements qui formèrent le pré-requis pour la rénovation des prêts à grande échelle des

organismes internationaux pour la Colombie en 1967. Un nouveau prêt de 100 millions de dollars fut autorisé en mai 1967.

Ces politiques conduisirent à une augmentation massive des exportations de produits manufacturés et à rendre plus saine l'économie colombienne. Les exportations de produits autres que le café crûrent en moyenne de 196 millions de dollars annuels entre 1963 et 1966 à une moyenne de 277 millions de dollars annuels entre 1967 et 1970. (Ocampo et Bernal 1996).

Le programme de gouvernement contenait des objectifs compréhensifs, non seulement par rapport à la balance des paiements et aux thèmes monétaires, mais aussi par rapport à l'agriculture, l'industrie et l'éducation. Lleras Restrepo était convaincu que la solution aux problèmes de la violence se trouvait plus dans ses causes structurelles, comme le problème de la distribution inégale de la terre, que dans l'application d'une stratégie contre-insurrectionnelle.

On impulsa alors la création d'une série d'institutions, on conçut un plan agricole intégral et on consolida l'Institut de réforme agraire (INCORA). D'autre part, l'Institut pour le développement industriel (IFI) fut réorganisé et doté de nouveaux fonds provenant de l'investissement en bons du gouvernement de l'Institut de sécurité sociale. Dans le domaine de l'éducation, le gouvernement proposa d'améliorer aussi bien la couverture que les niveaux de qualité ; c'est pourquoi la responsabilité financière de l'éducation élémentaire passa aux départements et communes (Survey 1969: 713-14). Commença également le décollage définitif de la sécurité sociale en Colombie et on créa l'Institut colombien de bien-être familial pour la protection de l'enfance.

L'administration de Lleras Restrepo avança aussi dans l'intégration économique régionale, un des objectifs de la Charte de Punta del Este. La Colombie fut le pays hôte d'un « Petit Sommet » le 14 août 1966, auquel assistèrent le Chili, le Venezuela, le Pérou et Equateur. L'objectif de la réunion était de promouvoir l'intégration économique latino-américaine sous-régionale des pays andins, selon la prémisse qu'il serait plus facile d'intégrer les parties de la zone que la région toute entière. En août 1967, les pays originaux du « Petit Sommet », plus la

Bolivie, s'accordèrent sur la création de la Société pour le développement andin, capitalisée avec 50 millions de dollars, avec des apports de même proportion que les inscriptions de ses membres à la Banque interaméricaine, et avec son siège à Caracas. Son capital serait utilisé pour financer l'expansion et la modernisation des industries existantes, en construire de nouvelles et pour le développement multinational d'œuvres telles que les routes et l'électricité (Survey 1969: 725).

Les résultats des élections législatives de mars 1968 et le comportement des indices économiques montrèrent que le gouvernement de Lleras Restrepo avait réussi à consolider aussi bien sa position politique que sa politique économique en élargissant sa marge de manœuvre sans perdre le soutien des États-Unis, le pays fut même considéré comme un modèle pour la région⁵⁴.

À la mi-1968, la Colombie avait atteint une croissance de 4,5 % du PIB malgré la chute des prix du café. L'accroissement de la capacité de l'État à collecter les impôts comme le maniement plus rationnel de ses dépenses avait permis une augmentation de 42 % de l'investissement public, spécialement dans l'agriculture et l'éducation. De plus, l'inflation continuait de descendre et les exportations de monter. Forte de ces succès, la Colombie resta une priorité de l'APP, bien que les États-Unis octroyent à ce moment-là beaucoup moins de moyens à l'Amérique latine en général (Projet Budget Submission FY 1970 Colombia).

En juillet 1968 on approuva un nouveau prêt de 58 millions de dollars et un autre pour le secteur agricole de 15 millions de dollars. Les États-Unis et leurs alliés au FMI et à la Banque mondiale insistèrent sur la nécessité d'accélérer les réformes avec une dévaluation des types de change et d'une plus grande libéralisation du commerce. Lleras Restrepo considérait que la Colombie avait largement démontré sa volonté de réforme et pouvait donc compter sur la récompense et la confiance de Washington. C'est pourquoi devant l'augmentation de la pression de la part du gouvernement nord-américain, le président Lleras se montra réticent à

⁵⁴ Les organismes financiers internationaux réalisèrent aussi une évaluation positive du cours de la politique colombienne à partir de 1968 au point de considérer que le pays était en train d'acquiescer certaines « bases saines pour parvenir à un indice de croissance plus élevé » (Rapport de la mission de la Banque mondiale et de la BID, avril 1968).

suivre ces mesures et critiqua la politique extérieure des États-Unis. Ces tensions se répétèrent durant les négociations sur le dernier des grands prêts vers la Colombie de 69 millions de dollars sous le gouvernement de Johnson. Néanmoins, la fin de la décennie se caractérisa par un flux élevé de prêts externes ; la moyenne des crédits contractés entre 1967 et 1970 s'éleva à 267 millions de dollars annuels, par rapport aux seuls 116 millions de dollars de la période antérieure (Kofas 2002: 82-83).

Le déclin de l'APP coïncida avec l'abandon du modèle d'industrialisation à partir de 1967 ; plus tard la vision de la CEPAL ne serait plus à l'ordre du jour et le développement économique se concentrerait sur le modèle oriental de croissance extérieure.

Bien que l'APP fut conçue fondamentalement comme un programme économique d'aide au développement, l'objectif de conjurer la possibilité d'une extension de l'étincelle révolutionnaire communiste dans toute l'Amérique latine fit que la composante sécuritaire et d'aide militaire nord-américaine était étroitement associée au programme économique.

3. La dimension sécuritaire de l'APP: les débuts de la stratégie contre-insurrectionnelle

Dans le cas colombien, la croisade anticommuniste de la Guerre froide se mêla au phénomène de *La Violencia* et à la présence de groupes de bandits et de guérilleros qui défiaient l'ordre social et la stabilité du régime. La nécessité de pacification de la part des gouvernements du Front national s'articulait donc à la vision de contention de la menace communiste dans le domaine interne, qui donna naissance à une stratégie contre-insurrectionnelle appuyée par les États-Unis tout au long des années 60.

A son arrivée à la présidence en 1958, Lleras Camargo offrit une amnistie aux groupes armés qui s'opposaient au gouvernement et mit en place une série de stratégies contre la violence. Il demanda également l'aide des États-Unis afin de répondre aux défis de la sécurité interne. En réponse, l'administration de Eisenhower envoya une équipe spéciale d'inspection, la *Special Survey Team*, afin d'étudier la situation de sécurité interne du pays⁵⁵; équipe organisée par la CIA avec le soutien du département d'État et du département de Défense.

Dans le rapport remis par l'équipe d'experts nord-américains début 1960 l'accent était mis sur l'incapacité des Forces armées colombiennes à faire face à la grave situation de violence étendue, d'intimidation et d'anarchie qui régnait dans plusieurs régions du pays⁵⁶; selon eux, il s'agissait de la plus grande menace qu'à court terme le premier gouvernement du FN devait affronter.

Par conséquent, le gouvernement colombien devait se concentrer sur deux tâches : la première, à court terme, visait à éradiquer les groupes d'autodéfense en

⁵⁵ L'équipe arriva le 26 octobre 1959 et resta deux mois pour rassembler des informations destinées à établir un diagnostic et formuler des recommandations sur la sécurité interne du pays. Pour plus de détails sur cette équipe voir : (Rempe 1999).

⁵⁶Report of the Colombia Survey Team.Part I-Colombian Survey, April 1960.,Charles T. R. BohannonPapers, Box 11, File #-Part I, Stanford, CA: Hoover Institution on War, Revolution and Peace.

appliquant des méthodes de contre-insurrection ; la seconde consistait à mettre en place une série de réformes de caractère social, politique et économique à long terme, qui permettraient à l'État colombien de retrouver la confiance et la crédibilité auprès des citoyens et de garantir ordre et stabilités permanents (Rempe 2002:5).

Comme le laissait entendre le rapport, la stratégie contre-insurrectionnelle promue par les États-Unis au début des années 60 se fondait sur un modèle d'intervention comme construction étatique basée sur la conjugaison de l'action militaire et de l'action politique dans la lutte contre les forces subversives. En vertu de celle-ci, une large gamme de composantes sociales, économiques et psychologiques fut incorporée à la stratégie de sécurité.

En effet, dans la mesure où le théâtre de la confrontation bipolaire se déplaçait vers le Tiers-Monde, la réponse des États-Unis consista à lier la menace d'expansion du communisme aux conditions de sous-développement prévalent dans les pays les plus arriérés. Cette approche impliquait une réponse non plus uniquement répressive des mouvements communistes à l'intérieur des pays mais aussi par le biais d'une attention aux conditions structurelles de pauvreté, marginalisation et violence dans lesquelles vivaient les populations. Par la suite, la sécurité ne pourrait plus être conçue séparément des conditions matérielles de production et reproduction de la société. Dans cette mesure, la politique d'intervention nord-américaine devint plus complexe, coûteuse et ambitieuse en assumant la fonction de "constructeur ou reconstruteur de nations" et non plus seulement de "pacificateur".

Les recommandations de l'équipe spéciale comprenaient aussi une exhortation au gouvernement nord-américain d'augmenter et de réorienter l'aide vers la Colombie. On recommandait l'envoi d'un groupe de spécialistes avec expérience en action civique, contre-guérilla, information et guerre psychologique, intelligence et contre-intelligence, ainsi que des programmes de réhabilitation et renforcement de la police. A la fin 1961 ces recommandations aboutirent à la remise de 1,5 millions de dollars d'aide militaire à la Colombie à travers le

programme d'assistance militaire (*Military Assistance Program, MAP*). L'équipement militaire remis se composait de différents véhicules, de matériel de communication et de petites armes pour une unité de contre-guérilla, d'un avion et du premier envoi d'hélicoptères (Research Memorandum from the Director of the Bureau of Intelligence and Research 1962).

L'année suivante arriva dans le pays l'équipe Yarborough, un groupe spécial des Forces armées nord-américaines chargé de la continuité du travail de l'équipe spéciale. La nouvelle équipe avait pour but d'étudier le problème de la violence, d'évaluer l'efficacité des efforts contre-insurrectionnels colombiens et de formuler des recommandations pour la mise en place effective d'une équipe militaire d'entraînement à la contre-insurrection (*U.S. Counterinsurgency Military Training Team, MTT*).

Le rapport de l'équipe Yarborough signalait les nombreuses déficiences des Forces armées colombiennes dans le travail antisubversif. Des difficultés qui allaient de la rareté des ressources, le manque de communications essentielles, transport et matériel, la dépendance aux enclaves statiques, un mauvais usage du personnel militaire dans le domaine civil, jusqu'à la désarticulation des travaux d'intelligence, en passant par le faible impact des programmes d'action civique et des opérations psychologiques comme le manque de collaboration entre l'Armée, la Police nationale et le Département administratif de sécurité, DAS (Visit to Colombia february 1962:3-4).

Les recommandations du rapport signalaient la nécessité de promouvoir la professionnalisation des Forces armées, l'amélioration de la planification et la coordination des programmes contre-insurrectionnels, une meilleure dotation en matériel, armement et communication, une plus grande mobilité de la troupe, la réalisation d'opérations conjointes entre les brigades de même que l'intensification des tâches d'intelligence, d'infiltration et de contrôle de la population civile.

En plus de la recommandation du déploiement d'un MTT⁵⁷ pour la guerre psychologique, l'action civique, le soutien aérien et l'intelligence, le rapport conseillait l'envoi de cinq équipes des forces spéciales nord-américaines qui fonctionneraient en même temps que les bataillons des quatre brigades colombiennes plus particulièrement engagées dans la poursuite des guérilleros et des bandits.

Suivant le principe de l' « auto-développement » qui caractérisait la philosophie de l'APP, l'intervention militaire des États-Unis durant cette période se fit de manière indirecte et n'impliqua pas de troupes nord-américaines sur le terrain : il s'agissait d'appuyer l'État colombien pour moderniser ses propres forces militaires et les rendre capables de mettre en place une stratégie contre-insurrectionnelle efficace. L'aide militaire se concentra donc sur la fourniture d'assistance technique et logistique, appui en intelligence, matériel de guerre et envoi d'équipes de conseillers militaires nord-américains pour l'entraînement dans les domaines de l'intelligence, la contre-insurrection, la guerre psychologique et les opérations spéciales, de même que l'ingénierie, l'assainissement et d'autres projets d'action civique (McClintock, Michael 1992 Cap. 6).

En juillet 1962, avec le soutien d'un MTT, les Forces militaires colombiennes présentèrent le Plan LAZO⁵⁸ comme stratégie intégrale de pacification du pays dans l'étape finale de confrontation bipartisane (Leal Buitrago 2006:63). L'objectif central consistait à éliminer les bastions des groupes rebelles appelés « républiques indépendantes », petites enclaves contrôlées par les communistes dans des zones éloignées de la capitale du territoire colombien⁵⁹ que le

⁵⁷ De fait, tout au long des années 60 la Colombie fut le pays d'Amérique latine qui reçut le plus de MTT. Ces équipes étaient coordonnées par le Latin American SpecialActionForce (1st SpecialForces, 8th SpecialForcesGroup) stationné dans la zone du canal depuis 1962.

⁵⁸Le Plan fut annoncé par le général Ruiz Novoa, commandant du Bataillon Colombia durant la guerre de Corée et ministre de la Guerre dans l'administration Valencia, en 1962, lors d'une réunion des leaders militaires nord-américains et latino-américains dans la zone du canal de Panamá.

⁵⁹ Ces enclaves commencèrent comme zones d'autodéfenses établies durant la guerre civile de 1949-1953 et continuèrent d'exister en tant que communes agraires autogérées sous le régime de Rojas Pinilla. Durant l'époque de démobilisation des guérilleros qui suivit la chute de Rojas, les

gouvernement considéré comme des foyers révolutionnaires à partir desquels ils prétendaient renverser le régime et qui se situaient dans la vallée du Río Magdalena⁶⁰.

Le plan se développa à travers la mise en place d'une série d'activités secrètes et psychologiques qui permirent d'infiltrer les organisations armées et de convaincre la population civile de collaborer avec l'armée. On installa aussi des campements qui servaient de bases afin d'entraîner et envoyer des unités contre-insurrectionnelles à la poursuite des plus fameux bandits de *La Violencia* entre 1963 et 1964. Le Plan LAZO incluait aussi un programme d'action civico-militaire dans laquelle les effectifs militaires contribuaient à l'exécution de programmes d'appui à la société civile.

Avec le Plan LAZO, la Colombie adopta la méthode de guerre contre-insurrectionnelle des États-Unis qui comprenait :

- L'entraînement à la contre-guérilla par les forces de sécurité, la mise en place de programmes d'action civique, le recrutement d'informateurs et l'infiltration de personnel de sécurité dans les groupes guérillero.
- La conduite d'opérations psychologiques dans le but d'établir un contrôle sur la population civile.
- Le commencement d'opérations pour bloquer des aires spécifiques et pour isoler les guérillas de leurs sources d'appui et d'intelligence.
- L'emploi d'informateurs et d'infiltrés locaux pour diviser la cohésion entre des groupes guérillero et mener à bien des opérations de contre-insurrection de manière constante, associé à la guerre psychologique afin de détruire des unités de la guérilla et liquider ses leaders.

communistes du sud de Tolima refusèrent de se rendre. La plus connue de ces enclaves se nommait Marquetalia.

⁶⁰ A ce moment on estimait le nombre de groupes armés insurgés à 11 groupes communistes d'environ 1 600 à 2 000 hommes, qui comptaient sur l'appui du Parti communiste colombien. Il restait aussi 29 groupes non-communistes d'environ 4 500 hommes situés dans le centre et le sud du pays (Daschle 1962: 3-6).(Valencia Tovar, 1992: 420).

- Reconstruire d'un point de vue économique, social et politique les zones d'opérations sous les auspices des programmes d'aide nord-américains. (Rempe 2002:28).

Dans le cadre Plan LAZO et durant l'administration de Valencia (1962-1966), furent mis en place des programmes d'action civico-militaire comme moyen d'amélioration de la sécurité dans les zones rurales. Cherchant à contrecarrer la stratégie communiste de « guerre populaire » et avec l'appui des États-Unis, le gouvernement national développa des programmes d'investissement en infrastructure et d'amélioration de l'attention aux nécessités basiques de la population rurale.

De fait, l'armée participa à la construction de puits d'eau et de système d'eau potable, aux programmes d'alphabétisation, au développement des campements de jeunes et à la construction d'écoles rurales, comme de dispensaires pour fournir des traitements médico-dentaires dans les régions les plus affectées par la violence. L'action civico-militaire cherchait à dépasser la méfiance des populations envers les forces de sécurité et à gagner son appui pour les opérations militaires et d'intelligence.

L'attaque de Marquetalia, dénommée « Opération Souveraineté », se réalisa le 28 mai 1964, dans le cadre du Plan LAZO. Elle consista en une opération contre l'enclave de guérilleros dirigée par Manuel Marulanda Vélez, futur chef de la guérilla des FARC (Forces armées révolutionnaires de Colombie). L'opération incluait l'artillerie lourde, des bombardements des forces aériennes et un siège de l'infanterie et de la police composé de trois bataillons qui comptaient près de 2 000 hommes dans les zones contrôlées par les guérilleros. Bien que la majeure partie des subversifs réussit à fuir, l'offensive mit fin à cette « république indépendante » et ouvrit la voie à une autre étape du conflit armé colombien : la guerre de guérilla mobiles.

L'appui financier au Plan LAZO provenait principalement de l'aide de l'USAID et du *Mutual Aid Program* (MAP) ; entre 1961 et 1967 la Colombie reçut 60 millions de dollars d'aide militaire (Leal Buitrago 2006:64).

En guise de bilan de cette période sur le thème de la sécurité, on peut affirmer que les États-Unis jouèrent un rôle central dans la mise en place de la politique de sécurité du Front national, sans laquelle il n'aurait pas été possible d'affronter les problèmes que la violence partisane avait générés. Le soutien non seulement militaire et économique mais aussi politique s'avéra crucial dans le maintien du Front national et la pacification du pays pendant cette période. Néanmoins, l'approche nord-américaine de la politique contre-insurrectionnelle assumée par la Colombie donna une nouvelle dimension, et en certaines occasions, dénatura le conflit colombien en le submergeant dans la logique de la Guerre froide, ce qui généra à son tour une dynamique particulière qui finit par prolonger la confrontation armée.

En effet, les deux premiers gouvernements du Front national (1958-1962, 1962-1966) développèrent une campagne contre-insurrectionnelle ferme et promulguèrent des réformes qui cherchaient à s'occuper des demandes sociales et à réduire la polarisation politique dans tout le pays. Cependant, à partir de 1966, l'élan de rénovation et de changement parmi les élites retomba : la rareté des ressources comme le manque de volonté politique pour approfondir les réformes engendra la résurgence des tensions antérieures, et dans certain cas, l'émergence de nouveaux éléments de fracture sociale. L'opposition à un système politique qui empêchait la participation des autres forces politiques distinctes des deux partis traditionnels comme l'inaccomplissement des promesses d'amélioration substantielle du niveau de vie de la population déboucha sur l'apparition de nouvelles organisations insurgées, tant à la campagne qu'à la ville ; mouvements guérilleros qui promouvront activement durant les deux décennies suivantes la lutte armée révolutionnaire comme alternative au système politique existant et à l'ordre social inégalitaire.

4. Les résultats de l'APP

En termes généraux on peut affirmer que, sans aucun doute, la décennie des années 60 fut une période de renforcement de l'État colombien. Dans ce processus l'APP joua un rôle significatif tant en ce qui concerne les ressources fournies et en transfert d'expertise, que dans l'appui politique au Front national et à son projet modernisateur. L'APP soutint l'élan de modernisation initié depuis la fin des années 40 mais qui au début des années 60 dû faire face au manque de capitaux nécessaires au modèle de substitution des importations (Voir Annexes Tableau 6 Evolution de l'aide à la Colombie sous l'APP).

Néanmoins, le bilan des résultats de l'Alliance pour le progrès en Colombie rend compte de la tension permanente et, parfois, de contradictions ouvertes, entre les finalités à court et long terme, et entre l'objectif de parvenir au développement économique d'une part, et les objectifs politiques liés à la stabilité politique et au maintien des institutions politiques démocratiques du pays à travers l'appui aux gouvernements du Front national, d'autre part. En général, le programme de prêts de l'APP s'était orienté, vers le soutien soit au gouvernement dans une période électorale, soit au programme de stabilisation économique.

Quant aux finalités économiques, si l'objectif de stabilisation économique pour contrôler l'inflation et réduire le déficit dans la balance des paiements visait à générer les conditions nécessaires au décollage économique, le but à long terme du développement économique s'estompa en même temps que les réformes sociales passaient au second plan. L'urgence des États-Unis de présenter un cas de réussite qui convaincrerait le reste des pays d'Amérique latine pour prendre la voie réformiste conduisit à privilégier en Colombie le programme de prêts pour résoudre des problèmes macroéconomiques. En ce sens, on peut affirmer que l'APP dans le pays fonctionna plus comme un programme de stabilisation économique et politique que de développement économique proprement dit.

Au sujet des buts économiques et sociaux fixés dans la Charte de Punta del Este, entre 1961 et 1967, le produit national brut *per capita* augmenta seulement de

276 à 295 millions de dollars par an, une moyenne de 1,2 % annuel, par rapport aux 2,5 % fixés par Punta del Este. En tout état de cause, et à la surprise même des fonctionnaires nord-américains, la Colombie s'acquitta avec succès de tous les standards du programme de prêts. Pour sa part, la dette externe déboursée augmenta entre 1957 et 1970 de 762 millions de dollars, accroissement qui eut précisément lieu durant les années de crise comme résultat de crédits de la balance des paiements et apports bilatéraux du gouvernement (Gaviria, Juan Felipe 1989: 188).

Durant les années 60, la Colombie eut besoin de l'aide nord-américaine pour financer les déficits de la balance des paiements alors qu'elle se préparait à diversifier son économie et à accroître ses exportations. Cela signifiait une subvention au développement qui permettrait au pays de s'ouvrir aux conditions des marchés mondiaux. L'aide externe joua un rôle crucial dans la solution des problèmes de la balance commerciale : le déficit diminua de 142,6 millions de dollars en 1961 à 64,5 millions de dollars en 1967 ; cependant, cette amélioration fut plus apparente que réelle, car le résultat de strictes restrictions à l'importation imposées au début 1967 après le déficit 290,2 millions de dollars en 1966. (Survey 1969: 668). L'aide externe engagée entre 1961 et 1969 monta à 1,717 millions de dollars, presque le double de volume des exportations colombiennes, distinctes du café, dans la période (Gaviria, Juan Felipe 1989: 188).

En ce qui concerne les réformes sociales et économiques, les difficultés pour les mener à bien vinrent de la combinaison de deux facteurs : d'un côté, la faible capacité du gouvernement colombien d'élaborer ou de mettre en place des projets viables qui pourraient être exécutés dans les délais établis par les agences nord-américaines : de l'autre côté, la difficulté de concilier les visions et les intérêts contraires à l'intérieur de la société colombienne, ce qui empêchait de mener une transformation radicale des structures sociales et économiques du pays. Comme le signalait le rapport de bilan au Congrès nord-américain : « les impôts ont augmenté, mais jusqu'à 1967 aucun effort sérieux n'a été fait pour améliorer la collecte. La Colombie a à peine commencé à aborder les problèmes d'une

distribution équitable des recettes, et la structure sociale du pays reste essentiellement inchangée, avec près de deux tiers de la population qui ne participe pas aux processus de décisions économiques et politiques » (Survey 1969: 668).

Le programme de réforme agraire, un des plus précoces de l'APP, fut décrété en 1961, mais en 1967 on avait fourni des titres de propriété de terre à seulement 54 000 des près de 400 000 à 500 000 familles sans terre, dont le nombre augmentait de 10 % à l'année. Bien que la réforme agraire reçoive une certaine assistance des États-Unis, l'accent principal de la politique d'aide à l'agriculture s'orienta vers l'augmentation de la production pour l'exportation.

Le bilan de la réforme présenté à la fin de la période fut, en général, négatif :

« L'examen de l'économie colombienne et la réforme agraire suggèrent deux conclusions : la première, que le programme de réforme agraire est resté très limité tant dans sa portée que dans la couverture afin d'avoir un impact significatif dans la production agricole. La seconde, que les mesures d'emploi et de distribution des recettes, lesquelles ne furent jamais incluses dans la réforme agraire, sont aussi nécessaires pour dilater les marchés et accroître la productivité » (Felstehausen, Herman 1970: 38).

Au sujet des politiques d'éducation les résultats furent plutôt maigres ; alors que le pourcentage d'alphabétisation continuait d'être identique tout au long de la décennie, le nombre total d'analphabètes fonctionnels s'accrut, passant de 5 à plus de 6 millions. (Mitchell, James 1971).

En revanche, les programmes de planification familiale patronnés par l'APP donnèrent des résultats positifs étant donné qu'au milieu des années 60 commença en Colombie un changement démographique substantiel. La première enquête nationale de fécondité réalisée en 1969 montrait une surprise de la fécondité, donnant lieu ainsi à la « transition démographique ». Entre 1965 et 1975 les niveaux de fécondité baissèrent de 40 %, passant de 7 à 4,2 enfants par femme. La Colombie posa ainsi en exemple de changements démographiques

accélérés dans le cadre de la planification familiale non coercitive (Rueda Plata 1989: 382).

D'autre part, les résultats les plus tangibles du programme furent peut-être ceux atteints en rapport avec la stabilité politique. L'APP s'avéra un facteur crucial dans la consolidation et le maintien du régime politique établi à travers le Front national. Les décisions autour de l'octroi de l'aide nord-américaine prirent en compte en différentes occasions le degré de crédibilité et de soutien du gouvernement aussi bien au Congrès national que dans l'opinion publique colombienne.

Selon l'optique de Washington, le Front national garantissait l'ordre et la stabilité requis afin de mettre en marche son projet modernisateur dans l'hémisphère et avec un pays fermement allié. Conscient que la légitimité du gouvernement colombien était liée à sa capacité de répondre aux demandes des secteurs sociaux, les États-Unis se virent obligés à pondérer leur exigences afin d'avancer rapidement dans les réformes et équilibrer l'économie, en accord avec les nécessités du gouvernement colombien afin de pallier les effets négatifs des politiques d'ajustement sur la population et pouvoir négocier avec les secteurs de l'opposition. Cependant, les moments de crispation ne manquèrent pas. Les fonctionnaires nord-américains sentaient qu'ils devaient faire pression sur la Colombie en s'appuyant constamment sur le programme de prêts, alors que le gouvernement colombien, lui, essayait toujours d'élargir sa marge de manœuvre afin d'avancer à son rythme et selon sa vision sur les réformes, en accord avec les circonstances. Ce fut le cas notamment à propos de la dispute sur la dévaluation. Malgré les conditions, il y eut des moments où le gouvernement colombien réussit à faire valoir sa position dans l'agenda de l'APP.

Pour leur part, les États-Unis se virent obligés de baisser les standards exigés pour mener à bien les réformes fondamentales et dut céder devant les pressions politiques à court terme. On créa une sorte de cercle vicieux : l'aide avait pour but de soutenir les gouvernements afin qu'ils puissent mettre en place les réformes nécessaires et parvenir au développement économique ; mais les fortes conditions

pour la délivrance de l'aide générait à son tour un mécontentement parmi la population et l'opposition politique, ce qui affaiblissait le gouvernement dans son adoption des mesures requises. Le grand dilemme de Washington consistait donc à établir quand et comment permettre que les considérations les plus politiques et conjoncturelles détermineraient la direction du programme d'aide.

Comme l'exprimèrent les fonctionnaires nord-américains à ce moment-là :

« La limitation de l'assistance financière serait l'outil le plus puissant à court terme disponible pour les États-Unis afin d'influencer les politiques colombiennes sur des sujets telles que les taux de change et l'encouragement à l'exportation, mais l'usage de cet outil pourrait, en même temps, produire des ondes expansives qui menaceraient tant la stabilité politique que la stabilité économique » (Survey 1969: 685).

Ce paradoxe s'explique par la contradiction entre l'intention d'orienter et de contrôler le changement social de manière pacifique, rapide et ordonnée sans tenir compte des conséquences négatives ou non voulues des changements. Ces effets défavorables, génèrent, à leur tour, de fortes réactions et résistances donnant naissance à des situations d'instabilité politique qui conduisent à compromettre la permanence du régime réformiste lui-même.

De plus, l'expérience en Colombie démontra que le succès d'un programme de construction étatique ne dépendait pas seulement de la volonté politique des élites, comme le croyait le gouvernement nord-américain au début de l'APP ; une des raisons de l'enthousiasme des États-Unis face à la Colombie au commencement de l'APP fut le plan de développement que le gouvernement de Lleras Camargo présenta en décembre 1961. La Charte de Punta del Este avait mis beaucoup l'accent sur la planification et la Colombie fut le premier pays latino-américain à produire un plan global. Il semblait raisonnable d'assumer que l'aide au plan colombien provoquerait des efforts de planification dans tout l'hémisphère. Néanmoins, les résultats du programme en Colombie montrèrent que l'existence d'un plan de développement n'était pas suffisante. La question de la disponibilité et de mobilisation des ressources pour le développement de la

part de l'État colombien mirent au premier plan la nécessité de politiques fiscales et monétaires adéquates qui garantiraient la stabilité macroéconomique.

D'autre part, outre les considérations autour de la stabilité politique du Front national, une des raisons qui explique pourquoi se maintint la fourniture de fonds et le programme de prêts malgré les résultats inattendus provient de la décision même des États-Unis de convertir la Colombie en « *show case* » de l'Alliance. Cela limita aussi la marge de manœuvre de Washington ; en considérant que la disponibilité de crédit dans les banques commerciales était liée à son engagement dans le pays, le gouvernement nord-américain craignait qu'en retenant ou en diminuant les prêts, les banques commerciales se montrent peu disposées à fournir des crédits non seulement à la Colombie mais aussi à d'autres pays d'Amérique latine.

Comme le signalera Thomas Mann, fonctionnaire du département d'État sous Eisenhower, et ultérieurement administrateur du programme de l'Alliance pour le progrès dans le gouvernement de Johnson, à la fin des années 50 et au début des années 60, on vivait à Washington dans l'« illusion de l'omnipotence » en considérant que s'ils avaient été capables de reconstruire l'Europe, ils étaient en conditions d'améliorer, de réformer et de moderniser les sociétés latino-américaines et de faire plier leurs structures sociales oligarchiques :

« En intervenant en Amérique latine, avec des programmes d'aide économique, militaire et culturel, les États-Unis croyaient pouvoir construire des nations qui seraient démocratiques, progressistes et anti-communistes. La vision selon laquelle la réforme dirigée par les États-Unis pouvait servir comme alternative à la révolution et au communisme était le noyau des programmes de l'Alliance pour le progrès dans les années 60 et de l'Initiative du bassin caribéen dans les années 80 » (Rabe, Stephen, 1988: 177).

Le cas colombien montra que s'il était encore possible de réunir initialement les conditions idéales pour atteindre les objectifs de l'APP, l'intervention comme construction nationale, et dans ce cas orientée vers le développement

économique, s'avérait un sujet plus complexe, coûteux et contradictoire que ce que le gouvernement nord-américain entrevoyait au début des années 60.

Chapitre 3

La lutte contre les drogues depuis 1975

La lutte contre les drogues déclarée par les États-Unis a donné naissance à un type d'intervention spécifique dans les pays producteurs. Dans le cas colombien celle-ci a dépendu autant du rôle joué par le pays dans la dynamique de l'économie illicite que des orientations et impératifs de la politique antidrogues dictés depuis Washington. Cette intervention, qui au départ visait seulement à empêcher l'arrivée de chargements de drogues sur le territoire nord-américain à travers l'application extraterritoriale des lois antidrogues des États-Unis, impliquera progressivement des aspects cruciaux de la vie nationale ; les arrangements institutionnels préalables s'altéreront et les « équilibres entre les secteurs dominants » se modifieront au point de convertir le thème des drogues illicites en une question centrale de la sécurité nationale et de la gouvernabilité du pays.

De même, dans la mesure où le problème du trafic illicite de drogues se convertit en une menace à la sécurité nationale des États-Unis, le thème devint de plus en plus important dans leur politique extérieure, ce qui généra des niveaux plus élevés de bureaucratisation et de disponibilité des ressources d'aide externe afin d'affronter la menace des drogues. Cette "sécurisation" montra que le narcotraffic devait être attaqué comme un problème policier et militaire, avant de devenir un thème de santé publique.

A la différence de l'Alliance pour le progrès, la politique anti-narcotiques ne fut pas conçue comme une stratégie qui viserait au *statebuilding*, ni à promouvoir le développement économique pour maintenir la sécurité et la stabilité du pays où se déroule l'intervention; il s'agissait plutôt d'une politique avec un objectif

spécifique et clairement délimité : obliger les pays producteurs à contenir le trafic à l'intérieur de leurs frontières en les engageant à appliquer des mesures coercitives face à la production et à la commercialisation des drogues illicites. Cependant, c'est la complexité même du phénomène du narcotrafic comme les « effets collatéraux » de la politique anti-narcotiques qui vont contribuer peu à peu à intensifier l'intervention nord-américaine en Colombie.

L'objectif de ce troisième chapitre consiste à analyser la manière dont fut mise en place la politique antidrogues, les changements dont elle fit l'objet et les effets qu'elle eut dans le pays tout au long de deux décennies, entre le milieu des années 70 et la fin des années 90. Cela nous permettra de mettre à l'épreuve l'hypothèse selon laquelle l'intervention, faite à travers la politique anti-narcotiques, donna naissance à un processus contradictoire, ambigu et mal évalué qui, au lieu de résoudre le problème des drogues, approfondit les problèmes qui lui sont associés.

L'intervention des États-Unis en Colombie à travers la lutte contre les drogues sera analysée en deux parties : dans la première nous rendrons compte de l'approche nord-américaine qui sert de base à l'action extraterritoriale en matière de drogues, c'est-à-dire, l'application internationale de la loi pénale nord-américaine ; de même, nous présenterons en termes généraux les éléments qui composent la politique anti-narcotiques. Dans la seconde partie, nous analyserons en détail la manière dont a été appliquée la politique anti-narcotiques en Colombie depuis le milieu des années 70, en distinguant trois étapes, ce qui permettra de caractériser le type d'intervention à laquelle donna lieu la dénommée « guerre contre les drogues ».

1. L'approche nord-américaine de la lutte contre les drogues

Depuis le départ, Washington envisagea la lutte contre les drogues dans le combat à l'offre dans les pays producteurs. L'objectif était de diminuer la disponibilité de drogues dans les rues des villes nord-américaines, particulièrement de cocaïne et d'héroïne, à travers la restriction à la production, principalement dans les pays andins, et la saisie des chargements sur les routes de commercialisation.

La stratégie des États-Unis contre les drogues illégales a donc consisté à éliminer complètement ses sources ou à réaliser la confiscation sur les routes de transport, avant qu'elles n'arrivent aux consommateurs. - Cette stratégie se fonde sur la réduction de l'offre afin de rendre le trafic de drogues plus coûteux et dangereux, augmentant les prix et jouant comme facteur dissuasif face au consommateur final. C'est ainsi qu'elle est exprimée dans le Rapport sur la stratégie internationale de contrôle des narcotiques du département d'État en 2004 :

"Nos programmes internationaux de lutte contre le narcotrafic sont dirigés aux trois premiers maillons de la chaîne de production et de consommation : la culture, le traitement et le transport. Plus sûre sera notre attaque à la source, plus grande sera notre possibilité de retenir le flux du narcotrafic en général. Le contrôle des cultures est le mécanisme le moins coûteux pour réduire la demande. Il n'y aura pas d'entrée de drogues au système si on détruit les cultures ou empêche sa récolte". (INCSR 2004).

1.1. L'application internationale de la loi pénale nord-américaine

Le type d'intervention qui est générée à travers la lutte contre les drogues est conceptualisé et justifiée par les États-Unis sous la figure de l'*international criminal law enforcement*, c'est-à-dire, l'internationalisation des lois criminelles, politiques, des capacités ou institution de la justice :

“l’application internationale de la loi criminelle peut être entendue autant comme l’extension extraterritoriale des activités de justice criminelle, qui fonctionnent normalement à l’intérieur d’une unique juridiction, comme la dimension de justice criminelle qui fait partie des institutions et des activités de la politique extérieure conçue pour protéger et faire prévaloir les intérêts nationaux” (Nadelmann 1993: xiv).

Selon la perspective nord-américaine, cette modalité d’intervention est posée comme une réponse à l’expansion des activités criminelles transnationales, résultant de l’interdépendance à la fois complexe et multidimensionnelle que produit la globalisation. Les avancées technologiques au niveau planétaire tout comme la faiblesse institutionnelle, y compris la permissivité de la part des pays impliqués affectent la sécurité nationale et les intérêts des États-Unis faisant que celui-ci assume le rôle de policier global.

Cependant, l’internationalisation de la justice nord-américaine ne se présente pas seulement à partir de la globalisation de la fin du XX^e siècle, car la Guerre froide a aussi généré une série d’incitations en ce sens. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, l’élargissement de la juridiction extraterritoriale nord-américaine va être lié à quatre thèmes (Nadelmann, 1993:104):

1. La présence militaire nord-américaine dans le monde, laquelle a rendu nécessaire une forme de régulation impliquant loi et ordre dans le personnel militaire, et entre ceux-ci et la population civile du pays où ils sont stationnés.
2. La création de programmes d’aide externe, auxquels s’ajouteront les programmes d’entraînement policier et militaire destinés à renforcer les gouvernements anticommunistes et à supprimer les insurrections procommunistes⁶¹.

⁶¹ En 1962 l’administration Kennedy créa à l’intérieur de l’Agency for International Development (AID), l’Office of Public Safety (OPS) dans le but de centraliser toute l’assistance policière vers les pays étrangers. Les deux récepteurs mondiaux majeurs de l’assistance de l’OPS furent le Sud-Vietnam et la Thaïlande. En Amérique latine, ce fut le Brésil.

3. L'établissement de dispositions internationales qui interdisaient l'exportation d'armes et de technologie sophistiquée vers les régimes prosoviétiques et à ceux considérés comme hostiles, ce qui renforça le rôle des agences nord-américaines chargées d'enquêter et de faire appliquer de telles lois.
4. L'extension et la sophistication des systèmes d'espionnage entre les blocs rivaux firent que la lutte contre les activités d'espionnage fut dévolue aux agents de l'application internationale de la loi.

Malgré les développements initiaux, la déclaration de l'administration Nixon d'une "guerre contre les drogues" et son souhait d'impliquer les gouvernements étrangers dans cette tâche sera responsable de l'élargissement et de l'intensification de l'application internationale de la loi de la part des États-Unis. L'accent mis par Washington sur la dimension internationale du trafic de drogues était dû au fait qu' on offrait ainsi un champ d'activité à la justice criminel dans lequel le gouvernement fédéral pouvait prédominer sur les agences locales et étatiques, et fixer un objectif politique à ceux qui préféreraient ne pas prendre en compte les causes intérieures de l'usage illicite croissant des drogues (Nadelmann, 1993: 106).

De plus, à partir des années 70 il y eut une tendance à criminaliser les conduites qui auparavant étaient considérées comme licites, par exemple le blanchiment d'argent. Par la suite d'autres lois élargiront la portée de la juridiction criminelle nord-américaine ; par exemple, la criminalisation du terrorisme et d'autres offenses et conspirations contre les citoyens et les intérêts nationaux, qui étaient auparavant hors de portée des cours nord-américaines.

La campagne politique et diplomatique d'internationalisation de la guerre contre les drogues combina une expansion de la présence globale des agents nord-américains et les efforts de développement des capacités indirectes d'application de lois anti-narcotiques de la part des agences judiciaires et policières étrangères. A partir des années 70,

“les agents d’application de la loi anti-narcotiques stationnés à l’étranger remplirent le rôle symbolique de fournir une manifestation visible de l’engagement du gouvernement nord-américain dans l’application de loi antidrogues internationale et sa volonté d’assister les agences de police étrangères. Leur présence dans les ambassades des États-Unis sert de souvenir constant aux gouvernements étrangers comme aux ambassadeurs que la politique anti-narcotiques est maintenant un objectif de la politique extérieure de haut niveau pour le président et pour le Congrès” (Nadelmann, 1993: 142).

Ainsi, en plus de l’expression d’une volonté politique résolue de combattre le phénomène du trafic illicite de drogues, l’application de la politique anti-narcotique à l’étranger généra un large développement bureaucratique et opérationnel.

1.2. La politique anti-drogues des États-Unis

L’objectif principal de la politique anti-drogues des États-Unis est de réduire l’offre de drogues illicites qui arrivent sur son territoire. De manière corollaire, elle cherche également à réduire la quantité de drogues illégales qui sont cultivées, traitées et consommées dans le monde. Pour atteindre ces objectifs, au long de plusieurs décennies un réseau complexe d’agences et d’institutions (1) a été développé permettant de mettre en place une stratégie multidimensionnelle qui englobe différents champ d’action (2) et s’appuie sur une série d’outils qui combinent incitations et sanctions (3) afin d’obtenir la coopération des pays impliqués dans le trafic.

1.2.1. Agences chargées de la politique anti-drogues

Aux États-Unis

Il existe plusieurs agences nord-américaines chargées de la mise en place des mesures pour le contrôle international des drogues illicites, (Wylter 2008):

L'Office of National Drug Control Policy (ONDCP) est responsable de la coordination de l'ensemble de la stratégie anti-narcotiques des États-Unis. Elle formule les objectifs et les politiques de la stratégie anti-drogues tant au niveau national qu'international, et coordonne le budget fédéral destiné à ce thème. L'ONDCP se trouve à l'intérieur du Bureau exécutif de la Maison Blanche, son directeur est surnommé "le tsar anti-drogues".

Le département d'État est chargé de coordonner tous les programmes anti-drogues à l'extérieur mis en place par le gouvernement des États-Unis, y compris l'aide anti-narcotiques externe. A l'intérieur, le *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* (INL) produit l'*International Narcotics Strategy Report* (INCSR)⁶² à travers lequel est réalisé le suivi des efforts des pays qui reçoivent l'aide anti-narcotiques en matière de lutte contre les drogues.

L'*U.S. Agency for International Development* (USAID) est responsable de la fourniture d'aide pour le développement social et économique sur le long terme. En rapport à l'aide anti-narcotiques, l'USAID administre les programmes de développement alternatif, lesquels ont pour objectif de fournir d'autre source de revenus aux populations impliquées dans les processus de culture, production et traitement des drogues illicites. L'Agence patronne aussi les campagnes d'éducation pour prévenir l'usage des drogues.

Le département de Défense joue un rôle central de pilotage et de détection aérienne et maritime des drogues illégales en route vers le territoire nord-américain. Il se charge également de la récolte, de l'analyse et de la distribution d'information d'intelligence sur le narcotrafic dans les agences anti-narcotiques nord-américaines et ses contreparties à l'extérieur. Le département d'État fournit aussi une aide externe anti-narcotiques pour l'entraînement, l'équipement et

⁶² La Stratégie nationale de contrôle des drogues détaille le Budget des programmes de contrôle anti-drogues et définit les objectifs stratégiques de la politique anti-drogues des États-Unis. La stratégie est soumise chaque année à l'approbation du Congrès. La stratégie de 2010 est disponible sur :

<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs10/index.html>.

l'amélioration des capacités des agences anti-narcotiques des gouvernements étrangers à travers son *Counternarcotics Central Transfer Account Appropriations*.

A l'intérieur du département de Justice on trouve plusieurs agences chargées du contrôle international des drogues dont la *Drug Enforcement Administration* (DEA), le *Federal Bureau of Investigation* (FBI), le *National Drug Intelligence Center* (NDIC), l'*Organized Crime Drug Enforcement Task Force* (OCDETF), et *El Paso Intelligence Center* (EPIC).

Parmi elles, la DEA a une importance particulière. Elle a été créée en juillet 1973 par le président Nixon dans le but d'établir un commandement unifié qui ferait front à « la guerre globale contre la menace de la drogue ». A ses débuts, la DEA comptait 1 470 agents spéciaux, un budget de 75 millions de dollars et 43 bureaux dans 31 pays. Aujourd'hui l'Agence compte 5 235 agents spéciaux, un budget de 2 300 millions de dollars et 87 bureaux dans 63 pays. (DEA, Web 2010).

La DEA joue un rôle unique dans la politique internationale. En tant qu'organisation transnationale, c'est un hybride entre une agence nationale de police et une organisation d'application internationale de la loi. Elle représente les intérêts des États-Unis et ses agents à l'étranger sont responsables devant l'ambassadeur, ils ont aussi un mandat et une mission effectivement autorisée par les conventions internationales et les Nations-Unies. Son rôle principal est de servir de lien. Ses agents sont "opérationnels" dans la majeure partie des pays où ils sont stationnés, ils contactent et paient des informateurs, réalisent des opérations secrètes et s'impliquent directement dans les activités de leurs contreparties locales. L'objectif principal de la DEA est d'arrêter le flux de drogues vers les États-Unis. (Nadelmann, 1993:129).

Depuis 2003, le département de Sécurité nationale (*Homeland Security*) est chargé de l'interdiction des drogues illicites sur le territoire nord-américain. Un des principaux objectifs de son plan stratégique est de fortifier le contrôle aux

frontières du pays, pour ce faire il s'appuie sur le *Customs and Border Protection* (CBP), la *U.S. Coast Guard*, et l'*Immigration and Customs Enforcement* (ICE).

La *Central Intelligence Agency* (CIA) possède un centre spécialisé (*The Crime and Narcotics Center*) chargé de collecter l'information clé et de mener à bien l'analyse d'intelligence en appui aux activités anti-narcotiques.

Le département du Trésor participe aux politiques anti-drogues à travers les processus de suivi des ressources financières provenant du trafic illicite ; l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) et la *Financial Crime Enforcement Network* (FinCEN) participent au combat contre le blanchiment d'argent.

En plus des agences mentionnées, des entreprises privées jouent un rôle important dans la mise en place des programmes d'assistance anti-narcotiques.

Les responsables des politiques anti-drogues en Colombie

Plusieurs départements et agences nord-américaines sont chargés d'administrer l'aide et les programmes anti-narcotiques en Colombie. Les départements d'État et de Défense fournissent la majeure partie de l'aide. Les autres agences impliquées sont la DEA, les douanes, la Garde côtière et le Bureau pour le contrôle de l'alcool, du tabac et des armes à feu. Les rapports du Congrès nord-américain les décrivent ainsi (GAO 1991: 12-15), (GAO 1993:12-13) (GAO 2000:3-4).

Le programme anti-drogues a opéré en Colombie depuis le début des années 70, à travers la section des affaires narcotiques de l'Ambassade à Bogotá. La section compte 24 fonctionnaires originaires des deux pays. Outre la gestion de projets spécifiques d'appui aux agences colombiennes chargées de faire respecter la loi, le personnel de la section participe à la planification des opérations avec la DEA et la Police nationale, et les accompagnent dans certaines d'entre elles. Le département d'État a fourni des fonds pour appuyer la Police nationale dans ses efforts d'éradication des cultures illicites de coca et de pavot, et dans des

opérations d'interdiction à travers la livraison de matériel tels que des hélicoptères, avions à aile fixe, armement, munitions, matériel de communication, appui logistique, combustible et entraînement. Depuis le milieu des années 90, le département d'État a passé un contrat avec DynCorp⁶³ afin de fournir un appui logistique, opérationnel et de formation pour les opérations d'éradication et d'interdiction en Colombie.

Au département de Défense (DOD), le sous-secrétaire pour la démocratie et le maintien de la paix et le directeur de la *Defense Security Assistance Agency* (DSAA) sont responsables de la planification, de la mise en place et de la livraison de l'aide sous forme de matériels, de formation et d'autres services de défense pour les militaires colombiens et les agences chargées du respect de la loi. Bien que le DOD ait fourni du matériel et de l'entraînement aux Forces militaires colombiennes depuis les années 50, son rôle s'est amplifié considérablement en vertu de la directive de Sécurité nationale de 1989. Grâce à cette dernière, le département de Défense est également responsable de détecter et piloter le trafic aérien et maritime. De plus, le secrétaire adjoint du Bureau des affaires politico-militaires administre le Programme de financement militaire étranger (FMFP), et secrétaire d'État adjoint pour le Bureau des droits de l'homme et des affaires humanitaires est chargé de garantir l'application des politiques de droits de l'homme des États-Unis.

Le Commandement Sud au Panamá est le principal lien du DOD avec la Colombie afin de coordonner l'administration de l'aide anti-narcotiques. Des officiers de la direction du Commandement adjoint pour le contrôle des narcotiques sont désignés pour administrer l'aide à la Colombie et assurer l'appui logistique, auxquels il faut ajouter un officier de la Garde côtière, un agent des douanes et un agent de la DEA. Ces derniers sont chargés de coordonner avec les autres agences les opérations anti-narcotiques. Depuis 1989, le Commando Sud

⁶³ DynCorp International est une entreprise privée qui fournit des services d'appui au gouvernement des États-Unis en matière de défense, de diplomatie et de développement au niveau international. DynCorp est installée en Colombie depuis fin 1993 et réalise des travaux d'appui logistique et opérationnel dans les activités anti-narcotiques, spécialement en ce qui concerne les opérations d'éradication de cultures.

possède un personnel militaire en service temporaire à l'Ambassade afin de coordonner les opérations d'intelligence en Colombie. Les programmes anti-narcotiques étaient pilotés par des officiers militaires de la sous-direction des narcotiques de la base de la Force aérienne Howard au Panamá jusqu'à la fin 1999, date à laquelle elle a été fermée.

L'aide militaire en Colombie est administrée par le Groupe militaire des États-Unis (USMILGP). Celui-ci est responsable de la coordination des programmes d'assistance en sécurité avec les militaires colombiens et d'autres agences des États-Unis. Un autre personnel militaire offre un appui limité aux programmes anti-narcotiques de l'ambassade. Par exemple, le personnel du bureau du chargé militaire réunit l'information sur les forces militaires, les insurgés, et les activités de trafic de stupéfiants.

L'Organisation d'assistance de sécurité (*Security Assistance Organization*), au ministère de la Défense colombien est l'entité responsable de fournir matériel et formation aux militaires et à la police colombienne. Cette entité fournit également un appui logistique aux agences nord-américaines qui participent à la lutte contre le narcotrafic. Son personnel est composé de six militaires permanents et par du personnel additionnel nord-américain, lesquels sont en fonction temporaire durant 179 jours maximum. Le personnel militaire, à la différence du personnel de la Section des affaires narcotiques ou de la DEA, a l'interdiction d'observer ou d'accompagner les militaires colombiens dans les opérations contre le narcotrafic, cependant, ils peuvent réaliser des visites d'installations militaires.

Outre l'Organisation d'assistance de sécurité, le bureau de l'attaché militaire de l'ambassade a un personnel militaire chargé de recueillir l'information sur les questions liées aux stupéfiants, les insurgés et les forces militaires de Colombie. Depuis début 1989, le Commandement Sud a fourni du matériel d'analyse tactique, de service temporaire, à l'ambassade afin de coordonner des opérations d'intelligence.

L'Agency for International Development, USAID, est responsable de la planification et de la mise en place de l'aide économique. Cette aide a été orientée vers divers programmes tels que le paiement de la dette colombienne envers les États-Unis et d'autres institutions multilatérales, la modernisation du système judiciaire, la conscientisation et l'éducation sur l'abus des drogues et autres efforts d'interdiction. Le bureau de l'USAID à Bogotá est directement responsable de l'administration de ces programmes.

La DEA est chargée de réduire le flux de drogues vers le territoire nord-américain, de collecter l'information d'intelligence sur les organisations de narcotrafiquants et d'offrir un appui aux enquêtes liées à des opérations anti-narcotiques. En Colombie, la DEA travaille étroitement avec la Police nationale en lui procurant entraînement, en échangeant de l'information et en pilotant l'aide fournie.

D'autres agences fédérales participent à la mise en place des programmes anti-narcotiques en Colombie : un officier des douanes est désigné afin d'assister la DEA dans la collecte d'information et entraîner les officiers colombiens des douanes. Un officier de la Garde côtière est assigné à l'ambassade et administre un programme conçu pour améliorer la capacité informatique des agences colombiennes de contrôle de douanes. Il sert aussi de lien pour que la police reçoive l'entraînement nécessaire. Un agent du Bureau de l'alcool, du tabac et des armes à feu recueille l'information nécessaire sur les sources illégales d'armes et d'explosifs.

Chacune des agences impliquées dans la mise en place de la politique anti-narcotiques dans le pays est sous la direction de l'ambassadeur des États-Unis. Le sous-directeur de la mission est le responsable de la coordination quotidienne des programmes et des opérations. La Section des affaires narcotiques (NAS) de l'ambassade à Bogotá a pour mission de pourvoir en matériel et d'assurer l'entraînement, d'offrir un appui opérationnel et une assistance technique, et de coordonner les agences colombiennes liées aux sujets anti-narcotiques.

1.2.2. Éléments de la stratégie de contrôle des drogues

La politique anti-drogues des États-Unis centrée sur la contention à la source se met en place autour de cinq axes : éradication des cultures, développement alternatif, application de la loi et construction de capacité institutionnelle (Perl 2006).

Éradication des cultures

Les États-Unis promeuvent et financent des programmes d'éradication de la coca, de l'opium et de la marijuana dans plusieurs pays. L'objectif de ce type de programmes est de réduire la culture et la production de drogues illicites en employant différents moyens : la fumigation aérienne, l'éradication manuelle et l'éradication mécanique. Ses défenseurs arguent que la destruction des cultures illicites est moins coûteuse et plus efficace que les autres programmes de lutte contre les drogues.

Les programmes d'éradication sont administrés par diverses agences gouvernementales et des entreprises privées nord-américaines, lesquelles fournissent herbicides chimiques, assistance technique et matériel spécialisé comme aéronefs pour la fumigation.

Développement alternatif

Les programmes de développement alternatif sont orientés vers la promotion de l'abandon des cultures illicites chez les paysans producteurs en échange d'autres alternatives économiques légales. Ces initiatives sont administrées principalement par le département d'État et l'USAID. Au départ, les programmes furent conçus seulement comme des projets de substitution de cultures, à la fin des années 60 : ensuite, l'approche s'est élargie jusqu'à parvenir à une représentation plus étendue du développement alternatif. Dans leur conception actuelle, les programmes incluent des projets de développement d'infrastructure,

d'assistance en santé et de reconstruction du tissu social. (USAID 2000), (ONU 2005).

Interdiction

A travers celle-ci on cherche à interrompre le parcours des drogues illicites et des narcotrafiquants empêchant qu'ils arrivent en territoire nord-américain. Pour le déroulement des opérations anti-narcotiques plusieurs agences fédérales des États-Unis (le département d'État, la Garde côtière, le Service des douanes et de protection des frontières et la DEA) coopèrent avec les agences responsables des gouvernements étrangers dans la planification, l'entraînement et la fourniture d'équipements. De même, les *Forward Operating Locations* (FOL)⁶⁴, se chargent des opérations dans des zones interdites.

Application de la loi (Law Enforcement)

L'objectif de ces programmes consiste à miner le pouvoir des organisations criminelles dédiées au narcotrafic, immobilisant leurs leaders et coupant les liens économiques et politiques qui leur permettent d'agir. Plus de 70 pays dans le monde reçoivent des fonds du département d'État pour l'entraînement et l'appui dans les questions concernant l'application de la loi contre les drogues. La DEA, pour sa part, fournit un appui régulier aux forces policières étrangères dans leurs efforts pour déstabiliser les réseaux de narcotrafiquants.

Les activités d'intelligence sont également importantes. Le département de la Défense joue un rôle central dans la recollection, l'analyse et l'échange d'information ; la coordination de l'intelligence anti-drogue multi-agence est réalisée par la *Joint Interagency Task Force-South* (JIATF-South).

⁶⁴ Les FOL sont le résultat d'accords entre les États-Unis et les gouvernements hôtes pour utiliser les installations existantes dans des zones stratégiquement localisées depuis lesquelles sont réalisées des missions de surveillance et d'interdiction des routes de trafic illicite de drogues. Actuellement le *Southcom* compte deux *Forward Operating Locations* (FOL) en Amérique latine et aux Caraïbes, l'un à Comalapa, au Salvador, et l'autre à Aruba, Curaçao (Roncken 2004).

A ce qui précède s'ajoute l'extradition comme un des outils complémentaires de l'application de loi. L'extradition est un instrument juridique par lequel un État livre de manière formelle un citoyen à un autre État afin d'être soumis à une action judiciaire. L'extradition est défendue selon l'argument que les systèmes judiciaires des pays producteurs ou de passage sont susceptibles d'être entravés ou manipulés alors qu'il est plus probable qu'un jugement soit rendu de manière juste et impartiale dans les tribunaux nord-américains.

Un des programmes d'application de la loi correspond aux efforts afin d'empêcher le blanchiment d'argent. C'est pourquoi plusieurs agences nord-américaines se chargent de différentes tâches : faire pression pour l'adoption de mesures qui garantissent la régulation et la transparence des transactions financières, qui promeuvent la coopération et la coordination avec les gouvernements étrangers et les institutions financières privées.

En 1999, le Congrès nord-américain a approuvé le *Foreign Narcotics Kingpin Designation Act* à travers lequel on autorise le président à poursuivre les bénéfices des narcotrafiquants et leurs organisations en interdisant l'accès de ces ressources obtenues de manières illégales au système financier nord-américain et, en général, à toutes les transactions commerciales qui impliquent des entreprises et des individus nord-américains.

Développement institutionnel

Le dernier composant de la stratégie internationale pour le contrôle des drogues est le développement institutionnel. L'intérêt du gouvernement nord-américain de promouvoir la poursuite des narcotrafiquants inclut aussi l'encouragement de programmes de renforcement de leurs systèmes judiciaires et légaux. De cette manière on cherche à fortifier la capacité des gouvernements étrangers et à développer leurs infrastructures administratives de sorte qu'on leur permet de combattre de façon effective le commerce illicite des drogues. De tels programmes incluent des projets pour la prévention de la corruption, l'appui et l'entraînement à l'administration de la justice, et l'assistance pour l'application des lois sur les crimes financiers (GAO August 1999).

1.2.3. Incitations et sanctions

Pour la mise en place de la stratégie anti-drogues, les États-Unis ont développé une série d'outils, tant bilatéraux que multilatéraux qui combinent “la carotte et le bâton”. Le principal outil de la politique anti-drogues a été l'aide externe anti-narcotiques délivrée aux pays impliqués dans le commerce illicite. Entre 1980 et 2008, l'aide anti-narcotiques vers l'Amérique latine et les Caraïbes était estimée à 13.000 millions de dollars. (Voir Annexes Graphique 1 Aide anti-drogues nord-américaine vers l'Amérique latine 1980-2008)

Les programmes à travers lesquels a été délivrée l'aide sont:

Sources de financement

Programmes d'assistance anti-narcotiques des États-Unis à l'étranger

Ressource d'assistance	Type d'assistance
<p>Contrôle anti-narcotiques international</p> <p>INC : International Narcotics Control</p>	<p>La loi d'assistance extérieure de 1961 autorise ce programme du département d'État afin de fournir une assistance aux pays dans le but de combattre la production et le trafic de drogues illicites à l'étranger.</p>
<p>Ventes militaires étrangères</p> <p>FMS: Foreign Military Sales</p>	<p>La loi de contrôle des exportations d'armes autorise le département de la Défense à vendre des articles et services de défense des États-Unis aux pays éligibles. Les pays peuvent acquérir des articles en utilisant leurs propres fonds,</p>

	donations ou prêts des États-Unis.
Financement militaire externe FMF: Foreign Military Financing	La loi de contrôle des exportations d'armes autorise le département de la Défense à fournir des fonds en subventions et prêts aux pays amis pour améliorer leurs capacités de défense à travers l'acquisition d'articles de défense et services des États-Unis.
Entraînement et éducation militaire internationale IMET: International Military Education and Training	La loi d'assistance extérieure de 1961 autorise la concession de bourses pour l'éducation militaire professionnelle, la gestion et la formation technique aux étudiants des pays alliés et amis.
Section 506	La loi d'assistance extérieure de 1961 autorise le président à approuver la fourniture de biens et de services militaires des États-Unis à un pays étranger pour la lutte contre le narcotrafic et pour l'aide quand entre en jeu l'intérêt national des États-Unis.
Excédents en articles de défense	La loi d'assistance extérieure de 1961 autorise le département de la Défense à fournir un "excédent" d'équipement aux gouvernements des principaux pays producteurs de drogue.

Source : GAO 1998: 15.

Les États-Unis ont aussi offert des incitations au commerce international aux pays producteurs andins à travers l'*Andean Trade Preference Act* (ATPA), en vigueur entre 1991 et 2001. Cet accord fut remplacé en 2002 par l'*Andean Trade Preference and Drug Eradication Act* (ATPDEA).

Les mesures de pression vont de la suspension de l'aide externe nord-américaine jusqu'à l'interruption des liens économiques avec le pays qui ne se montre pas coopératif dans l'application des politiques anti-narcotiques promues par Washington.

A l'intérieur de ces mesures on trouve la procédure de certification, au moyen de laquelle sont suspendus certains types d'aide externe bilatérale, hormis l'aide anti-narcotiques, aux principaux pays producteurs et de parcours des drogues illicites (INCSR 1998:18).

La certification a été introduite en 1986. Le président des États-Unis soumet tous les ans au Congrès en septembre un rapport sur l'année fiscale antérieure. Dans ce rapport sont évaluées les performances des pays qui reçoivent l'aide externe en ce qui concerne les obligations et engagements assumés dans la lutte contre les drogues. Le manquement à de telles obligations implique la suspension de l'aide externe à moins que le président décide de donner une certification pour « raisons d'intérêt national » en attendant que le pays évalué décide de faire des « efforts substantiels » pour améliorer ses performances⁶⁵.

Du fait des critiques qui ont été faites au caractère fortement unilatéral du processus de certification celui-ci a perdu beaucoup de sa force comme instrument de pression. Plus récemment a été établi un mécanisme d'évaluation multilatéral, patronné par l'Organisation des États américains (OEA).

Des mesures ont été également prises afin d'empêcher les narcotrafiquants de profiter de leurs bénéfices. L'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC) du département du Trésor se charge d'identifier et de bloquer les actifs financiers

⁶⁵ En Amérique latine 13 pays sont l'objet de la procédure de certification depuis les années 90 : Les Bahamas, la Bolivie, le Brésil, la Colombie, la République Dominicaine, l'Équateur, le Guatemala, Haïti, la Jamaïque, le Mexique, le Panamá, le Paraguay, le Pérou, et le Venezuela. En 2010 la Bolivie et le Venezuela furent décertifiés.

produit du commerce illicite qui se trouve sous la juridiction nord-américaine. Ces mesures furent mises en place à partir de 1995 et dirigées à cette époque principalement contre le Cartel de Cali, ensuite, en 1999, on introduisit un programme de sanctions avec une portée plus globale, le *Foreign Narcotics Kingpin Designation Act*. (Seelke, Wylere et Beittel, 2010: 25).

Après les attentats du 11 Septembre, l'accent a été mis sur les liens entre les organisations de narcotrafiquants et les réseaux terroristes, agrandissant la liste des entreprises et des individus à l'étranger qui ont des liens avec le commerce illicite et sont objets de sanctions.

Les conditions à la livraison de l'aide anti-narcotiques peuvent être considérées comme des mécanismes de pression complémentaires à la procédure de certification puisqu'ils fournissent une pression diplomatique additionnelle afin de parvenir aux objectifs de la stratégie de contrôle des drogues.

Un exemple de ce type de conditions est le manquement aux droits de l'homme pour l'octroi de l'aide aux forces de sécurité. A travers l'amendement Leahy, introduit en 1997, le Congrès nord-américain prend des mesures qui garantissent que l'aide militaire des États-Unis ne soit pas fournie aux forces de sécurité étrangère compromises dans la violation des droits de l'homme. Un autre type de conditions provient des exigences face aux pays spécifiques, destinées à introduire des réformes ou à améliorer les niveaux de lutte contre la corruption, le respect de la démocratie et l'application de la loi.

Nous allons voir ensuite de quelle manière de telles mesures ont été mises en place en Colombie durant les dernières décennies.

2. L'application de la politique anti-narcotique en Colombie

Dans cette section seront analysés en détails les éléments et les logiques de formulation et d'application des plans et programmes de la politique anti-narcotique en Colombie, cela afin d'essayer de caractériser le type d'intervention dans ce pays à travers la lutte contre les drogues depuis le milieu des années 70 jusqu'à la fin des années 90.

Dans cette analyse, on distinguera trois étapes : une première, de 1974 jusqu'au milieu des années 80, pendant laquelle les drogues ne sont pas perçues comme un problème affectant la sécurité nationale du pays et que l'on pourrait nommer de « base intensité » en ce qui concerne l'intervention ; une deuxième allant de 1985 jusqu'à 1991 et correspondant à la dénommée « guerre des cartels », d' « intensité moyenne » ; et une troisième embrassant les années 90 jusqu'au début du Plan Colombie en 2000, pendant laquelle l'aggravation du phénomène du narcotrafic et l'intensification du conflit armé interne exacerbent l'ingérence des États-Unis.

2.1. Première étape : les drogues entrent en scène (1974-1984)

Cette première étape couvre une décennie et va des débuts de la lutte contre les drogues jusqu'à l'assassinat du ministre de la Justice Rodrigo Lara Bonilla, au milieu des années 80. Elle se caractérise autant par le fait d'avoir assis les bases de l'application de la politique anti-drogues que par une intervention d'objectifs et de portée limitée des États-Unis.

La politique anti-drogues appliquée en Colombie a ses origines dans les dispositions adoptées par le gouvernement nord-américain à partir des années 70. L'augmentation exponentielle des niveaux de consommation de drogues, comme son association aux troubles sociaux de cette période, conduiront le président Richard Nixon à lancer le 17 juin 1971 une offensive contre les drogues ; cependant, ce combat fut seulement mené de manière sporadique

durant son administration. La majeure partie des efforts se concentrèrent sur l'interruption du trafic d'héroïne alors que la marijuana avait un intérêt secondaire et la cocaïne était à peine prise en considération. L'accent mis sur la lutte contre l'héroïne provenait de l'évidence de l'addiction étendue à cette drogue parmi les troupes nord-américaines qui se trouvaient au Vietnam. Malgré cette déclaration frontale d'une "guerre contre les drogues", la politique anti-narcotique de Nixon se concentra plus sur le front interne que dans les mesures internationales d'interdiction et éradication.

Dans l'hémisphère occidental, un des premiers théâtres de cette guerre fut le Mexique. En 1969 Nixon établit la *Presidential Task Force on Narcotics, Marijuana and Dangerous Drugs*, chargée de coordonner les actions conjointes des plusieurs agence du gouvernement nord-américain pour mener des opérations contre les narcotrafiquants mexicains. Initialement, le Task Force One recommanda une campagne massive d'éradication de cultures, proposition qui fut clairement rejetée par les autorités mexicaines. Dans ce contexte fut lancée l' "Opération interception", à travers laquelle 2000 agents des douanes et des frontières nord-américains furent déployés à la frontière avec le Mexique afin d'inspecter les individus et les véhicules qui traversaient cette frontière, générant chaos et embouteillage. Devant la pression, les autorités mexicaines acceptèrent de mettre en place un projet d'éradication de la marijuana au moyen de la fumigation avec l'herbicide Paraquat (Craig 1980b:556).

Ensuite, les administrations de Ford et Carter continuèrent à faire pression sur le Mexique pour qu'il éradique ses cultures de marijuana et d'opium, et promurent des politiques d'interdiction et d'éradication de cultures en Colombie, au Pérou et en Bolivie.

Bien que l'approche centrée sur l'offre prenne son essor une décennie plus tard (Carpenter 2003:15), certaines actions en ce sens furent cependant menées. En 1972, les États-Unis avaient déjà promu la signature d'accords internationaux anti-drogues avec 50 pays.

Les débuts de la politique anti-drogues en Colombie

Au début des années 70, le gouvernement nord-américain commença à prêter plus d'attention au problème du trafic illégal de drogues en Colombie et assigna un petit nombre d'agents de la DEA à son ambassade à Bogotá. L'assistance nord-américaine anti-drogues débuta formellement en 1973 quand les deux pays signèrent un accord bilatéral qui envisageait un programme d'assistance pour développer les capacités de contrôle de narcotiques du pays hôte.

Durant cette première étape, les ressources provenant de l'aide anti-narcotiques furent employées pour l'entraînement de la Police colombienne dans des travaux d'interdiction, l'achat d'équipements et de véhicules, le financement de certaines opérations anti-narcotiques et la réalisation d'opérations conjointes conseillées par la DEA (GAO 1978). Entre 1973 et 1977 le département d'État fournit 6 millions de dollars pour l'entraînement de 600 agents colombiens (Drexler, 1997: 97) ; en 1975, la DEA installa des bureaux permanents à Bogotá et Cali.

A son tour, le gouvernement colombien créa une instance institutionnelle spécialisée et promulgua ensuite la première législation anti-drogues complète. Ainsi, en 1973 fut créé le Conseil national des stupéfiants (*Consejo Nacional de Estupefacientes*, CNE). Avec l'assistance des États-Unis, le service des douanes créa son propre bureau anti-narcotiques et le délégué de la *Procuraduría*⁶⁶ pour la police judiciaire pris des fonctions anti-narcotiques (Guáqueta 2006: 190). Toutes ces institutions furent créées afin de mettre en place les mesures d'interdiction et d'application de la loi anti-narcotiques.

La coopération « à contrecœur »

Néanmoins, malgré ces premiers pas, la question des drogues illicites était seulement une parmi d'autres des thèmes dans l'agenda bilatéral entre la

⁶⁶ En Colombie la *Procuraduría General de la Nación*, est l'entité qui représente les citoyens devant l'État. Elle est chargée de surveiller l'action des fonctionnaires serviteurs publics et d'avertir n'importe quel fait qui soit contraire aux normes en vigueur.

Colombie et les États-Unis. Selon le président Alfonso López Michelsen (1974-1978), le narcotrafic ne s'était pas un problème prioritaire. Outre sa préoccupation pour d'autres questions intérieures plus urgentes, le chef de l'État colombien se montrait rétif à resserrer les liens avec les États-Unis sur des questions qui concernaient la politique intérieure. Après l'expérience de l'Alliance pour le progrès et le ressentiment que créèrent l'intervention et les conditions imposées dans la phase finale du programme, le gouvernement colombien ne voyait pas d'un œil favorable un nouveau programme d'aide pour le contrôle anti-narcotiques, lequel impliquait une nouvelle intervention nord-américaine dans la planification et le pilotage des ressources qui lui étaient destinée. Ce qui explique la décision gouvernementale de renoncer à l'assistance bilatérale nord-américaine à travers de l'USAID⁶⁷. De fait, l'administration López se posa comme objectif de redéfinir les relations avec les États-Unis dans le but de parvenir à une plus grande indépendance relative à la conception de ses politiques ; c'est pourquoi il chercha à promouvoir une insertion diversifiée du pays dans l'économie mondiale (Pardo et al., 1988: 158).

Initialement, la Colombie accepta l'aide anti-narcotiques sous la condition d'une collaboration avec les États-Unis pour résoudre ses problèmes avec les drogues, sans l'assumer comme une affaire propre. Selon les propos d'un diplomate nord-américain : "pour le président López le problème du trafic de drogues se devait fondamentalement à la demande nord-américaine de drogues illicites et cela ne pouvait donc être résolu qu'à l'intérieur de ce pays. Cette position contrariait le diagnostic selon lequel le flux de drogues devait être coupé à la source de l'offre, particulièrement en Colombie" (Drexler, 1997: 98).

⁶⁷ L'arrivée d'Alfonso López à la présidence avait quelques connotations politiques profondes, particulièrement en ce qui concernait les relations avec la puissance du nord. Il faut rappeler que durant la période du Front national, Alfonso López dirigeait le MRL (*Movimiento Revolucionario Liberal*), principal parti d'opposition au régime. De même, Alfonso López fut ministre des Relations extérieures du président LlerasRestrepo au moment de majeure confrontation avec le programme de l'Alliance pour le progrès à la fin des années 60. Ce n'est donc pas un hasard si le président López cherchait à prendre ses distances avec les États-Unis et la posture de son gouvernement ne fut pas simplement une question d'antipathie ou d'anti-américanisme comme le montre faussement Drexler (1997).

Les fonctionnaires nord-américains insistèrent de façon permanente pour faire du thème des drogues et des problèmes de corruption liés à elles une affaire de haute priorité. Pendant ce temps, le gouvernement colombien résista au diagnostic et aux recommandations de Washington sur la question des drogues, insistant sur le manque de ressources et réclamant un accroissement de l'aide nord-américaine. A la fin de 1977, les États-Unis remirent 3,7 millions de dollars concrétisés en trois hélicoptères et des équipements de radio afin d'appuyer les opérations anti-narcotiques, lesquelles furent employés pour accroître la mobilité de la police dans la localisation et la destruction des laboratoires de cocaïne dans les zones éloignées.

Malgré ces divergences, plusieurs mesures furent prises. Le gouvernement colombien formula sa stratégie anti-drogues en mettant plus l'accent sur le trafic de marijuana que sur l'interdiction de la cocaïne. De même, la police judiciaire fut réorganisée et une force anti-narcotiques centralisée créée.

Malgré l'augmentation des opérations, l'efficacité s'avérait précaire étant donnés les hauts niveaux de corruption parmi les fonctionnaires colombiens qui, ou bien menaient les opérations, ou bien les connaissaient et prévenaient les narcotrafiquants. Le 12 avril 1978 le programme « *60 minutes* » de la chaîne nord-américaine CBS révéla un mémorandum secret de la Maison Blanche qui accusait plusieurs membres du gouvernement López et du futur président Turbay Ayala d'être impliqués dans le trafic illégal de drogues. Bien que l'ambassadeur Diego Ascencio minimise les révélations et que Turbay lui-même rejette les accusations, à Washington régnait l'opinion selon laquelle un secteur de la classe politique colombienne avait des liens forts avec le narcotrafic (Craig, 1983 :332).

La réponse de l'opinion publique colombienne face à cet épisode fut plutôt d'acquiescement et même de cynisme à considérer qu'en étant parvenu aux plus hautes sphères de la société et de l'État, l'exercice du narcotrafic se convertissait en une activité « respectable ». Deux décennies plus tard, le scandale de l'apport des narcotrafiquants à la campagne du futur président Samper montrerait un

retournement complet de la vision de la société colombienne à propos de narcotrafic.

Pour leur part, les montants de l'aide anti-narcotiques livrée à la Colombie furent assez modestes. Ils augmentèrent progressivement de 2,4 millions de dollars en 1978, à 3.9 millions de dollars en el 1979 et à 16 millions de dollars en 1980. Ce qui représentait respectivement 4 %, 17,7 % et 68,2 % de l'aide totale que reçut le pays durant ces années-là. (Voir Annexes Graphiques 2Aide des États-Unis vers l'Amérique latine 1978-1980). Les ressources furent employées pour entraîner des policiers colombiens, acquérir des équipements et des véhicules, et financer certaines opérations contre les narcotrafiquants. De la même façon diverses agences étatiques colombiennes se dotèrent d'équipements et créèrent des divisions spécialisées en questions anti-narcotiques, comme dans le cas de la *Procuraduría*, de la douane et de la police judiciaire⁶⁸.

Durant cette première étape, l'aide nord-américaine pour la lutte contre les drogues en Colombie se centra sur le développement d'une capacité basique d'exécution de travaux d'interdiction, de persécution des narcotrafiquants et, dans une moindre mesure, d'éradication de cultures. Selon un rapport présenté au Congrès nord-américain on considérait que le programme anti-narcotique avait eu un effet minimal sur la disponibilité de cocaïne et de marijuana aux États-Unis. (GAO 1978:6).

La première tentative de militariser la lutte contre les drogues

L'arrivée d'un nouveau gouvernement avec Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982) et un nouvel accent mis sur le thème anti-narcotiques de la part de l'ambassadeur des États-Unis en Colombie, Diego Ascencio, donnèrent un

⁶⁸ L'aide anti-narcotiques durant cette période fut distribuée à de nombreuses agences colombiennes, ce qui reflétait la diversité et la fragmentation des efforts anti-narcotiques dans le pays, puisqu'il n'existait pas d'agence principale chargée de l'application des mesures anti-drogues. Ce fut jusqu'en 1980 que ces activités furent centralisées par la Police nationale ; par la suite, la majeure partie de l'aide nord-américaine serait donnée à cette entité. (GAO 1988: 21).

nouveau virage au sujet. A la fin des années 70, le gouvernement nord-américain pressiona afin d'étendre son programme d'assistance dans la campagne contre les drogues en Colombie, impliquant plus d'agences et de personnel nord-américain dans le but de diminuer le trafic provenant du pays. A son tour, on espérait que le gouvernement colombien démontre une volonté ferme et augmente la quantité de ressources disponibles, y compris en engageant les Forces armées. Cette expectative fut satisfaite par le gouvernement Turbay et s'exprima dans l'importance que fut donnée au thème des drogues durant son administration, de même que dans l'empressement à coopérer et à maintenir de bonnes relations avec les États-Unis.

Le rapprochement du gouvernement colombien avec Washington se produisit grâce à la conjonction de plusieurs préoccupations avec la violation de droits de l'homme en Colombie, l'avancée de groupes guérilleros, les besoins financiers du pays et les conflits qui éclatèrent en Amérique centrale à partir de 1978 dans le cadre de la Guerre froide. De même, la revendication de souveraineté sur l'archipel de San Andrés et Providencia de la part de la nouvelle junte sandiniste au Nicaragua, firent que l'administration Turbay recherche l'appui des États-Unis pour la reconnaissance des droits colombiens (Pardo et al., 1988: 1173-76).

Durant cette période, on présenta un premier croisement entre la lutte contre les drogues et le combat contre les guérillas, qui, bien que sporadique, devint en ces circonstances un précédent à la crise qui se présenterait ensuite au milieu des années 90:

« De même que face à la violence politique générée par les groupes insurrectionnels, le nouveau mandataire (Turbay) avait l'idée que les déterminations immédiates, fermes et proactives (qui explique, dans une grande mesure, le recours à la création du Statut de sécurité), serviraient pour affronter le commerce croissant de la marijuana. Son critère favorable à l'usage de la force dans l'un et l'autre domaine – guérilla et drogue – fut similaire et marqua le début de son mandat présidentiel. L'espérance de réponses rapides et efficaces

alimenta l'expectative qu'au moyen d'une attitude répressive il était possible de contenir les deux phénomènes » (Arrieta 1990: 295).

C'est à partir de ce moment qu'apparaît l'option militaire comme réponse viable au problème du narcotrafic. Ainsi, bien que la stratégie contre les guérillas communistes constitue un impératif de sécurité nationale colombienne à ce moment, la pression de Washington, l'intérêt de l'administration Turbay de montrer des résultats, de même que l'opportunité que virent ici les militaires colombiens d'obtenir des ressources et un appui logistique dans leur stratégie contre-insurrectionnelle, se traduit par l'implication des forces militaires colombiennes dans la lutte contre les drogues.

A travers le Statut national de sécurité le gouvernement Turbay octroya d'amples pouvoirs aux Forces armées afin de mener une campagne contre les guérillas et les autres éléments hors-la-loi, y compris les narcotrafiquants. Entre novembre 1978 et mars 1979, fut réalisée l'« Opération Fulminante » dans le but d'éradiquer des cultures et de démanteler le trafic de marijuana. 10 000 soldats de la deuxième brigade des Forces armées colombienne participèrent à l'opération avec la DEA. Durant l'opération,

« la Police nationale se concentra sur la surveillance du territoire intérieur, y compris les villes, aéroport et routes, alors que les Forces armées – auxquelles furent assignées des fonctions temporaires de surveillance, d'éradication et d'application de la loi à La Guajira – se chargèrent de surveiller les ports maritimes et les zones forestières. Les États-Unis aidèrent avec des véhicules, pièces de rechange, équipements et combustible, et la DEA contribua par des actions d'intelligence à suivre les routes internationales jusqu'à Miami, en plus de son travail d'interdiction maritime et de réseaux de distribution en Floride. La Colombie, de son côté, participa avec des troupes et des équipements » (Guáqueta 2006: 190).

Malgré la confiscation de 3 500 tonnes de marijuana, la saisie de 95 avions et de 78 embarcations et la destruction de plus de 10 000 hectares de plantations de marijuana, sans compter l'arrestation de centaines de personnes, la militarisation de la guerre contre les drogues montrerait ses limites. Le commandant de la deuxième brigade signala la difficulté de maintenir l'offensive puisqu'il aurait fallu plus de 50 000 hommes dans le département de La Guajira, nombre pratiquement impossible pour une armée de la taille de l'armée colombienne, qui, de plus, se trouvait dispersée sur le territoire national combattant les groupes armés insurgés. On remarqua également que, même avec de telles forces, les résultats n'étaient pas garantis.

En mars 1980, l'armée fut relevée de cette fonction car des cas de corruption et de complicité entre militaires et narcotrafiquants se présentèrent. De même s'intensifièrent des problèmes sociaux complexes dans la région de la côte atlantique, problèmes dus à la rupture partielle du commerce de marijuana dans la mesure où l'on estimait que près de 100 000 personnes étaient impliqués dans sa culture (Arrieta 1990:297). C'est pourquoi le gouvernement colombien concentrerait par la suite ses actions anti-narcotiques sur la Police nationale.

En 1980, le gouvernement colombien souscrivit à la campagne pour l'interdiction des narcotiques. À travers celles-ci, et comme résultat des effets négatifs de l'usage des Forces militaires dans l'éradication de cultures à La Guajira, on créa une nouvelle unité pour la lutte anti-drogues dans la Police nationale, dédiée exclusivement aux actions anti-narcotiques. Connue sous le nom de Police anti-narcotiques, cette unité se convertit en la plus importante des agences anti-narcotiques en Colombie et en moteur de la coopération bilatérale. Jusqu'en 1998, cette unité fut la plus grande réceptrice d'assistance nord-américaine⁶⁹.

⁶⁹ Au milieu des années 80, la Police anti-narcotiques comptait 11 compagnies de 100 hommes chacune et 11 unités d'intelligence, lesquelles, à l'exception des salaires et des coûts de personnel, étaient totalement approvisionnées par les États-Unis depuis l'essence jusqu'aux équipements. En 1987, une réforme la monta de niveau à l'intérieur de la structure de la Police nationale et lui assigna officiellement un escadron aéroporté. En 1988 celui-ci comptait 14 avions et 100 hélicoptères, une base centrale à Bogotá et trois bases satellites dans des zones clés du trafic illicite. (Guáqueta 2006: 193-94).

Le début des programmes d'éradication

A la fin des années 70, un autre élément fondamental de la politique anti-drogues nord-américaine fut l'éradication. En 1975 se déroula l'Opération Condor, un programme d'éradication aérienne de marijuana et pavot financée par les États-Unis et mené dans la Sierra Madre du Mexique⁷⁰. Cette politique d'éradication produisit des changements dans l'offre de drogues comme le remplacement de la Colombie comme principal fournisseur de marijuana. Les cultures de marijuana s'étendirent dans la zone nord du pays et parviendront à fournir près de 70 % de la drogue aux États-Unis. Avec presque 30.000 hectares cultivés, vers 1978, la Colombie se convertit en premier pays producteur et exportateur de marijuana vers les États-Unis et en un important fournisseur de cocaïne⁷¹; en 1979 on estimait que le pays exportait 37 tonnes de cocaïne et 15 de marijuana. (Craig, 1983 :326) (Vargas 1999 : 20).

Les expériences précédentes au Mexique (Opération Condor) et en Jamaïque (Opération Bucanero) conduiront Washington à faire pression sur l'administration Turbay pour mener à bien un programme d'éradication en Colombie. Ainsi en 1978 commença l'éradication de la marijuana avec le paracuat, à travers des actions expérimentales conduites dans la Sierra Nevada de Santa Marta de manière secrète et sans connaître les agences responsables. Devant la controverse internationale que suscita l'utilisation du paracuat, un herbicide dont l'usage était interdit aux États-Unis, et du également aux préoccupations au sujet de l'impact écologique dans le pays, le Conseil national des stupéfiants (CNE) décida de ne pas appliquer le procédé d'éradication de cultures avec herbicides (Ministerio Público 1980:30).

⁷⁰ Un des effets de l' « Opération Condor » fut le déplacement et l'atomisation des cultures illicites sur tout le territoire mexicain. Pour le détail du programme de fumigation de cultures mené au Mexique, voir : (Craig 1980a), (Vargas 1999a).

⁷¹ A la fin des années 60 il existait déjà un petit réseau de trafic de cocaïne dans le pays, cependant, la politique anti-narcotiques durant les années 70 se concentra sur la production de marijuana.

Même ainsi, l'offensive contre les cultures illicites conduisit également à un déplacement des cultures de marijuana vers d'autres zones du pays. Au début des années 80 furent menées des essais pilotes de fumigation avec du glyphosate sur les cultures de marijuana dans le département du Meta et de nouveau dans la Sierra Nevada de Santa Marta⁷². Ce n'est qu'à partir de 1988 que diminuent de manière substantielle les cultures de marijuana dans le pays, plus du fait de la perte de compétitivité sur le marché international que des fumigations (Vargas 1999a: 26).

Les mesures de law enforcement

Une composante centrale de la politique anti-narcotiques qui surgira durant cette première période concerne le durcissement des lois et la capacité de l'État colombien à affronter le défi que pose l'économie illicite. Depuis longtemps, une des principales lacunes du système judiciaire et de prison colombiens résidait dans son incapacité à soumettre à la justice de petits ou grands narcotrafiquants. Le traité d'extradition signé entre la Colombie et les États-Unis en 1979 chercha à y remédier⁷³.

Étant donné que la question de l'extradition apparaissait comme un mécanisme de caractère stratégique dans la lutte anti-narcotiques, et que le thème pouvait susciter des débats autour de la souveraineté et réveiller le sentiment nationaliste en Colombie, tant Bogotá que Washington décidèrent de faire profil bas dans les négociations sur le traité. C'est pourquoi il n'y eut pas dans l'opinion publique colombienne de critique sur ce sujet ; cependant, les débats pour son approbation au Sénat colombien furent marqués par des critiques de caractère nationaliste et juridique. Le gouvernement de Turbay dut utiliser toute sa détermination et son habileté politique afin de parvenir à l'approbation du traité

⁷² Voir : "Informe Técnico del ICA sobre la fase experimental de la aplicación de glifosato en la erradicación de cultivos de cannabis", ICA, Ministerio de agricultura, junio de 1984.

⁷³ Le traité fut ratifié par le Congrès colombien en 1980 et le Congrès nord-américain en 1981 ; il entra finalement en vigueur le 4 mars 1982.

(Arrieta, 1990: 310-313). De même fut signé en 1980 le Traité d'assistance légale mutuelle⁷⁴.

En souscrivant à ces instruments légaux, le gouvernement colombien reconnaissait sa faiblesse et acceptait que seul le système légal nord-américain fût en capacité d'affronter les menaces provenant du trafic illicite. L'extradition de nationaux colombiens devant être jugés par le système judiciaire nord-américain va se convertir en un élément central de la lutte contre les drogues et un élément de conflit entre les narcotrafiquants et le gouvernement colombien, ainsi que le montre Tokatlián:

« La rationalité derrière le traité d'extradition consistait en ce que ledit traité contribuerait à arrêter et juger les seigneurs de la drogue, à réduire le trafic, à améliorer les relations bilatérales et à alléger le système légal colombien de la lourde charge des délits liés à la drogue. De cette façon, le respect de la loi (*law enforcement*) serait la meilleure alternative pour éliminer l'offre de drogues. De même, le traité d'extradition impliquait que le gouvernement nord-américain ne confiait en aucune façon dans le système juridique colombien et que le diagnostic officiel nord-américain au sujet des drogues était l'unique correct. L'extradition donnait également un outil supplémentaire au gouvernement nord-américain pour déterminer de manière unilatérale la collaboration de la Colombie dans la guerre contre les drogues » (Tokatlián 1990: 95).

En somme, tout au long des années 70, si la question des drogues a acquis de l'importance dans l'agenda bilatéral, ce n'était toujours pas un élément central des relations avec les États-Unis. Au début des années 80, le gouvernement colombien commença à défendre le principe de coresponsabilité, demandant aux États-Unis une distribution plus équitable des coûts dans la lutte anti-narcotiques et sollicitant un plus grand effort de contrôle de la demande; cependant, le problème des drogues continuait d'être vu plus comme un

⁷⁴En réponse, l'administration nord-américaine autorisa l'envoi en Colombie d'un paquet additionnel de 16 millions de dollars destinés à l'achat d'hélicoptères, de bateaux, d'équipements radars, de véhicules de transport, de combustible, et pour la création de formation institutionnelle. International Security and Development Cooperation Act of 1980, PL 96-533.h

« problème de gringos » qu'une question qui affecterait la sécurité nationale colombienne.

Progressivement, la Colombie accepte et incorpore la perspective et la politique anti-narcotiques nord-américaine dans sa propre dynamique politique :

« Cette période est importante pour comprendre les relations contemporaines entre la Colombie et les États-Unis ; depuis qu'il a accepté de coopérer avec les efforts anti-drogues nord-américains, le gouvernement colombien a admis que le thème des drogues comporte une composante important du côté de l'offre. Depuis cette époque, il est surprenant que ni à Washington ni à Bogotá on ait essayé de savoir si la réduction de l'offre devrait être une composante fondamentale dans la guerre contre les drogues » (Crandall 2002: 28).

Durant cette première étape, les résultats de la lutte contre les drogues ne furent pas très encourageants. A la fin des années 70, la *General Accounting Office* (GAO) signalait dans un rapport au Congrès de Washington que le flux de cocaïne vers les États-Unis avait augmenté et que le programme anti-narcotiques avait eu un effet minimum sur le flux des drogues. Selon le rapport, cela se devait essentiellement au manque d'engagement, aux niveaux élevés de corruption, et aux ressources limitées destinées au sujet de la part des gouvernements sud-américains (GAO 1978).

2.2. Deuxième étape : la guerre contre les cartels (1985-1991)

La deuxième étape commence avec l'assassinat du ministre de la Justice, Rodrigo Lara Bonilla, par les narcotrafiquants, et la formation du groupe nommé « Les Extraditables » ; et elle culmine avec la livraison à la justice de Pablo Escobar et sa fuite. Cette étape se caractérise par l'essor du trafic illicite de cocaïne et l'intensification de la lutte contre les cartels de la drogue, qui déclare une guerre frontale à l'État colombien.

Tout au long des années 80, la dynamique de l'économie des drogues et, avec elle, de la stratégie anti-narcotiques, change substantiellement. Petit à petit, le pays est pris dans l'engrenage de l'économie de la coca dans la région andine, se convertissant en principal pays traitant et commercialisant la cocaïne exportée vers les marchés nord-américains et européens.

Les effets en furent dévastateurs :

« Apparut ainsi le narco-terrorisme, la violence exercée par les cartels afin de dissuader le gouvernement d'appliquer ses politiques anti-drogues, particulièrement en ce qui concernait l'extradition. De plus, après un tournant stratégique, les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) décidèrent d'obtenir systématiquement des ressources de l'industrie des drogues illégales, semant la graine de la future expansion du conflit armé ; surgit également le paramilitarisme, lui aussi lié au trafic illicite. Face à ces événements, il était difficile de nier que le narcotrafic et les drogues se soient convertis en une véritable menace pour la sécurité » (Guáqueta 2006: 192).

Tous ces facteurs donnèrent lieu, durant cette deuxième étape, à une intervention d'« intensité moyenne » de la part des États-Unis.

Au début de son administration, le président Belisario Betancur (1982-1986) chercha à activer le rôle international de la Colombie et élargir sa marge de manœuvre face aux États-Unis en vue de trouver un appui international pour le processus de paix interne avec les guérillas. Ceci explique la participation active de la Colombie au Groupe de Contadora⁷⁵, à travers lequel une solution pacifique aux conflits d'Amérique centrale était recherchée, en adoptant une voie différente de la croisade anticomuniste menée par le gouvernement Reagan dans la région.

⁷⁵ Le Groupe de Contadora était un organe multilatéral mis en place par les gouvernements de la Colombie, Mexique, Panama et Venezuela, en 1983, afin de promouvoir conjointement la paix en Amérique centrale.

Pour le gouvernement de Betancur, la lutte contre les drogues était plus une question d'ordre policière, de second plan par rapport à l'impératif d'avancer dans le processus de négociation avec les guérillas et de pacifier le pays. De plus, Betancourt considérait la politique anti-narcotiques comme une manière de maintenir l'ingérence nord-américaine. Initialement, les mesures anti-narcotiques continuèrent d'être appliquées, mais avec des restrictions. Cependant l'offensive des cartels allait obliger le gouvernement de Betancur à prendre un virage radical.

Le narcotrafic, jusqu'alors perçu comme un problème "des gringos", dans lequel le gouvernement colombien "coopérait" en vue de maintenir de bonnes relations avec Washington, devient ensuite, tout au long des années 80, la principale menace pour la sécurité nationale colombienne et donne lieu à l'instauration d'une véritable « guerre contre les cartels de la drogue » qui allait mettre en échec la stabilité institutionnelle et l'exercice même de la démocratie. Autant la transformation du commerce illicite que l'impact des politiques anti-narcotiques seront responsables de l'escalade des problèmes de sécurité dans le pays (Crandall 2002: 33).

De son côté, l'arrivée de Reagan à la présidence marqua un virage fondamental dans la guerre contre les drogues. A partir de Reagan, les drogues allaient devenir l'enjeu principal des relations avec la Colombie. Avril 1986 constitue une date clé dans ce virage, quand le président signa la directive présidentielle 221 stipulant que le narcotrafic est devenu une menace pour la sécurité nationale des États-Unis.

Entre 1986 et 1988, le Congrès nord-américain approuva des mesures de durcissement de la lutte anti-drogues tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. A ce moment-là, fut également établi le processus de certification, à travers lequel le gouvernement des États-Unis évaluerait le degré de collaboration des pays qui recevaient l'aide anti-drogues. Par ailleurs, le budget fédéral orienté vers les programmes de contrôle de narcotiques passa de 1 200 en 1981, à 3 900 millions

de dollars en 1987⁷⁶. En 1986 Washington lança son programme anti-drogues *Operation Blast Furnance*, dont les efforts contre les drogues se concentrèrent fondamentalement sur la Bolivie et constituèrent le précédent le plus important de la militarisation de la lutte contre les drogues dans la région andine. Ce programme fut suivi en 1987 de l'*Operation Snow Cap* dirigée initialement vers la Bolivie et le Pérou, mais qui en 1989 s'étendra à la Colombie. (Crandall, 2002: 31).

Washington nomma Lewis Tambs ambassadeur en Colombie : ancien professeur de l'Université d'Arizona, cet homme était considéré comme un représentant de la "ligne dure" dans la guerre contre les drogues⁷⁷. Entre 1983 et 1985 l'aide anti-narcotiques des États-Unis vers la Colombie tripla, passant de 3,5 millions de dollars à 10,7. (voir Annexes Graphique 3 Aide nord-américaine vers la Colombie, 1976-1989).

Les cultures illicites

Au milieu des années 80, la production de marijuana avait doublé et le potentiel de production de cocaïne avait augmenté de 30 %. En 1988 l'*International Narcotics Control Strategy Report* du département d'État estima que 32,5% de la marijuana consommée aux États-Unis provenait de la Colombie, alors que 27,8 % avait pour origine le Mexique (GAO 1988: 38, 41). Selon Washington, la réponse se trouvait dans l'éradication de zones de cultures. Cependant le gouvernement colombien se montra réticent dès le début.

⁷⁶La distribution de ces ressources reflète l'approche centrée sur l'offre ; durant la période comprise entre 1981 et 1987, le Budget destiné au traitement et à la prévention des abus de drogues aux États-Unis varia entre 18 et 32% du budget total, alors que les dépenses en mesures d'interdiction et de répression intérieure et internationale oscillèrent entre 68 et 82% durant le même laps de temps. Voir Reina, Mauricio. "Economía Política y Estrategia Antidrogas: ¿un esfuerzo fallido?" En, *Revista Colombia Internacional*. No. 8, octobre - décembre de 1989, pp. 12-16.

¹⁵ Par la suite ce sera un des critères principaux pour le choix des ambassadeurs des États-Unis en Colombie.

En 1984 la Commission nationale de stupéfiants approuva l'usage d'herbicides dans la fumigation de marijuana ; bien que le gouvernement autorise l'éradication manuelle et la fumigation de certaines zones du pays, il continuait de se montrer rétif étant donné les effets sur l'environnement et il s'abstiendra de fumiger les territoires contrôlés par les FARC en raison des négociations de paix avec ce groupe guérillero.

Au vu de la violence déchaînée par les narcotrafiquants, le gouvernement colombien accepta la mise en place d'un programme d'éradication aérienne de la marijuana, qui débuta en juillet 1984 et s'étendit jusqu'en 1987, à travers lequel furent fumigés plus de 33000 hectares de marijuana. La mise en place du programme d'éradication aérienne fut menée par la division aérienne de la Police nationale, qui grâce à l'aide nord-américaine reçut six hélicoptères et un avion *Turbo Thrush* pour appliquer le glyphosate.

Les cultivateurs de marijuana réagirent en déplaçant les cultures vers des zones plus basses et inaccessibles, réduisant la taille des cultures individuelles et mêlant les cultures de marijuana avec des cultures légales. Ce degré d'adaptabilité fit que, malgré une réduction de 50 % dans les zones traditionnelles de cultures, le nombre d'hectares de marijuana s'accrut de plus de 150 % dans les nouvelles zones entre 1985 et 1987 (GAO 1988: 32). L'offre de marijuana colombienne au marché nord-américain – qui avait atteint 80 % du total – diminua d'au moins 25 %. Cependant, en 1988, la Colombie se convertira de nouveau en principal exportateur de marijuana aux États-Unis, avec une production proche des 8 000 tonnes métriques (INCSR 1989).

Quant à la substitution de cultures, c'est l'objectif majeur de ces programmes qui cherchaient à identifier les cultures légales susceptibles de remplacer les cultures illégales de narcotiques. Il s'agissait de fournir aux agriculteurs l'assistance technique et matérielle afin de produire des cultures licites. Durant cette période, la substitution de cultures apparut à l'initiative du gouvernement colombien à partir du Plan national sur les drogues du gouvernement de Betancur, dont une des composantes était le Plan majeur de substitution de

cultures illicites. Selon ce plan sept communes du département du Cauca et trois du nord de Nariño étaient choisies comme zone pilote pour la mise en place d'un projet de substitution de cultures illicites financé par les Nations-Unis.

L'UNDCP (United Nations Drug Control Policy) initie ses projets en Colombie dès 1986. En 1992, les projets s'élargissent aux Llanos et à l'Amazonie, particulièrement dans les départements du Guaviare, Caquetá et Putumayo. Les plans de "développement rural intégral" tentent de réduire les cultures de coca en faveur d'autres cultures licites et alternatives propres à la subsistance. Selon les fonctionnaires de l'UNDCP, plus de 3 000 hectares de coca avaient été éliminés dans la région du Cauca et de Nariño, environ 60% des aires de cultures. Ce programme eut un coût de 9 millions, à peu près 3 000 dollars par hectare (ONDCP 1993:47). Le projet se concentra sur des activités d'encouragement agricole prenant comme produits de base, le café, le plantain, le manioc, la papaye, les agrumes, les haricots, la canne à sucre, les cochons d'Inde, les porcs et le double élevage. Celui-ci fut accompagné d'un programme de renforcement de l'infrastructure des routes et ponts afin de faciliter la commercialisation. De plus, on construisit des usines de traitement du plantain et du manioc pour réaliser des concentrés et fournir les centrales d'approvisionnement. L'inversion sociale fut l'une des composantes les plus réussies du programme (Vargas, 1999a: 123-124).

Malgré ces premières avancées, les efforts de l'UNDCP n'eurent qu'un faible impact sur la culture de la coca. La dynamique de diversification des cultures illicites, et en particulier, l'essor du pavot, montrèrent l'échec à long terme des programmes de substitution.

A la fin des années 80, la lutte contre les drogues ne semblait pas avoir remporté beaucoup de succès. Un rapport du Congrès des États-Unis signalait que, si la Colombie avait bel et bien réalisé un effort significatif dans le combat contre le trafic de drogues et le problème de la production, elle avait cependant obtenu peu de résultats ; ceci, selon le même rapport, était dû fondamentalement :

a) aux niveaux de violence sans précédent, associés au contrôle des narcotiques ;

- b) au caractère inapplicable du traité d'extradition pour les délits narcotiques avec les États-Unis ;
- c) à la répugnance générale des Forces militaires colombiennes à participer à la lutte anti-narcotiques ;
- d) au manque de méthode sûre et efficace d'éradication chimique de la plante de coca.

On considérait aussi que l'assistance serait plus efficace s'il était fait un usage plus efficient de l'aide nord-américaine, et s'il était fourni un appui aérien améliorant la logistique et offrant un soutien au maintien des activités d'aviation. De même, on recommandait un meilleur suivi et vérification des efforts d'éradication aérienne (GAO 1988:3).

La guerre à l'extradition

Malgré la mise en place de mesures d'interdiction et les tentatives d'éradication des cultures de marijuana, durant cette deuxième étape l'extradition devint la question centrale de la politique anti-narcotique au point de générer une confrontation ouverte entre les narcotrafiquants et l'État colombien.

Au début de son mandat, en 1982, le président Betancur se refusa à appliquer l'extradition selon l'argument de la défense de la souveraineté nationale, cependant à la suite de l'assassinat du ministre de la Justice Rodrigo Lara Bonilla par le Cartel de Medellín en 1985, le gouvernement décide d'utiliser l'extradition⁷⁸.

Entre 1987 et 1989 l'extradition ne fut pas appliquée à cause de la déclaration d'inconstitutionnalité du traité émise par la Cour suprême de justice. Avec l'assassinat du candidat Luis Carlos Galán et d'autres candidats à la présidence

⁷⁸ En 1985 quatre colombiens furent envoyés aux États-Unis alors qu'en juin 1987 le gouvernement nord-américain fit plus de 140 demandes d'extradition.

par les narcotrafiquants en 1989, le gouvernement de Virgilio Barco utilisa les décrets d'urgence pour extraditer 24 narcotrafiquants vers les États-Unis. Cette décision déclencha une campagne d'extrême violence de la part du Cartel de Medellín contre l'État aboutissant, en plus de l'assassinat d'hommes politiques et de fonctionnaires, d'enlèvements et d'intimidations, à des attentats terroristes sans distinction dans les principales villes du pays.

Comme cela devient évident : « La stratégie de faire pression sur la Colombie afin qu'elle coopère avec l'extradition fit la preuve de son inefficacité car les coûts associés pour le pays et ses acteurs principaux excédèrent les bénéfices de sa coopération et conduisirent à une opposition croissante contre la stratégie de confrontation des drogues » (Mathiesen 2000:274). Cela obligera à un repositionnement substantiel du thème de l'extradition.

Les réformes du système judiciaire

Devant les difficultés qui se présentèrent avec l'extradition, les agences anti-narcotiques nord-américaines jugèrent préférable de promouvoir le développement des capacités colombiennes de poursuivre les narcotrafiquants. C'est de cette façon que la réforme du système judiciaire fit son entrée dans la stratégie anti-narcotiques⁷⁹. A cette époque, Washington déclarait que son premier objectif en Colombie était « fortifier l'engagement politique et la capacité institutionnelle du gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour interrompre le narcotrafic, ses activités et ses organisations. Pour cela, l'amélioration du système judiciaire était fondamentale » (GAO 1993: 17).

⁷⁹ Cette initiative fut aussi influencée par l'effet causé par l'assaut au Palais de Justice par un commando de la guérilla du M-19 en novembre 1985. Dans cet événement tragique moururent plusieurs magistrats et fonctionnaires de Cour suprême de Justice. Certains supposèrent que l'opération avait été financée par le Cartel de Medellín dans le but de faire disparaître les dossiers des narcotrafiquants demandés en extradition par les États-Unis.

La première phase du programme de réforme judiciaire, entre 1986 et 1991, fut de caractère exploratoire ; l'USAID joua un rôle central en finançant des projets d'investigation sur la congestion et les retards dans les processus judiciaires, et sur les mécanismes de résolution alternative de conflits. Des ressources furent également destinées à l'introduction de réformes technologiques afin d'améliorer le système d'information judiciaire, on fournit des moyens de protection des juges d'ordre public, et on finança un programme d'entraînement aux techniques d'enquête médico-légale à travers l'ICITAP (*International Criminal Investigative Training Assistance Program*). L'aide nord-américaine pour la réforme judiciaire s'éleva à 3 264 000 millions de dollars, ressources administrées à travers la Fondation pour l'éducation supérieure (*Fundación para la Educación Superior, FES*)⁸⁰, (GAO 1988:68), (Blair et al. 1993).

On avança aussi en matière législative. En 1986 fut approuvée la loi 30 connue comme Statut national sur les stupéfiants, qui envisageait l'augmentation des peines pour trafic de drogues illicites, de même que la consommation et le trafic de précurseurs chimiques de stupéfiants. En 1987 on reforma le code pénal et on créa le bureau de la Police technique et l'Institut médico-légal. On créa également une juridiction spéciale qui se chargeait de ceux qui commettaient des délits liés au narcotrafic et les homicides commis par des narcotrafiquants furent classés dans les actes terroristes (INCSR, 1989: 72).

⁸⁰ La FES est une fondation privée créée en 1964 afin de chercher des mécanismes d'appui intellectuel et financier pour l'Université del Valle. Cette fondation a dû changer de méthode de fonctionnement au milieu des années 70 quand des fondations telles que la Rockefeller, la Kellogg's et la Ford retirèrent leur appui au centre universitaire du département. C'est pourquoi, depuis lors, elle a travaillé avec différentes universités dans tout le pays. En ce qui concerne les donations directes, en 1993 elle parvint à 1 070 millions de pesos dans 86 communes. La FES a développé une variété de programmes de santé, d'environnement et d'éducation dont le plus large et connu fut le programme d'appui à la branche judiciaire du ministère public financé par l'USAID. <http://www.semana.com/noticias-especiales/cali-saca-cara/54976.aspx>

Les liens entre le narcotrafic et le conflit armé

En Colombie, à cause de la violence et du terrorisme déchainés par les narcotrafiquants dans leur guerre contre l'extradition, le thème du narcotrafic passa du statut de simple problème de délinquance à la menace principale pour la sécurité nationale, déplaçant au second plan la lutte antisubversive commencée dans les années 60. (Barco, 1990).

Cependant, selon la perspective nord-américaine et jusqu'au milieu des années 90, le conflit armé et la lutte anti-narcotiques qui avaient lieu sur le territoire colombien furent perçus comme deux problèmes distincts qui obéissaient à des logiques et des dynamiques indépendantes. Jusqu'alors, les mouvements insurgés n'étaient pas suffisamment forts pour déstabiliser le pays, ni non plus largement impliqués dans la production et le trafic de drogues, de sorte qu'ils ne constituaient pas une menace pour la sécurité régionale et encore moins pour la sécurité nationale nord-américaine. Cependant, ils commencèrent tous les deux progressivement à s'entrelacer de manière chaque fois plus complexe (Pécaut 1997:18-19).

Au début des années 90, la législation nord-américaine et la Stratégie andine anti-drogues permit l'usage de l'aide contre les trafiquants ou les insurgés impliqués dans le narcotrafic. Selon des fonctionnaires des États-Unis et de Colombie, la situation nécessitait plus de souplesse. Bien que le Congrès nord-américain exprima sa préoccupation de ne pas voir l'aide employée comme une nouvelle source de fonds pour la lutte contre-insurrectionnelle. Les discussions au sein de la branche législative nord-américaine indiquent que l'institution qui affectait des gouvernements andins de contrôler les zones productrices de drogue (GAO 1991:2). Afin d'éviter excès et détournements, on établit des mécanismes de pilotage de l'aide anti-narcotiques pour les Forces militaires colombiennes.

De fait, durant les années 80 des rapports s'étaient déjà créés entre le narcotrafic et le conflit armé; les liens entre la guérilla et le trafic illicite de drogues furent mentionnés publiquement à travers l'utilisation du terme « narco-guérilla ». Le ministre de la Défense colombien de l'époque, le général Gustavo Matamoros,

sera le premier à faire référence à ces rapports exprimant par là l'opposition des Forces militaires à la stratégie pacificatrice de Betancur. Cependant, ce premier rapport semble externe et même éphémère dans la mesure où les guérillas s'associaient au commerce illicite au moyen de la protection donnée aux laboratoires de cocaïne dans les régions sous son contrôle et non à travers la gestion directe de la production et sa commercialisation. Si de tels liens avaient été mentionnés par l'ambassadeur nord-américain en Colombie, Lewis Tambs, le processus intérieur de négociations de paix avec les guérillas, mené par l'administration Betancur rendit inacceptable toute référence aux connexions entre certains mouvements insurgés et l'économie des drogues illicites, car celle-ci impliquerait la dé-légitimation des négociations de paix. Mais le lien naissant entre les groupes armés illégaux et le narcotrafic ne se présentait pas seulement dans le cas de la guérilla, car la contre-insurrection menée par les premiers groupes paramilitaires fondait également son pouvoir sur les ressources provenant de ce commerce illicite. (Duncan 2006: 211 et suiv.).

En général, tout au long des années 80 les États-Unis montrèrent envers la Colombie une « distance prudente » en qui concernaient ses dynamiques politiques internes. A la différence de l'Amérique centrale et du Pérou où la lutte anti-drogues et les tâches de contre-insurrection se mêlèrent, la Colombie était considérée comme une démocratie stable qui possédait un État capable de contrôler les conflits générés par les guérillas (Guáqueta, 2006: 1996). Mais si cette distinction entre l'un et l'autre type de guerre se maintint dans la gestion politique des relations bilatérales, l'usage de l'aide nord-américaine commençait à montrer une tendance à l'entrecroisement des deux problématiques.

Pour preuve, les réformes militaires qui furent mises en place à la fin des années 80 et au début des années 90. A travers celles-ci furent réorganisés et améliorés les actions d'intelligence, créées des unités spéciales et contre-insurrectionnelles, incorporés des soldats professionnels et amélioré l'appui logistique avec l'acquisition de technologies plus modernes et la rénovation du matériel militaire nécessaire. Tout ceci en vue de rendre plus efficace la stratégie militaire de lutte antisubversive.

Une partie de ces changements furent financés avec l'aide externe nord-américaine, économique et technique, qui était destinée originellement à la lutte contre le narcotrafic. Cela créa des heurts entre les militaires et la police, car la majeure partie des opérations de lutte contre les drogues étaient menées par la Police anti-narcotiques.

Cette dernière assumait les tâches d'éradication aérienne et manuelle, lesquelles, se déroulant dans des zones contrôlées par la guérilla, demandèrent une protection supplémentaire ; à travers l'aide nord-américaine furent fournis véhicules blindés, intelligence et aéronefs de transport des troupes. De fait, le développement de la capacité aérienne de la Police anti-narcotiques se convertit en l'élément de plus rapide croissance du programme anti-drogues en Colombie (INCSR 1989:77). Bien que pour le haut commandement militaire colombien le principal ennemi était le narcotrafic et non les guérillas, le gouvernement colombien permit une participation sélective des forces militaires colombiennes dans les opérations contre le narcotrafic, sujet qui finit par être accepté par la classe militaire étant donné que cela lui permettait de recevoir l'aide militaire nord-américaine (Guáqueta 2005: 44). Ainsi, à partir de 1989, les militaires colombiens furent de nouveau impliqués dans les opérations contre le narcotrafic.

Cela généra des critiques dans certains secteurs du Congrès nord-américain et plusieurs ONG nord-américaines, qui manifestèrent leur préoccupation pour l'utilisation de l'aide militaire dans des opérations de contre-insurrection au lieu d'opérations anti-narcotiques, de même que l'augmentation des violations des droits de l'homme. L'inspection des Finances du Congrès nord-américain présenta également ses critiques signalant le peu de participation et d'efficacité des Forces armées colombiennes dans la lutte contre le trafic illicite malgré la majeure partie de l'aide qu'ils recevaient (Tokatlian, 1994: 83).

Durant cette même année, des scandales de corruption pour lien avec le narcotrafic éclatèrent dans les hautes sphères de la police. Des mesures commencèrent aussi à être prises contre les groupes paramilitaires. En 1989 on créa le « corps d'élite », un corps armé spécial de la police dont la fonction était de

combattre les « escadrons de la mort », les groupes paramilitaires et les organisations du narcotrafic ; « cette unité surgit pour contrecarrer la corruption et l'inefficacité où était arrivée la police, spécialement en rapport au narcotrafic » (Leal Buitrago, 2006: 125). En 1990 les brigades mobiles de l'armée furent créées dans le but d'affronter la subversion.

L'Initiative andine

A la fin des années 80 les enquêtes d'opinion montraient que le problème de la drogue était devenu une des préoccupations centrales des citoyens nord-américains. En 1988, presque 50 % du public nord-américains considérait que les drogues étaient le principal défi que la politique extérieure de leur pays devait affronter, alors que 63 % pensaient que la lutte contre les drogues devait avoir la priorité au-dessus de la lutte anti-communiste (Crandall, 2000:32). L'arrivée de l'administration de George H. Bush et la fin consécutive de la Guerre froide renforçèrent le thème des drogues comme principale menace pour les États-Unis en Amérique latine, remplaçant ainsi le communisme dans l'agenda de la sécurité hémisphérique.

A la fin des années 80, le président Bush lança l'Initiative andine, un paquet d'aide pour cinq ans dont l'objectif principal consistait à fortifier les forces militaires et policières de la région afin qu'elles réalisent des actions d'interdiction. Étant donné qu'à la fin des années 80 la Guerre froide était derrière et les conflits internes en Amérique centrale en phase de finalisation, la région andine remplaça l'Amérique centrale comme bénéficiaire de l'aide nord-américaine en matière de sécurité. En même temps, le Congrès nord-américain désigna le département de Défense comme la « principale et unique institution » pour la détection et le contrôle des chargements de drogues illégales dirigés au pays (Youngers, 2005:16).

Cette décision impliqua une militarisation croissante de la stratégie anti-narcotiques, dans la mesure où elle suscita une expansion du rôle des forces

militaires nord-américaines et latino-américaines dans la lutte contre les drogues. Cela renforça également l'approche du problème des drogues comme question de sécurité nationale et non de santé publique pour les États-Unis⁸¹.

Dans le contexte de la stratégie andine, les fonctionnaires nord-américains incitèrent les armées latino-américaines à lutter contre les drogues en adoptant des fonctions qui seraient impensable pour les Forces armées nord-américaines dans leur pays. Avec l'entraînement, l'équipement et le soutien diplomatique nord-américain, les Forces armées latino-américaines impliquées dans des missions anti-drogues commencèrent à monter des postes de contrôle, à réaliser des actions de surveillance interne (y compris écoutes), à créer des registres de saisie, à forcer l'atterrissage des avions suspects, à éradiquer les cultures (ou appuyer les initiatives de la police dans ces activités), à patrouiller sur les fleuves, et, dans certains cas, à arrêter ou interroger des civiles (Youngers, 2005:40). En 1990, les fonds de l'Initiative andine furent de 231,6 millions de dollars au total, dont seulement 48,6 millions assignés à des programmes différents de l'assistance militaire et policière (WOLA, 1990:10).

Malgré cette offensive de caractère régional, l'objectif d'une diminution radicale dans la production de cocaïne pour le début des années 90 ne fut pas atteint. A la fin de l'administration Bush père en 1992, les États-Unis passaient par une profonde crise économique et l'opinion publique se montraient fatiguée de l'accent mis sur le sujet de politique extérieure par la Maison Blanche durant son mandat, apparemment aux dépens des problèmes internes dont avait souffert le pays. A cause du manque d'intérêt de la société sur cette question et de

⁸¹ Pour preuve l'expression de « guerre contre les drogues » qui dénote la vision nord-américaine du problème des drogues illicites comme une menace qui vient de l'extérieur, laquelle doit être traitée comme un ennemi à combattre. « La mentalité de la guerre contre les drogues assure que les ressources nord-américaines assignées au contrôle du narcotrafic se trouvent déviées en faveur des actions d'interdictions menées par les forces de l'ordre public. Cependant, ces politiques ne prennent pas en compte les raisons socio-économiques complexes relatives à la production et à la consommation de drogues et tendent seulement à modifier le comportement des acteurs qui participent au narcotrafic sans réussir à le réduire de façon significative » (Youngers, 2005:17).

l'incapacité de l'administration antérieure, le thème des drogues fut « marginalisé » pendant un temps dans l'agenda fondamental des États-Unis.

2.3. Troisième étape : approfondissement et institutionnalisation de la stratégie anti-narcotiques (1990-1998)

La lutte contre les drogues en Colombie dans les années 90 a été marquée par deux dynamiques distinctes : durant les premières années, le gouvernement colombien réussit à élargir sa marge de manœuvre en parvenant à donner un traitement « plus national » au problème des drogues ; à partir du milieu de la décennie, la crise du gouvernement Samper rétrécit cette marge de manœuvre en donnant lieu à un approfondissement de la stratégie anti-narcotiques et à une plus grande ingérence de la part des États-Unis dans la politique intérieure colombienne.

La Colombie championne de la lutte contre les drogues

Au début de la décennie, le gouvernement de Cesar Gaviria (1990-1994) renforce le discours antérieur de Virgilio Barco sur la « coresponsabilité » internationale dans le problème des drogues illicites. A travers cette approche un appel était fait à l'amélioration des efforts internationaux dans la guerre contre les drogues, à la redistribution des coûts de la politique prohibitionniste, et à une reconnaissance des sacrifices qu'avait faits la Colombie pour affronter la menace narcoterroriste. Le gouvernement colombien signalait les États-Unis n'avait pas fait les efforts nécessaires pour diminuer la demande, contrôler le commerce des précurseurs chimiques, le trafic illégal d'armes et le blanchiment d'argent sur son territoire.

L'indubitable volonté que montrait le gouvernement Barco de coopérer avec les États-Unis dans la guerre contre les drogues à la fin des années 80, comme les

« dommages collatéraux » qu'elle impliquait pour le pays, le « narco-terrorisme » déchaîné par les trafiquants, élargirent la marge de manœuvre pour que le gouvernement colombien prenne un virage plus attentif aux impératifs nationaux de la politique anti-narcotiques, sans pour autant contrevenir aux paramètres généraux de l'approche anti-drogues des États-Unis.

La politique de soumission à la justice et la réforme judiciaire

La dynamique de confrontation des cartels de la drogue contre l'État impliqua une réorientation des objectifs de la stratégie anti-narcotiques et une plus grande institutionnalisation de la coopération bilatérale : il s'agissait plus seulement maintenant d'augmenter les prix de la cocaïne aux États-Unis afin de décourager la consommation, mais de protéger l'État colombien de la menace croissante que représentaient les narcotrafiquants. A son arrivée au gouvernement en août 1990, et devant le coût du narco-terrorisme, le président César Gaviria décide d'utiliser l'extradition de manière exceptionnelle et de développer la politique de soumission volontaire au système judiciaire colombien. Les narcotrafiquants repentis obtenaient une réduction substantielle des peines et le gouvernement s'engageait à ne pas appliquer l'extradition⁸².

Suite à une stratégie d'enlèvements dirigée contre l'établissement politique colombien, le gouvernement de Gaviria subit une pression pour changer les termes de la politique de soumission en faveur des narcotrafiquants, épisode qui fut illustré par la chronique de García Márquez (1996). Vers le milieu de l'année 1991, les principales têtes du cartel de Medellín, y compris Pablo Escobar, avaient accepté la proposition gouvernementale. Ainsi, sous une forte pression politique et sociale due à l'escalade terroriste déchaînée par les cartels,

⁸² La politique de soumission à la justice fut établie au moyen du décret 2047 de septembre 1990. Dans celui-ci, en plus de l'offre de peines réduites aux narcotrafiquants qui se livreraient aux autorités, on mettait en place d'autres instruments légaux comme la juridiction spéciale pour les narcotrafiquants, les prisons de haute sécurité et un programme de protection spéciale pour les juges.

l'Assemblée constituante approuva l'art. 35 de la nouvelle constitution qui interdisait l'extradition.

Dans la pratique il s'agissait d'une négociation avec les narcotrafiquants sous la pression du « narco-terrorisme » que ceux-ci exercèrent ces années-là. Les États-Unis finirent par accepter cette négociation et l'interdiction de l'extradition dans la constitution de 1991 parce qu'« ils n'étaient pas disposés à perdre la Colombie comme modèle (*show case*) de la politique contre la drogue dans la région latino-américaine et c'est pourquoi ils se montrèrent plus tolérants avec l'indépendance de Gaviria que de coutume » (Matthiesen 2000:257). On passa donc de l'extradition comme principal mécanisme de pression contre les narcotrafiquants à la nécessité de faire de profondes réformes au système judiciaire colombien.

Dans un rapport au Congrès nord-américain d'août 1990, le système judiciaire colombien fut décrit comme « désuet, mal entraîné, mal payé et mal protégé » et dans « un état connu d'effondrement » (Comittee on Government 1990:87-88). Par conséquent, une partie importante de l'aide anti-narcotiques se concentra sur le renforcement du système judiciaire. Selon la perspective de Washington, le plan de réforme judiciaire devait chercher en priorité l'élimination des obstacles à la poursuite des principaux narcotrafiquants en Colombie comme alternative à l'extradition aux États-Unis (USAID 1991:18). Le gouvernement de Cesar Gaviria, lui, envisagea la réforme judiciaire comme une des priorités de son gouvernement et plusieurs mesures furent adoptées en ce sens. On ouvrit la voie au Statut pour la défense de la justice et le Congrès approuva le projet de loi pour décongestionner les tribunaux bondés avec trois millions de dossiers en attente (ET 30 Décembre 1990).

Les conditions et les nécessités internes du pays coïncidèrent avec la tendance à promouvoir la transformation des systèmes judiciaires dans toute la région, Au début des années 90, la seconde génération de programmes de réforme judiciaire commença grâce à l'élan que donnèrent les agences internationales telles que la

Banque mondiale, la Banque interaméricaine et l'USAID⁸³ à l'aspect institutionnel des politiques d'ajustement structurel en Amérique latine. De même influa dans ce virage la montée du néo-institutionnalisme comme courant principal de la pensée économique tout autant que le renforcement de la société civile et la pression pour la garantie des droits de l'homme et la séparation des pouvoirs. A partir de la conjonction de ces facteurs on chercha le renforcement sélectif de l'État et y compris des institutions essentielles pour la protection de la propriété privée, la sécurité des contrats et l'ordre public (Rodríguez Garavito 2006: 421).

Ce fut précisément avec ce thème des réformes judiciaires que l'on commença à entrevoir avec plus de clarté pourquoi l'application de la politique anti-narcotiques impliquait une ingérence croissante de la part des États-Unis dans l'architecture de l'État colombien :

“Reproduisant le modèle caractéristique de la relation de tutelle, les fonctionnaires nord-américains considérèrent que la faiblesse du système serait résolue de meilleure manière en imitant le système judiciaire nord-américain. Dans le but de mettre en marche ce type de coopération une claire ingérence fut exercée afin de modifier les processus intérieurs clés. L'assistance nord-américaine ne rencontra aucune résistance en Colombie, au contraire, les décideurs colombiens donnèrent la bienvenue à l'aide nord-américaine, voyant que c'était là la manière de débloquer la réforme institutionnelle” (Guáqueta 2005: 37).

Ainsi sous le conseil des agences nord-américaines, la Colombie adopta un système de négociation de peines qui reprenait des éléments du système nord-américain et italien pour les « juges sans visage ». A partir de ce moment on

⁸³ L'USAID se chargea de la promotion de changements dans les systèmes judiciaires depuis sa création au début des années 60. Dans une première étape, les activités s'orientèrent vers l'introduction de changements dans les programmes et la manière d'enseigner dans les facultés de droit. Une seconde génération d'activités se développa à partir du milieu des années 80 avec les initiatives d'introduction de réformes judiciaires en Amérique centrale, particulièrement au Salvador. Au début des années 90, l'USAID finança des programmes de réforme judiciaire en Argentine, Uruguay, Honduras, Colombie, Philippines et Sri Lanka (Blair 1994: 4).

envisagea ouvertement la nécessité d'une réforme ample du système judiciaire où l'on proposa l'adoption du système accusatoire, basé sur la création du ministère public (*Fiscalía General de la Nación*) et inspiré sur le modèle d'enquête pénale utilisé aux États-Unis (GAO-NSIAD-92-269, 1992). Le programme de réformes eut une grande influence sur la restructuration du système de la justice en Colombie qui culmina avec la nouvelle constitution de 1992. Le comité de conseil de la FES qui fut conçu pour réunir les principales figures du secteur de la justice afin d'approuver les subventions au projet servit aussi comme espace neutre où les principaux acteurs (qui étaient très isolés les uns des autres) pouvaient se réunir et développer également d'autres idées (Blair et al. 1993: 9).

Les États-Unis financèrent le conseil d'une équipe d'avocats experts contractés par l'USAID et par la FES dans le but d'orienter la réforme constitutionnelle qui était en gestation en Colombie sur la requête de l'Assemblée nationale constituante de 1990 (USAID June 1990). Les programmes *International Criminal Investigative Training Assistance Program* (ICITAP) et *Overseas Prosecutorial Development and Training Program* (OPDAT) du département de la Justice et de l'USAID, contribuèrent à ce moment à la conception et au fonctionnement la nouvelle Fiscalía. L'ICITAP aida à créer une structure organisatrice pour l'entité en créant des unités spéciales chargées des délits liés au narcotrafic (Guáqueta, 2006: 203).

Le Programme pour la modernisation de l'administration de la Justice, programme principal de l'USAID dans le pays, proposait une transformation institutionnelle substantielle :

« Selon l'USAID et certains secteurs de la communauté juridique colombienne, le système accusatoire était plus adéquat que le système inquisitif que la Colombie avait hérité du système continental au XIX^e siècle, dans lequel les juges non seulement dirigeaient l'enquête, mais dictaient aussi les sentences. Avoir des procureurs spécialisés, selon ce point de vue, permettait une plus grande efficacité dans l'enquête et garantissait la protection des droits de l'accusé pendant le jugement. L'objectif fondamental des promoteurs du système

accusatoire était de diminuer le taux alarmant d'impunité en Colombie» (Rodríguez Garavito 2006: 449).

L'introduction d'un système pénal donna lieu à des débats intenses au sein de l'Assemblée constituante entre ceux qui inclinaient vers la plus grande efficacité promise par le système accusatoire et ceux qui considéraient que ce dernier pouvait mettre en danger l'indépendance du pouvoir judiciaire. La solution fut trouvée dans l'instauration d'un système hybride où la *Fiscalía* était incorporée au pouvoir judiciaire et avec l'octroi de fonctions judiciaires aux procureurs. (Torres, Edgar 1991).

A partir de ce moment, la réforme du système judiciaire occupa une place importante dans la stratégie anti-narcotiques. Entre 1992 et 1996, la Colombie reçut près de 36 millions de dollars, ce qui la convertit en la plus grande réceptrice de fonds de l'USAID d'Amérique latine ; en contrepartie, le gouvernement colombien apporta 10 millions de dollars. 35 % de ces ressources furent destinés à la naissante *Fiscalía*. Ces fonds furent employés prioritairement à l'entraînement de nouveaux procureurs dans l'usage de techniques d'enquête avancées, dans la construction d'une infrastructure appropriée à la nouvelle *Fiscalía*, et à la protection des procureurs et juges (García 1995).

Ensuite, le programme de réforme judiciaire s'élargit vers la "demande" de justice, c'est-à-dire, l'amélioration des conditions d'accès effectif des citoyens au système de justice. Les programmes destinés à promouvoir l'usage de la conciliation et la médiation pour la résolution des disputes furent appuyés, de même que les programmes de défense publique. 13 centres alternatifs de résolution de conflits et 8 Maisons de Justice furent créés à cette fin.

Durant cette période les composantes du programme de réforme de la justice étaient les suivantes (USAID 1991: 25 et suiv.):

- Amélioration de la planification, pilotage, coordination et organisation du secteur de la justice.

- Restructuration des responsabilités et organisation des institutions du secteur de la justice.
- Création d'un système de planification pour les institutions du secteur de la justice.
- Création d'un programme d'investigation et d'un système d'information unifié.
- Pilotage et évaluation des performances des institutions secteur de la justice.
- Etablissement d'un programme de protection des juges et des fonctionnaires judiciaires.
- Amélioration de la perception publique du secteur de la justice et de ses institutions.
- Etablissement d'un programme d'éducation publique en droits de l'homme et processus légaux.
- Amélioration du personnel et des techniques d'enquêtes.
- Dotation en matériel de communication et d'investigation.
- Amélioration dans l'opération de la juridiction ordinaire de l'instruction criminelle. Création et appui au bureau du procureur général
- Renforcement du bureau du défenseur du peuple
- Amélioration opérationnelle et renforcement de l'indépendance du système des cours
- Création et appui à l'École judiciaire
- Mise en place des mécanismes de justice alternative et utilisation de la conciliation.

Ensuite s'élargira la vision de la réforme judiciaire, non plus seulement centrée sur l'amélioration des niveaux d'efficacité dans la poursuite des narcotrafiquants mais sur fortification du système de justice colombien comme un des éléments centraux du renforcement de l'État colombien. Cependant cette vision, plus en accord avec l'objectif de promouvoir le développement en général de la part de l'USAID, entra à plusieurs occasions en conflit avec l'urgence de Washington d'obtenir des résultats dans la lutte contre les drogues. Cette dispute s'intensifia à la suite de la détérioration des relations entre les deux pays sous le gouvernement Samper, ce qui fit que l'USAID penchera pour une approche à court terme exigeant des résultats immédiats dans le châtime des narcotrafiquants et l'accélération des processus judiciaires. La FES s'opposa à cette perspective à court terme et se retira du programme⁸⁴ (Arenas et Gómez 2001).

Durant cette seconde période fut élargie la législation colombienne en matière anti-narcotiques. On créa le régime de contrôle du blanchiment d'argent, on approuva la loi anticorruption de 1995 et on créa l'Unité d'analyse et d'intelligence financière. Les peines pour les narcotrafiquants furent également alourdies et des mesures furent prises en vue de la confiscation des biens acquis avec de l'argent provenant du commerce de la drogue.

Malgré les réformes introduites tout au long de la décennie, un rapport présenté au Congrès nord-américain établissait que pour 1998 moins de 3 % de tous les actes criminels rapportés étaient effectivement instruits par le système judiciaire (GAO August 1999:20).

A la fin des années 90, le pays n'avait toujours pas complètement mis en place les réformes du système pénal envisagées dans la constitution de 1991. Malgré l'entraînement, l'assistance technique, et les autres soutiens fournis aux juges, procureurs, enquêteurs, défenseurs publics, et à leurs institutions, peu de fonctionnaires suivaient les nouvelles procédures pour mener les investigations

⁸⁴ Dans l'évaluation que fit l'USAID du programme de réforme judiciaire en Colombie en 1993 l'utilisation d'une ONG (la FES) pour la mise en place du programme était vue très positivement et on considéra que c'était un modèle à suivre dans d'autres pays (Blair et al. 1993: 35).

et les jugements (GAO August 1999:22). Aux difficultés bureaucratiques pour mettre en place les transformations du système pénal s'ajoutaient celles provenant de la situation de violence, lesquelles illustraient que l'intimidation des juges et la subornation demeuraient les stratégies privilégiées des acteurs armés illégaux. Le gouvernement colombien sollicita à son tour un appui pour améliorer les installations de haute sécurité de Colombie, le bureau des prisons des États-Unis fournit l'information et les recommandations spécifiques dont l'application fut financée à travers l'aide anti-narcotiques (INCSR 1997).

L'institutionnalisation de la lutte contre les drogues

Ce changement impliqua aussi un élargissement de l'approche centrée sur la simple interdiction, le contrôle de l'espace aérien et territorial fut renforcé à travers la création d'une force de garde-côtes colombienne à l'intérieur de l'armée, des radars guidés par des militaires des deux pays furent installés et créé un programme d'interception d'avions. Les montants de l'aide augmentèrent et plusieurs programmes développés durant la décade antérieure devinrent permanents (GAO-NSIAD-93-158, 1993).

Un des facteurs qui contribua à l'institutionnalisation croissante de la lutte contre les drogues fut l'importance acquise par les agences chargées du thème dans les deux pays :

« L'inertie bureaucratique tant aux États-Unis qu'en Colombie se chargea d'alimenter l'intérêt pour la guerre contre les drogues. Aux États-Unis, les rôles du département d'État, à travers le *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement*, et le département de Défense furent fondamentaux afin de maintenir et même élargir la mission des États-Unis. En Colombie, les agences réceptrices de l'assistance comme la Police anti-narcotiques développèrent une dépendance vers les apports des États-Unis, et d'autres apprirent rapidement à solliciter plus de fonds » (Guáqueta, 2006:198)

La confrontation ouverte avec les cartels favorisa également une augmentation de la participation des militaires colombiens dans les opérations anti-narcotiques et dans l'assistance militaire nord-américaine. Le gouvernement nord-américain, pour sa part, manifesta son intention d'accroître l'appui militaire à la guerre contre les drogues, mais le gouvernement colombien se montra réticent à réaliser des opérations conjointes avec des militaires nord-américains sur le territoire national, comme à créer une Force multilatérale régional anti-drogues. La seule exception fut la capture de Pablo Escobar.

L'opération contre Pablo Escobar

Suite à la fuite de Pablo Escobar, chef du cartel de Medellín, de la prison La Catedral en 1992, une grande opération de poursuite soutenue par les États-Unis fut lancée. Cet événement eut de profondes conséquences sur l'orientation de la politique anti-narcotiques. Le gouvernement national était conscient que l'unique façon de retrouver la confiance des États-Unis était de militariser la lutte contre les narcotrafiquants et s'impliquer à fond dans la capture d'Escobar. A cet effet fut créé le « Bloc de recherche », combinaison des forces militaires et de police, composé de 600 hommes et comptait sur l'appui logistique et d'entraînement nord-américain. A l'époque, on alla jusqu'à qualifier l'opération de poursuite de Pablo Escobar « d'opération armée la plus importante dans l'histoire du pays », avant le Plan Colombie⁸⁵. Dans cette opération participèrent des agents de la DEA, un groupe des forces spéciales (Delta Force), et de la technique électronique de surveillance et le survol d'avions nord-américains. En décembre 1993 et après 18 mois de recherche intense, Pablo Escobar fut localisé et tué à Medellín.

La participation des forces militaires

Bien que la Colombie ait maintenu une restriction à la participation des forces militaires nord-américaines et colombiennes dans les actions anti-narcotiques,

⁸⁵ Sur cet épisode complet et la participation des États-Unis voir: BOWDEN, Mark. *Matar a Pablo Escobar: la cacería del criminal más buscado del mundo*. RBA Libros, Barcelona, 2001.

durant cette période la poursuite des cartels de la drogue fit que cette position s'assouplit. Le commandement sud des États-Unis fut chargé des opérations de détection et de pilotage des Caraïbes et de la région andine, ses équipements mobiles d'entraînement, d'analyse technique et d'assistance technique étaient responsables du guidage des radars. La Colombie fut une importante plate-forme d'opérations d'interdiction aérienne. Sur la base d'un mémorandum de compréhension entre les deux pays de février 1989 on commença à installer les systèmes de filature⁸⁶.

Cette tendance se refléta dans l'évolution de l'aide nord-américaine à la Colombie : entre 1985 et 1989 la moyenne de l'aide orientée spécifiquement aux actions anti-narcotiques fut de 11 millions de dollars annuels ce qui correspondait à 69 % de la moyenne totale de l'aide. Par ailleurs, l'aide de caractère militaire fut de 4 millions de dollars annuels en moyenne, à savoir, 21 % de la moyenne totale de l'aide.

Entre 1990 et 1992, on observe un changement significatif autant dans les montants que dans la destination des ressources et une inversion de la tendance : ces années-là, l'aide anti-narcotiques s'élève à 21 millions de dollars annuels en moyenne, c'est-à-dire 25 % du total de l'aide alors que l'accroissement majeur concerne l'aide militaire, laquelle parvint à 66,4 millions de dollars annuels en moyenne, représentant 74 % du total de l'assistance reçue par le pays, (voir Annexes Graphique 4 Aide nord-américaine à la Colombie, 1990-1999).

A travers le *Foreign Military Financing Program* fut acquis l'équipement militaire (hélicoptères et avions) pour la Police nationale utilisé dans des opérations anti-narcotiques. La Force aérienne colombienne appuya la Police dans le transport de troupes et le développement d'opérations lorsque la capacité aérienne de cette dernière n'était pas suffisante et fut créée une Garde côtière à l'intérieur de la Marine nationale. Les politiques d'éradication renforcèrent elles

⁸⁶ Les radars étaient situés sur des points stratégiques du territoire national, à Riohacha, San José del Guaviare, Marandúa (Vichada), TresEsquinas (Caqueta), et San Andrés. Les systèmes de pilotage resteraient sous le commandement des Forces armées colombiennes à partir de septembre 2009 (*El Espectador*, 16 septembre 2009).

aussi la tendance à la militarisation de la lutte contre les drogues. Initialement, le gouvernement Gaviria autorisa l'éradication aérienne avec glyphosate seulement pour les cultures de pavot, mais ensuite, en 1994, le programme s'étendit aux cultures de coca. Cela signifia de nouveaux fonds et hélicoptères pour la Police anti-narcotiques.

Malgré l'avancée dans la militarisation de lutte contre les drogues, ni la Colombie ni les États-Unis ne proposèrent durant cette période une politique explicite face à la narco-guérilla ou aux narco-paramilitaires.

L'assistance économique

Le gouvernement colombien insista également auprès de Washington sur la nécessité de remplacer leur rhétorique de solidarité par un engagement réel de responsabilité partagée et d'incitations économiques pour la guerre contre les drogues (Gaviria 1990:9-10). L'objectif était de réussir à ce que les efforts du pays soient en plus compensés par l'aide militaire, avec une aide économique.

De cette façon, la stratégie anti-narcotiques acquis durant cette période une dimension économique qui, selon les fonctionnaires nord-américains responsables, aiderait à financer la dette extérieure, l'administration de la justice, la prise de conscience face au thème des drogues et le développement de programmes pour stimuler les exportations (IDEASA. Overview, 1990:18-19). Cette assistance économique se reflètera dans l'*Andean Trade Preference Act* (ATPA), établit sous l'administration de Bush à partir de 1992. Ce mécanisme offrait aux pays andins un régime de préférences douanières pour une période de 10 ans. La Colombie reçut aussi des fonds de l'*Economic Support Fund* à travers de l'USAID, comme compensation pour les conséquences négatives que la rupture du Pacte du café qu'avait engendrées pour l'économie nationale⁸⁷.

⁸⁷ Les États-Unis levèrent leur veto à l'entrée de la Colombie au GATT et au Système général de préférences en juillet 1990.

De même, l'USAID finança 1991 avec 41 millions de dollars et en 1992 avec 36 millions de dollars un programme de stabilisation économique dont l'objectif était d'appuyer la libéralisation économique et les politiques de croissance du gouvernement colombien. Une partie de ces ressources fut employée pour financer le paiement du service de la dette que le gouvernement colombien avait contracté envers les États-Unis et les institutions financières multilatérales. En contrepartie le gouvernement colombien finança le programme qui fut mise en place par le Département national de planification à travers lequel se développèrent des actions de trois catégories : 1) ouverture (expansion commerciale et internationalisation de l'économie colombienne) ; 2) décentralisation et croissance régionale et 3) développement des ressources humaines de bases (USAID novembre 1992), (GAO 1993: 17).

Néanmoins, malgré les avancées dans la poursuite des narcotrafiquants et dans l'interdiction, une fois de plus, l'économie illicite démontra sa capacité d'adaptation. La diminution attendue du trafic de drogue, à la suite du démantèlement de la structure dirigeante du Cartel de Medellín en 1993, ne se produit pas. Au contraire, elle ne fit que bénéficier aux cartels de Cali et du Norte del Valle. (Pardo et Cardona, 1995). Selon le rapport présenté par la Maisons Blanche au Congrès des États-Unis en 1994, la Colombie continuait d'être la plus grande source de cocaïne consommée aux États-Unis. A en croire ce rapport, il y avait plus de 45 000 hectares de cultures de cocaïne à ce moment-là sur tout le territoire national (Voir Annexes Graphique 5 Évolution des cultures de coca (1991-2000)).

De plus, le pays se convertit en un des plus grands producteurs de pavot du monde, avec la Birmanie, l'Afghanistan et le Laos. (INCSR, 1994). Cet essor des cultures de pavot eut lieu entre 1992 et 1994, particulièrement dans les départements du Cauca, Huila, Tolima et la Serranía del Perijá. La nouvelle tendance d'augmentation dans la production d'héroïne colombienne conduisit le gouvernement colombien à donner son autorisation à la fumigation de ces cultures au glyphosate (Policía antinarcóticos 1992). Cette décision engendra un grand débat politique national centré sur les effets incertains du glyphosate dans

les écosystèmes, malgré quoi la campagne d'éradication continua de se dérouler. De plus, l'association du pavot à la violence dans ces régions du pays fit que les programmes de développement alternatif dans les zones de production ne furent pas envisagés. (Voir Annexes Graphique 6 Évolution des cultures de pavot en Colombie 1991-2005).

La politique anti-narcotiques dans la dispute politique intérieure nord-américaine

Au début de la première administration Clinton en 1993, on discuta d'une réduction de l'assistance anti-narcotiques pour les pays andins à partir d'une évaluation des programmes d'interdiction et d'éradication des drogues, lesquels démontraient leur peu d'efficacité. Cependant cette révision de la politique anti-narcotique se vit rapidement freinée quand, lors des élections législatives de 1994, les républicains obtinrent la majorité dans les deux chambres du Congrès nord-américain. Le thème de la lutte contre les drogues se convertit en sujet de disputes politiques entre le gouvernement et la majorité législative. D'influents congressistes comme Dennis Hastert (R-Ill), Benjamin Gilman (R-N.Y) et Dan Burton (R-Ind) entreprirent une campagne de renforcement des politiques anti-narcotiques qualifiant la position du gouvernement Clinton sur ce thème de « trop molle ».

Les républicains demandaient une augmentation de l'assistance octroyée au gouvernement colombien ; cependant, étant donnée la situation précaire du nouveau gouvernement colombien à la suite du scandale du financement de la campagne présidentielle avec l'argent des cartels de la drogue, un accroissement des efforts anti-drogues signifiait un appui direct au très contesté président Samper. Pour contourner cet inconvénient, le Congrès nord-américain préféra s'entendre directement avec la Police nationale colombienne qui était considérée comme une alliée de confiance dans la lutte anti-narcotiques. Ce durcissement de la politique anti-narcotiques n'affecta pas seulement le gouvernement de Samper.

L'administration Clinton fut constamment sur la défensive dans la lutte contre les drogues, faisant front aux critiques continues du Congrès au sujet de la politique anti-narcotiques dans les pays sources (ce qui à ce moment-là s'avérait inséparable de sa politique envers la Colombie), la Maison blanche passa plus de temps à essayer de répondre aux critiques provenant de *Capitol Hill* qu'à analyser comment ses politiques influèrent sur les événements de la région andine. La peur de l'administration Clinton était que les « faucons de la drogue » profitent du thème de la guerre contre les drogues pour l'affecter politiquement (Crandall, 2000: 36).

Simultanément, au milieu des années 90 et en quelques années, le pays devint le principal cultivateur de coca au niveau mondial, déplaçant la Bolivie et le Pérou comme producteurs de pâte de coca. Cela généra une dynamique distincte dans la gestion du commerce illicite, avec une implication croissante des groupes armés illégaux dans l'économie de la drogue, tandis que les efforts des autorités se concentraient progressivement sur l'éradication des cultures illicites. Les facteurs qui expliquent cet approfondissement de la lutte contre les drogues en Colombie sont multiples. Cependant, la crise du gouvernement Samper et la tension consécutive dans les relations avec les États-Unis agirent comme des catalyseurs de l'intensification de la politique anti-narcotiques durant cette période.

Les dangers d'une « narco-démocratie » dans la région andine

L'arrivée d'Ernesto Samper à la présidence en août 1994 modifia l'attitude des États-Unis envers la Colombie. D'une politique plutôt coopérative bien qu'avec des moments de tension on passa à une hostilité ouverte contre le gouvernement colombien. La crise se déclencha à cause du scandale du financement d'une partie de la campagne présidentielle du candidat Ernesto Samper par le Cartel de Cali. On estime que furent donnés près de 5 millions de dollars afin d'assurer le triomphe du candidat libéral dans une élection serrée. Ce scandale fut dénoncé par le candidat opposé Andrés Pastrana au moyen de la révélation aux médias

des fameuses « narco-cassettes », fournies par les agences d'intelligence nord-américaines, où apparaissait l'évidence de liens entre les narcotrafiquants et la campagne du président élu⁸⁸.

La politique de confrontation ouverte développée par les États-Unis conduit à des changements profonds dans la dynamique même du conflit armé et dans la stratégie anti-narcotiques des dernières années. Le scandale engendré par le financement partiel de la campagne présidentielle avec de l'argent du narcotrafic mina la légitimité et restreignit la marge de manœuvre du président dans les relations avec les États-Unis. Au cours de son mandat (1994-1998), Samper fut constamment sous la pression du gouvernement nord-américain afin d'appliquer radicalement les politiques anti-narcotiques et de démontrer son engagement dans la lutte contre le narcotrafic.

Durant cette période, la guerre contre le drogues se convertit en la priorité numéro un des États-Unis avec la Colombie. La certification pour intérêt national de 1995 et les dé-certifications 1996 et 1997, comme le retrait du visa nord-américain au président Samper, montrèrent à quel point la position du gouvernement nord-américain s'est durcie, parallèlement à son intolérance croissante à l'égard d'un gouvernement qu'il considérait comme corrompu et favorable aux intérêts des narcotrafiquants. La principale opposition à Samper, évidemment, provenait de quelques congressistes républicains dirigés par le sénateur Jesse Helms (R-N.C.).

Durant cette période, la guerre contre le drogues se convertit en la priorité numéro un des États-Unis avec la Colombie. La certification pour intérêt national de 1995 et les dé-certifications 1996 et 1997, comme le retrait du visa nord-américain au président Samper, montrèrent jusqu'où était parvenu le durcissement de la position du gouvernement nord-américain et son intolérance à l'égard d'un gouvernement qu'il considérait comme corrompu et favorable aux

⁸⁸ Pour une analyse complète de la crise du gouvernement Samper, voir: VARGAS, Mauricio; LESMES, Jorge y TELLEZ, Edgar. *El presidente que se iba a caer: diario secreto de tres periodistas sobre el 8000*. Editorial Planeta, Bogotá, 1996, 462 pp.; AAVV. *Tras las huellas de la crisis*. TM Editores, FESCOL, IEPRI, Bogotá, 1996, 298 pp.

intérêts des narcotrafiquants. La principale opposition à Samper, évidemment, provenait de quelques congressistes républicains dirigés par le sénateur Jesse Helms (R-N.C.).

Le profil des fonctionnaires chargés du thème colombien reflète également le durcissement de Washington. Robert Gelbard, ancien ambassadeur en Bolivie à la fin des années 80, fut nommé assistant du secrétaire d'État et orienta personnellement, avec Miles Frechette, ambassadeur à Bogotá, les relations avec la Colombie durant le gouvernement Samper.

Au début de l'administration les hauts degrés de corruption de la Police nationale et des Forces armées sont de plus en plus fermement dénoncés. Des membres de l'une et l'autre institution furent accusés de liens avec le Cartel de Cali. Début 1996, la rumeur courrait de la décision de Washington d'annuler les visas de plusieurs fonctionnaires colombiens, en raison de leurs relations avec le narcotrafic, dont parmi eux, plusieurs généraux de la République. Cela révéla la grande méfiance envers l'établissement militaire de la part des hautes sphères nord-américaines, particulièrement envers les officiers de l'Armée colombienne.

Au début de l'administration furent également dénoncés les hauts degrés de corruption de la Police national et des Forces armées. Des membres de l'une et l'autre institution furent accusés de liens avec le Cartel de Cali. Début 1996, la rumeur courrait de la décision de Washington d'annuler les visas de plusieurs fonctionnaires colombiens à cause de leurs relations avec le narcotrafic, dont parmi eux, plusieurs généraux de la République. Cela révéla la grande méfiance envers l'établissement militaire de la part des hautes sphères nord-américaines, particulièrement envers les officiers de l'Armée colombienne.

La nomination du général Rosso José Serrano⁸⁹ comme directeur général de la Police nationale fut une manière de faire taire en partie les critiques de

⁸⁹ Le général Serrano gagna sa réputation de « dur » contre le narcotrafic quand l'administration Barco le mit, en 1996, à la tête de l'Unité spéciale anti-narcotiques récemment créée dans la

Washington. Serrano, en tant que directeur de la Police anti-narcotiques, avait démontré son engagement dans la lutte anti-drogues, gagnant renommée et crédibilité auprès de Washington. Le gouvernement nord-américain pour sa part se montra très intéressé à appuyer les efforts de la Police nationale afin d'améliorer sa capacité d'intelligence dans les activités d'interdiction et d'éradication. Le resserrement des relations entre les États-Unis et la Police nationale fut évident dans l'influence croissante que le général Serrano parvint à obtenir dans les cercles gouvernementaux de Washington.

Devant la pression nord-américaine, le gouvernement d'Ernesto Samper s'adonna à la tâche d'application de la stratégie anti-narcotiques comme jamais auparavant cela avait été le cas en Colombie. Cela se manifesta sur cinq points : la campagne étendue de fumigation (1) ; l'entrelacement entre la lutte contre les drogues et le conflit armé interne (2) ; la poursuite des membres du Cartel de Cali jusqu'à parvenir à sa capture et extradition (3) ; l'adoption de nouveaux instruments légaux afin d'intensifier les actions d'interdiction (4) et l'impact sur les pays voisins (5).

1) La fumigation des cultures illicites comme « pierre de touche »

Au milieu des années 90, l'application de la fumigation de cultures illicites signifiait un changement dans la tournure de la politique nord-américaine par rapport à la fin des années 80 et au début des années 90 qui avait mis l'accent sur la poursuite des cartels et la capture des grands « *capos* » de la drogue. La nouvelle approche se concentra sur la production⁹⁰ et fut appliquée premièrement en Bolivie et au Pérou, ce qui engendra par la suite l'« effet globe » (« *efecto globo* ») de déplacement des cultures de coca vers le sud de la Colombie : Miraflores (Guaviare), moyen et bas Caguán (Caquetá), et moyen et bas

Police nationale. Celle-ci comptait avec l'appui des services d'intelligence nord-américains et britanniques.

⁹⁰ Pour les fonctionnaires nord-américains chargés de la politique anti-narcotiques l'éradication des cultures illicites a été considérée, depuis la fin des années 80, comme l'approche la plus efficace en termes de coût-bénéfice, du contrôle anti-narcotiques à l'intérieur de la stratégie de réduction de l'offre. Cela, malgré les effets pervers de la dernière décennie.

Putumayo se convertirent en épacentres de la production de coca nationale. Ainsi, de 19,08 % de cultures illicites dans la zone andine la Colombie passa en 1998 à 53,35 % de la superficie total régional dédiée à la production de coca (Voir Annexes Graphique 7 Évolution des cultures de coca à la région andine).

Par ailleurs, la hausse de la production de coca en Colombie au milieu des années 90 a fourni aux groupes armés de grandes ressources qui leur permirent de se fortifier et de s'étendre. En se convertissant en Pierre de touche de la politique anti-narcotiques, la fumigation de cultures illicites changea la dynamique de l'intervention nord-américaine puisqu'elle impliquait un déploiement territorial dans les zones de cultures, précisément celle où le contrôle territorial était le plus précaire, voire inexistant, où régnaient les groupes armés illégaux. Ce serait donc par la voie de l'application de l'éradication aérienne que s'uniraient directement la lutte contre les drogues et le conflit armé interne. Ce qui à son tour donnera lieu à une dynamique d'intensification de l'intervention, engendrant l'ouverture de défis tels que le renforcement de la capacité étatique dans l'ensemble des institutions colombiennes et non plus seulement dans celle liées directement à l'application de la loi comme dans la décennie antérieure.

L'éradication des cultures se convertit alors en une tâche prioritaire et permanente de la politique anti-drogues. En février 1994, administration Gaviria adopte la résolution 0001 qui étend la fumigation des cultures de pavot aux nouvelles zones de coca et de marijuana. La Police anti-narcotiques fut chargée de ce travail. La fumigation des cultures se convertit ainsi en test des États-Unis afin de mettre à l'épreuve la nouvelle et contestée administration :

“le président Samper utilisa le thème des cultures illicites comme un des principaux front de démonstration de ses engagements anti-drogues, augmentant les actions d'éradication comme aucun autre mandataire ne l'avait fait dans l'histoire des drogues illégales en Colombie, allant jusqu'à s'engager publiquement à trouver une solution à la complexe problématique dans les deux ans” (Vargas 1999^a: 80).

Samper annonça son plan intégral contre les narcotiques avec le but affiché d'en finir « dans un délai de deux ans, et de manière définitive, avec toutes les cultures illicites existantes dans le pays ». En décembre 1994, la présidence de la République lança l'« Opération Éclat (*Resplendor*) », consistant en la fumigation totale des cultures illicites dans les départements de Guaviare et Putumayo. Par la suite fut déclenchée l'« Opération Conquête », considérée comme une des plus grandes opérations de l'histoire de la Colombie selon le gouvernement, qui étendait la fumigation vers les autres départements du sud du pays (Presidencia 1997: 11 et 24).

Depuis la fin 1994 et durant toute l'année 1995 étaient menées l'éradication des cultures illicites dans les départements de Guaviare et Putumayo⁹¹. De 3 741 hectares éradiqués en 1994, on passa à 23402 en 1995. Néanmoins, la production s'éleva de 44 700 à 50.900 hectares la même année. Les années suivantes, 1996 et 1997, les hectares éradiqués 66 660, mais la production atteignit 146 700 hectares⁹².

Les fumigations générèrent un malaise et de vives protestations chez les cultivateurs de coca, suscitant un accroissement de l'influence ainsi qu'une réponse militaire de la part des Farc l'année suivante. En août 1996, 30 000 paysans protestèrent dans le sud du département de Putumayo afin d'arrêter les fumigations (ET 11 août 1996). Le gouvernement central fut obligé de négocier avec le mouvement des cultivateurs de coca la suspension des fumigations de même qu'un agenda de développement alternatif (Uribe 1997). Selon cette approche, le paysan cultivateur qui désirait s'intégrer à cette politique devait confesser son délit, se soumettre à la justice, détruire toute semence de coca et faire les démarches requises afin de recevoir les bénéfices prévus par cette

⁹¹ En 1996 on calcule qu'en Colombie il y avait 69 200 hectares de coca cultivées. La majeure partie se concentrait dans les départements de Guaviare, Caquetá et Putumayo. Entre 1994 et 1998, le département de Guaviare représentait 67,7% de la totalité de la zone fumigée, suivaient le Caquetá avec 17%, le Meta avec 11,6% et le Putumayo avec 2,3 %, (Vargas 1999a: 84-85).

⁹² Direction nationale des stupéfiants, Statistiques publiées dans : "Cultivosilícitos, narcotráfico y agenda de paz". Santafé de Bogotá: Agenda ciudadana, 2000.

politique⁹³. De cette manière, le développement alternatif apparaissait comme un complément des actions préalables d'éradication forcée de la coca et non pas comme une réelle *voie alternative*, la menace de fumigation restant toujours en vigueur.

L'opposition nord-américaine aux pactes du gouvernement Samper avec les producteurs de coca ne se fit pas attendre. Différentes instances officielles rejetèrent les accords et on décida de reprendre les travaux d'éradication afin de ne pas remettre en question l'aide que l'administration Clinton solliciterait au Congrès en 1997 pour la Colombie.

Le gouvernement de Samper céda devant la pression et annonça donc l'éradication de 25 mille hectares à travers un agenda qui incluait des fumigations systématiques dans le Guaviare, le Caquetá et le Putumayo. Il était également prévu de les étendre au Meta, Guainía, Vaupés, Tibú, le sud de Bolivar et le Cauca. Afin de garantir une plus grande efficacité, la décision d'élargir la participation de l'Armée aux activités d'appui à la Police fut ratifiée ; l'achat d'une flottille de 10 avions *Turbo trush* et l'emploi de deux hélicoptères pour appuyer les actions de force fut approuvé ; on fit en sorte d'intégrer deux avions OV-10 à la même tâche et de superviser par satellite la coca éradiquée. On accepta, enfin, l'exigence de Washington d'élargir les expériences de fumigation à trois ou quatre défoliants additionnels à l'Imazapyr, y compris l'hexaxinone dans le but de rendre plus efficace l'aspersion aérienne (Vargas, 1999:136).

Néanmoins, la fumigation comme méthode d'éradication définitive des cultures illicites montrait ses limites : « En 1996, le gouvernement nord-américain calculait que les hectares dédiés à l'ensemencement de coca en Colombie atteignaient 53 800 (des données indépendantes en Colombie donnent le chiffre de coca cultivée de près de 80.000 hectares ; ce qui signifie au-dessus de la

⁹³ Voir: Acta de Acuerdo, La Hormiga, 11 de enero de 1995.

Bolivie, traditionnellement le second producteur sud-américain de coca derrière le Pérou » (Tokatlian 1998: 58). Sous la présidence de Samper les records historiques en termes de fumigations furent battus : en quatre ans 120 000 hectares avaient été fumigés, cependant en 1998 la Colombie possédait presque 100 000 hectares de récoltes de coca, pavot et marijuana.

Le développement alternatif

L'augmentation du nombre de cultures illicites comme la campagne extensive de fumigation ajouta un autre élément à la politique anti-narcotiques. Depuis le début des années 90, le gouvernement Gaviria commença à parler de « développement alternatif »⁹⁴ au lieu de « substitution de cultures » et il éleva le Plan national de réhabilitation (PNR) au rang d'entité chargée de donner un élan local et régional aux projets en cours.

Avec l'arrivée de Samper la gestion de la politique des cultures illicites change et le « développement alternatif » constitue un complément de la campagne de fumigations. En 1994, le développement alternatif entre dans le cadre du Plan national de lutte contre les drogues comme Plan de développement alternatif (Plante), un programme présidentiel où l'on souligne que « la politique sociale offrira aux paysans les moyens et les conditions qui leur permettront d'élargir leurs opportunités économiques afin de s'intégrer dans les processus autonomes de changement social et de progrès économique moyennant des programmes qui

⁹⁴ L'expression de « développement alternatif » (DA) fait référence à une « stratégie intégrale pour éliminer la culture illicite en donnant à l'agriculteur accès à d'autres sources de revenus. La substitution de cultures fut la stratégie suivie durant les années 70 et qui évolua ensuite, dans les années 90, vers des stratégies de développement plus larges qui prenaient en compte les aspects socio-économiques déterminants dans la culture de la feuille de coca [...] de telles stratégies s'orientent vers la création de conditions d'accès à l'attention médicale, l'éducation, l'infrastructure, l'approvisionnement en aliments, l'accès aux marchés et aux crédits, outre les mesures de répression et d'éradication forcée » (Vargas 2010:6).

permettent de les doter des ressources productives suffisantes et fortifier leur capacité technique dans les affaires » (PNDA 1995).

Le principal objectif du Plante était de pallier les effets de l'éradication et de l'interdiction des cultures illicites en fournissant une alternative économique de vie aux paysans, indigènes et colons. Le programme fut financé avec un crédit contracté auprès de la Banque interaméricaine de développement (BID) d'un montant de 90 millions de dollars, ce qui représentait 60 % du coût total, les 40 % restants (60 millions de dollars) provenant du budget national. Avec ces moyens on créa l'Instrument de capitalisation des entreprises (ICE), afin de résoudre les difficultés d'accès au crédit du paysan, et l'Incubateur d'entreprise et de commercialisation agricole (INCUAGRO), et l'Instrument d'appui aux groupes associatifs et communautaires (IAGAC), à travers duquel on financeraient les projets gérés par les organisations communautaires (Vargas 2010:13).

Au début, Washington fut réticent à octroyer des moyens pour la substitution des cultures illicites et le développement alternatif, selon l'argument que les cultures étaient fondamentalement la propriété des grands narcotrafiquants et non des paysans⁹⁵. C'est seulement à partir de 1998, quand le degré de conflit dans les zones de production de coca montra les dimensions sociales des cultures illicites, que le gouvernement nord-américain autorisa le financement des programmes de développement alternatif.

2) L'intensification de la guerre

Jusqu'à cette époque, les mesures anti-narcotiques, si elles affectaient les flux commerciaux illégaux et par conséquent les finances des groupes guérilleros, ne

⁹⁵ A la fin des années 80, le gouvernement nord-américain établit une commission d'évaluation et de recommandation sur la politique anti-narcotiques, commission qui estima qu'il était préférable de « concentrer les ressources de l'éradication à la destruction de centre de raffinement et des laboratoires de traitement au lieu de la destruction des cultures illicites ». Elle ajoutait : « Ne pas appuyer la substitution de cultures ou les programmes de remplacement de cultures à l'extérieur avec des fonds des États-Unis », voir *The White House Conference for a Drug Free America*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1988, p. 134.

représentaient pas une menace directe pour l'insurrection. En général, les actions de la guérilla n'impliquaient pas une contestation des mesures anti-narcotiques : ce fut seulement avec l'application indifférenciée et massive de la fumigation des cultures illicites dans les territoires de colonisation contrôlés par leurs troupes qui provoqua une réponse belligérante du mouvement insurgé. Cette réponse s'exprima initialement dans la participation aux protestations, leur canalisation vers le recrutement et de sérieux coups militaires contre les installations de la Force publique dans les régions de fumigation. Avec les premiers militaires tombés aux mains des Farc commença à s'entrecroiser la lutte contre les drogues et la lutte contre-insurrectionnelle.

En effet, le mécontentement des paysans producteurs de coca et la non-exécution des accords du côté du gouvernement permirent aux Farc de retrouver une légitimité et de consolider leur base sociale et politique en prenant la tête de la résistance et en engageant des offensives militaires contre les fumigations⁹⁶. La campagne de fumigation dans le Guaviare fut le théâtre où se présentèrent les premières manifestations de l'articulation croissante entre la politique anti-drogue et le conflit armé interne : en 1995, la Police anti-narcotiques reçoit les premiers coups de l'insurrection dont l'intention était d'envoyer un message au gouvernement de leur opposition aux fumigations. Les actions de la force publique, pour leur part, mêlaient chaque fois plus la répression contre les paysans producteurs de coca aux opérations contre les guérillas. Ainsi, le traitement des fumigations comme une question de sécurité fit que soit contourné l'ordre légal et violé les droits fondamentaux des communautés de cultivateurs.

Le phénomène s'exacerba quand les groupes dirigés par Carlos Castaño décidèrent de pénétrer dans les territoires de producteurs de coca au sud du pays

⁹⁶ Par exemple les attaques contre les bases militaires de Las Delicias, dans le Putumayo, et à La Carpa, dans le Guaviare. Respectivement le 3 août et le 4 septembre 1996.

pour disputer à la guérilla le contrôle du commerce illicite, utilisant à cette fin les massacres et le déplacement de la population⁹⁷.

Pour leur part, au milieu des années 90, les Forces militaires colombiennes reprirent le vieux concept de « narco-guérilla ». A la différence des années 80, pour les militaires la participation des organisations de guérilleros aux activités de narcotrafic n'est plus de caractère externe ou provisoire. Selon l'analyse militaire, le renforcement et l'expansion des Farc étaient dus fondamentalement à leur participation directe au commerce illicite et constituaient l'explication du déséquilibre aux dépens de l'Armée sur le terrain militaire (Villamarín, Luis, 1996).

Cette position convainquit les États-Unis d'appuyer l'engagement des Forces armées dans la lutte contre les drogues, et assura le maintien de l'intérêt politique et la disposition à l'aide militaire des États-Unis. Dans ce but, les militaires colombiens surdimensionnèrent le lien entre la subversion et les drogues, présentant les guérillas comme le nouveau « cartel » qui remplaçait ceux de Cali et de Medellín (ET 16 octobre 1996).

Dans ces circonstances et durant le gouvernement Samper, le lien entre la guerre contre les drogues et le conflit armé interne se consolida. Le gouvernement colombien réussit à attirer l'attention du Congrès nord-américain et à obtenir son appui pour la lutte contre le « troisième cartel » ; de cette façon les États-Unis approuvèrent la vente de 12 hélicoptères *Blackhawk* et en offrirent 11 autres en donation (ET 12 septembre 1996).

Survint alors un point d'inflexion dans la crise colombienne. La nouveauté ne résidait pas dans la participation de la guérilla au narcotrafic, mais dans les effets de l'application de la stratégie anti-narcotiques à un moment où le

⁹⁷ Sur l'expansion paramilitaire et le projet des AUC, voir : Duncan, Gustavo. *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá, Editorial Planeta, 2006. Cap. 11.

narcotrafic s'était converti en la principale source de ressources des groupes armés illégaux. C'est ainsi que la guerre contre les drogues exacerba les contradictions et commença à faire partie de la dynamique du conflit armé. A partir de ce moment et malgré la réticence et les tentatives de maintenir la différence entre une guerre et l'autre, les États-Unis finirent par être directement impliqués dans la guerre interne colombienne.

Désormais, la fumigation de cultures illicites ne serait plus seulement la colonne vertébrale de la stratégie anti-narcotiques. Elle impliquera aussi un déploiement militaire d'envergure qui cherchera à garantir l'application de telles mesures à travers la formation de bataillons anti-narcotiques et la garantie de sécurité des opérations, les aéronefs et le personnel dédiés aux travaux d'aspersion. Ce dispositif militaire se déploya comme partie de la stratégie contre-insurrectionnelle. Combattre le narcotrafic et combattre les guérillas se convertit en une seule et même chose.

Chacun des acteurs redéfinit donc le conflit selon ses propres intérêts, mettant l'accent sur l'un ou l'autre aspect. Alors que pour les États-Unis il s'agissait d'une stratégie anti-narcotiques qui combattait les guérillas dans la mesure où elles apparaissaient impliquées dans le commerce illicite, pour les militaires colombiens les fumigations faisaient partie intégrante de la stratégie de désorganisation sociale et économique des zones influencées par les guérillas. Si, à long terme, les fumigations pouvaient échouer dans leur objectif de diminuer les cultures illicites en Colombie, il fallait continuer à les utiliser sélectivement dans des zones avec de graves problèmes d'ordre public : "quand l'action des troupes est conçue à partir de la thèse de la narco-guérilla, (...) la fumigation fait partie intégrante des objectifs contre-insurrectionnels (Vargas, 1999 :171).

Bien que le montant de l'aide nord-américaine s'éleva jusqu'à 88,56 millions de dollars en 1997, comparativement aux 51,4 millions de dollars en 1995 et aux 73,9 millions de dollars en 1996, la crise déchaînée tout au long du gouvernement Samper finit par changer substantiellement la dynamique des relations avec les

États-Unis. En 1999, la Colombie se convertit en cinquième récepteur mondiale d'aide militaire nord-américaine après Israël, l'Égypte, la Russie et la Jordanie en recevant 338 millions, à savoir, 42 % du total de l'aide anti-narcotiques approuvée pour l'Amérique latine par le Congrès nord-américain cette année-là. (voir Annexes Graphique 8 Place de la Colombie dans l'aide nord-américaine au niveau mondial, 1946-2006).

On annonça également la création d'un Groupe de travail conjoint États-Unis-Colombie dans le but de préparer la formation d'un corps spécial anti-drogues de l'Armée colombienne : un détachement de mille hommes "équipé et entraîné pour la guerre par les États-Unis, lequel assistera la Police anti-narcotiques dans ses opérations dirigées prioritairement contre les zones de cultures illicites contrôlées par l'insurrection » (Schemo, Diana, 1998: 117). En septembre 1999 on inaugura officiellement le premier bataillon anti-drogues et on annonça la création d'une unité opérative plus grande : une brigade anti-narcotiques formée de trois bataillons, y compris le premier, dont les zones d'opérations se situeraient au Caquetá, Putumayo, Catatumbo (Nord de Santander), sud de Bolívar et Arauca. (ET 29 septembre 1999).

3) La traque du Cartel de Cali

La lutte contre les drogues sous la présidence Samper se concentra également dans l'offensive contre les membres du Cartel de Cali jusqu'à parvenir à leur capture et leur condamnation. Pour cela fut formé un groupe d'élite de la Police nationale, constitué de 6 000 effectifs appuyés par l'expertise et la technologie de CIA et de DEA. L'extradition pour sa part resta un sujet de controverse. La réussite du démantèlement du cartel fut attribué depuis Washington au général Serrano, directeur de la Police national, et non directement à Samper, façon de démontrer que l'antipathie se maintenait malgré tous les efforts de Samper pour démontrer son engagement et son innocence. Le général Serrano, et le Procureur général de la nation, Alfonso Valdivieso, furent appuyés par Washington et vus

comme les « *goodboys* », en opposition aux « mauvais et corrompus » comme Samper et les hommes politiques impliqués dans le processus des 8 000⁹⁸.

De son côté, les États-Unis insistèrent sur l'extradition des chefs du cartel de Cali. Mais comme cette mesure était interdite constitutionnellement, le gouvernement eut recours à une proposition devant le Congrès de réforme constitutionnelle pour lever l'interdiction inscrite dans la constitution de 1991. Cependant, l'amendement n'eut pas le caractère rétroactif que demandait Washington⁹⁹.

4) Renforcement de la législation anti-narcotiques

En mars 1996 le gouvernement des États-Unis décide de dé-certifier la Colombie, ce qui a un grand impact économique, militaire et institutionnel, tant en raison de la diminution de l'aide que des incohérences de la gestion des institutions nord-américaines, lesquelles ne parvenaient pas à se mettre d'accord pour déterminer la manière d'octroyer l'aide et sa nature. Le gouvernement Samper répondit à la pression de la dé-certification de la manière suivante : fin 1996 se produisent l'approbation de la loi sur la confiscation des biens provenant du crime organisé ; l'augmentation des peines pour les délits liés au narcotrafic et le durcissement des mesures contre le blanchiment d'argent.

De même, en février 1997, le gouvernement colombien signa un traité d'interdiction maritime avec les États-Unis qui permettait aux officiers nord-

⁹⁸ Le processus des 8 000 est le nom donné à la procédure judiciaire contre le président Samper, accusé de recevoir le financement du narcotrafic pour sa campagne présidentielle. Cette dénomination s'est convertie en slogan et symbole de tout le scandale postérieur qui conduisit à condamnation de congressistes et de fonctionnaires liés au cartel de Cali.

⁹⁹ A la fin 1997 le Congrès colombien approuva une réforme constitutionnelle dans laquelle était restaurée l'extradition mais sans caractère rétroactif, ce qui fit que les pressions des États-Unis pour extradier les chefs du cartel de Cali n'eurent aucuns résultats. Gilberto Rodríguez Orejuela fut extradé vers les États-Unis seulement en décembre 2004, après être parvenu à un accord entre ses avocats et la justice nord-américaine. Son frère Miguel fut extradé, lui, en mars 2005. (ET 2 octobre 1998), (ET 4 décembre 2004).

américains d'aborder les embarcations suspectes de trafic illicite dans les eaux territoriales colombiennes. Cependant, des fonctionnaires nord-américains exigèrent une plus grande volonté politique pour affronter les thèmes tels que la corruption et la gestion du commerce de la drogue depuis les prisons, et pour mettre complètement en place les nouvelles lois approuvées.

De même, la Colombie accepta en 1997 à travers un mémorandum bilatéral le fait que l'assistance militaire nord-américaine soit conditionnée au respect des droits de l'homme de la part des brigades chargées de réaliser des opérations anti-narcotiques. L'amendement Leahy de 1996 établit que l'aide anti-drogues nord-américaine ne peut être « octroyée à une quelconque unité des forces de sécurité d'un pays étranger, si le secrétariat d'État a la preuve indiquant que cette unité a commis de graves violations aux droits de l'homme ». (Tokatlian 1997).

Dans le domaine économique, la dé-certification impliqua des sanctions spéciales (*discretionary sanctions*) contre la Colombie, mais il y eut aussi des sanctions obligatoires (*mandatory sanctions*) qui interdisaient ou s'opposaient à plusieurs formes d'assistance et de prêts et qui finirent par affecter les intérêts commerciaux des entreprises nord-américaines en Colombie. En ce qui concerne l'aide militaire, à la dé-certification suivit le retard ou l'annulation de presque 35 millions de dollars d'assistance anti-narcotiques pour l'équipement ou l'entraînement. Le département d'État des États-Unis et d'autres agences exécutives tardèrent presque huit mois pour définir quel type d'aide pouvait être envoyée sous la dé-certification, question qui empêcha le développement de certaines activités anti-narcotiques ; cependant, cette situation eut un impact minime étant donné que le département de la Défense et l'ambassade des États-Unis usèrent de ressources initialement destinées à d'autres fronts pour aider la police et les forces militaires colombiennes dans leurs efforts d'éradication et d'interdiction (GAO 1998:3-4).

Malgré l'intensification dans la lutte contre les drogues sous le gouvernement Samper, Washington considérait qu'il continuait d'y avoir de multiples difficultés pour parvenir aux objectifs tracés. Ces obstacles incluaient « la capacité limitée de certains organismes colombiens de planifier et appliquer une stratégie efficace contre le narcotrafic, le défi croissant des guérillas et les activités du narco-terrorisme qui limitaient la capacité de l'État de maintenir une présence dans certaines régions du pays avec production de narcotiques, l'expansion des opérations du cartel des drogues dans la production et la distribution d'héroïne et la corruption généralisée dans le gouvernement colombien » (GAO 1998:20).

De même se présentèrent des erreurs au niveau de la planification et de l'administration de l'aide pour la Colombie, erreurs commises par les agences nord-américaines. Cela généra des difficultés pour le développement des activités anti-narcotiques dans le pays et démontra le manque d'harmonie existante entre les dites agences. Par exemple : le département d'État, à travers son *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*, décida d'accroître l'aide et la participation dans l'éradication aérienne de coca en Colombie ; cependant, l'ambassade des États-Unis à Bogotá n'avait pas les ressources nécessaires afin d'entreprendre cette campagne et dut sacrifier ou restreindre d'autres programmes de réduction de la demande et du renforcement des institutions qui aidaient des groupes d'interdiction de la police colombienne.

5) L'impact régional

Jusqu'au milieu des années 90, la lutte contre les drogues était devenu une affaire régionale dans la mesure où la production et la commercialisation se concentraient dans la région andine (fondamentalement en Bolivie, au Pérou et en Colombie) les changements décrits antérieurement convertirent la Colombie en épice de menaces à la sécurité régionale.

Les pays voisins perçurent et redéfinirent le conflit interne colombien également en fonction de leurs propres préoccupations. En 1996, la préoccupante situation de violence en Urabá et son extension vers le Darién chocoano et la frontière avec le Panamá, préoccupait les États-Unis du fait de la position stratégique de la région. Cela, ajouté aux déclarations et protestations des pays voisins devant le débordement du conflit colombien vers leurs frontières, contribua à redéfinir le problème selon la perspective de la sécurité régionale ; qui plus est, cela se produisit - au moment même où les États-Unis préparaient leur retrait du canal de Panamá et se voyait obligé à repositionner la base du Commandement Sud. On sut ainsi que les troupes nord-américaines menaient des opérations entre la Colombie et le Panamá, dans l'objectif de garantir la sécurité aux frontières.

Devant l'intensification du conflit armé et la menace d'un effondrement partiel de l'État, la Colombie apparaissait comme un cas où l'intervention internationale était nécessaire en raison des effets de la crise sur les pays voisins et sur la stabilité et la sécurité régionale. Néanmoins, il n'existait pas de consensus sur la réaction à adopter face au cas colombien (Marcella, 2003). La stratégie se construisit petit à petit sous le gouvernement du président Pastrana (1998-2002), lequel décida d'« internationaliser » la recherche de solution au conflit armé devant la préoccupation et la tentative d'intervention internationale¹⁰⁰.

L'intensification progressive de la lutte contre les drogues donna lieu sans doute à l'institutionnalisation de la stratégie anti-narcotiques et son entrelacement au conflit armé interne. Le résultat fut l'élargissement et l'approfondissement de l'intervention nord-américaine en Colombie sous la forme du dénommé Plan Colombie.

¹⁰⁰ Le gouvernement Pastrana l'appela la stratégie de « diplomatie pour la paix », qui consistait à canaliser la préoccupation croissante et l'intérêt des acteurs internationaux sur la crise dans le pays autour d'un projet où l'État colombien fixait les paramètres de l'intervention et encourageait les acteurs intéressés à contribuer politiquement et financièrement au processus de paix avec les guérillas et au renforcement des forces armées. Voir : FERNÁNDEZ DE SOTO, Guillermo. *La ilusión posible: un testimonio sobre la política exterior colombiana*. Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2004; ROJAS, Diana Marcela. "La política internacional de Pastrana en tres actos". En: *Análisis Político*, Bogotá, n. 46, pp. 100-115, 2002.

La question se pose maintenant, une fois analysée la mise en place de la politique anti-narcotiques tout au long de trois décennies, de savoir quel type d'intervention concerne le cas colombien.

3. *De la «Law enforcement policy» au «state building»*

La clé de la politique anti-narcotiques comme intervention réside dans l'approche de "contrôle à la source" : les États-Unis recherche à ce que les pays producteurs soient efficaces afin de combattre un délit qui affecte leur propre sécurité nationale. A travers l'application de la politique anti-narcotiques ils espèrent pouvoir contrôler la production et la commercialisation des drogues illicites dans les pays producteurs, c'est pourquoi il faut que ces gouvernements interdisent la production et la commercialisation, poursuivent les narcotrafiquants, interceptent les routes de transport et éradiquent les cultures illicites. Parvenir à cet objectif implique que ces gouvernements aient une capacité coercitive effective, des forces policières ou militaires qui se chargent de la poursuite des narcotrafiquants et de l'interdiction des routes, un système judiciaire capable de châtier les délits qui leur sont liés, en particulier des outils juridiques et un système de prison efficace. L'aide anti-narcotiques livré par les États-Unis aux pays producteurs est le principal outil pour parvenir à ces objectifs.

En ce sens, l'intervention à travers l' « *international law enforcement* » pressionne et incite les États producteurs à exercer les « fonctions policières » propre à un État moderne. Dans ce cas, les États-Unis n'interviennent pas dans toutes les sphères de la vie publique ni ne s'intéresse à la construction ou au renforcement institutionnel général du producteur sinon sur des aspects spécifiques. On pourrait affirmer, qu'en principe, il s'agit d'une intervention partielle.

L'approche anti-drogues nord-américaine centrée sur la contention de l'offre conduit au développement de programmes spécifiques afin d'attaquer les drogues illicites en relation à leur production, traitement et commercialisation, ce qui finit par affecter de manière substantielle les processus de construction institutionnel et les accords politiques intérieurs.

Les programmes anti-drogues mis en place en Colombie montrent que pour - être appliqués et atteindre les résultats attendus, la volonté de coopérer de la part du gouvernement est requise ; en outre, il faut que l'État soit doté de la capacité nécessaire pour créer les conditions de leur application (Gamarra 1994), (Youngers 2005).

De cette façon, dans la mesure où les programmes anti-narcotiques s'élargissent, l'intervention extérieure s'amplifie en imposant des conditions plus importantes et en exigeant plus d'efforts de la part de l'État. Ainsi, les programmes d'éradication de cultures et de développement alternatif requièrent un contrôle effectif du territoire national de même qu'une action gouvernementale compétente en termes de politiques sociales : les programmes d'interdiction impliquent le renforcement de la police et des militaires, exigent la création de corps spécialisés en opérations anti-narcotiques au sein des forces armées et l'accès aux moyens de transport et de communication modernes. En outre, la poursuite et le châtement des narcotrafiquants exige un système judiciaire compétent, d'où l'impératif de mettre en place des réformes comme la construction de prisons de haute sécurité, la création de nouvelles normes et la modernisation des institutions judiciaires.

Le type d'intervention envisagée à partir de l'application de la politique anti-drogues nord-américaine en Colombie va se transformer tout au long des trois décennies au rythme du changement et l'adaptation du narcotrafic en réponse aux politiques appliquées. Cela rend chaque fois plus exigeantes et complexes le respect des engagements par l'État colombien, ce qui à son tour accroît la nécessité d'une assistance et d'un soutien extérieur plus importants. En Colombie, ce cercle vicieux de réponses-contre-réponses s'accroît dans la mesure où il cesse d'être seulement un pays traitant et commercialisant les drogues illicites pour devenir un pays producteur direct au milieu des années 90. De cette manière, le phénomène du narcotrafic se lie directement au conflit armé interne par la voie du contrôle territorial et des populations de cultivateurs de

coca dans ces zones périphériques où se trouvent les groupes armés illégaux et précisément là où la présence de l'État est faible.

Dans le cas colombien, la politique extérieure des États-Unis en matière de lutte contre les drogues a influencé de manière cruciale la façon dont le pays fait face à ses problèmes internes (dans les trois dernières décennies). Dans la mesure où le problème du narcotrafic se convertit en question de sécurité nationale et se mêle au conflit armé interne, l'appel du gouvernement colombien à l'assistance économique et militaire des États-Unis intensifie l'ingérence de ce dernier et l'approfondit ; ce qui favorise le passage progressif d'un type d'intervention de « contention d'une menace aux frontières nationales » à une intervention qui se fonde sur une réingénierie institutionnelle d'envergure.

Si l'on se demande désormais de quelle manière l'intervention des États-Unis à travers la politique anti-drogues a affecté les structures d'autorité fondamentales du pays, il faut d'abord noter que le degré d'influence s'est intensifié. Au départ, cette intervention s'est faite sur les institutions et la réglementation concernant la capacité coercitive de l'État face au crime mais progressivement englobe d'autres aspects du fonctionnement de l'appareil étatique jusqu'à se convertir en une intervention comme « construction nationale » proprement dite. Dans sa formulation initiale et dans ses premières étapes, il s'agissait d'une intervention partielle et concentrée sur un seul aspect : faire pression sur les États producteurs afin qu'ils combattent le narcotrafic et leur fournir un soutien dans ce sens. Cependant, l'élargissement progressif à d'autres fonctions et capacités étatiques est dû à la nature même du narcotrafic, lequel a fait que la politique anti-narcotiques, tout en affrontant le phénomène l'encourageait, et l'incitait à plus d'adaptation.

De même, les grands bénéfices qu'engendre le commerce illégal le rend vulnérable à la corruption et crée des problèmes de gouvernabilité, de confiance citoyenne et de démocratie. En d'autres termes, le narcotrafic possède une tendance naturelle à « criminaliser l'État », l'application de la politique anti-

narcotiques tendant à exacerber cette tendance. Le grand paradoxe est que, à travers la lutte contre les drogues, l'accent est mis sur la nécessité de fortifier la capacité coercitive de l'État en même temps que les contradictions qu'elle génère finissent par l'affaiblir, créant ainsi un cercle vicieux.

Le problème de la lutte anti-drogues est qu'il n'y a pas de possibilité de faire un choix rationnel : si l'on ne combat pas, l'État s'affaiblit et la criminalité avance ; si l'on combat, on crée une confrontation avec l'État qui l'affaiblit et menace de détruire la démocratie.

L'autre question à prendre en compte est que le problème des drogues en soi se complique, que ce n'est plus maintenant seulement un problème de santé publique et de criminalité associé aux États-Unis. Mais c'est un problème de criminalité organisée, de violence et de corruption dans les pays producteurs. Pour preuve la Colombie et le Mexique.

En somme, l'évolution du problème du narcotrafic en Colombie, l'application de la politique anti-narcotiques et l'entrelacement avec le conflit armé interne vont contribuer à intensifier l'intervention des États-Unis en Colombie ; cette tendance va être impulsée par le gouvernement colombien lui-même de façon active et consciente. La conjonction de ces facteurs va changer la nature même de l'intervention, donnant lieu à une intervention dans le pays comme « construction étatique » au début du XXI^e siècle.

Ainsi, ce qui commence comme une intervention de « *law enforcement* » afin de combattre le commerce illicite à partir des années 70 finit par donner lieu à une intervention de type « *statebuilding* » au début du XXI^e siècle, comme nous allons le voir par la suite avec le Plan Colombie.

Seconde Partie

Le Plan Colombie (1998-2010) :

Un nouveau paradigme d'intervention?

Le Plan Colombie est le nom de la stratégie d'intervention internationale menée principalement par les États-Unis en réponse aux problèmes engendrés par l'intensification du conflit armé interne, l'aggravement du narcotrafic et une situation générale d'affaiblissement et de dé-légitimation de l'État colombien à la fin des années 90. Le Plan Colombie a eu un grand impact non seulement sur le cours du conflit armé interne mais aussi sur la structure et le fonctionnement du système politique colombien.

Bien qu'à Washington on dénomma « Plan Colombie » seulement la stratégie développée jusqu'en 2006, dans le cadre de ce travail nous avons repris la formule pour nous référer à l'ensemble de l'intervention nord-américaine entre 1998 et 2010.

Pour l'analyse nous distinguerons trois étapes dans la mise en œuvre du Plan Colombie. La première, qui correspond à la période du gouvernement d'Andrés Pastrana (1998-2002), fut une période de définition et de formulation des axes centraux qui sont : le processus de paix entre le gouvernement colombien et la guérilla des Farc, ainsi que la modernisation des Forces militaires en soutien à la politique anti-narcotiques. La deuxième étape du Plan se développa à travers ce qu'on a appelé la « Politique de sécurité démocratique », sous le premier mandat d'Alvaro Uribe (2002-2006); ses axes étant la campagne contre-insurrectionnelle contre les Farc et le processus de négociation avec les formations paramilitaires réunies dans les AUC. La troisième étape s'est orientée vers la consolidation du processus au moyen de la formulation d'une stratégie intégrale (2007-2011). Cette dernière étape comprend le second mandat d'Uribe et se prolonge durant le gouvernement de Santos.

A travers ces étapes nous montrerons comment s'est transformée la stratégie, tant à la lumière des dynamiques politiques internes, aux États-Unis ou en

Colombie, que dans les avancées et les difficultés rencontrées lors de la mise en place des différentes politiques et programmes

Cette seconde partie se propose d'analyser l'intervention des États-Unis en Colombie entre 1998 et 2010 dans le but de répondre aux questions suivantes :

En quoi consiste l'intervention des États-Unis avec le Plan Colombie ? Pourquoi y eut-il une intervention ? Comment s'est-elle mise en place ? Quels en ont été les résultats ? De quel type d'intervention s'agit-il si on la compare aux expériences de l'Alliance pour le progrès et de la politique anti-narcotiques ? Y a-t-il continuité entre elles ? Le Plan Colombie constitue-t-il un laboratoire d'un nouveau modèle d'intervention nord-américaine ? De quelle manière le cas colombien reflète-t-il les transformations de l'intervention qui ont eu lieu sur la scène internationale en cette dernière décennie ?

Afin de répondre à ces questions, dans le chapitre 4 nous rendrons compte de la manière dont fut formulée la stratégie, des acteurs impliqués, du débat politique et des raisons pour lesquelles eut lieu une intervention internationale en Colombie depuis la fin des années 90 ; dans le chapitre 5, nous analyserons les trois étapes de développement du Plan Colombie ; dans le chapitre 6, nous ferons un bilan des politiques mises en marche après une décennie afin de savoir s'il s'agit ou non d'un type d'intervention comme « construction étatique ».

Chapitre 4

La formulation de la stratégie

Les antécédents du Plan Colombie se trouvent dans la situation de grave faiblesse dont souffrait l'État colombien depuis le milieu des années 90. Cette situation rendait le gouvernement incapable de faire face aux menaces que posaient l'intensification du conflit armé, l'avancée du narcotrafic et la crise économique. La faiblesse étatique était mise en évidence par l'incapacité des Forces armées à affronter les groupes armés illégaux, un système judiciaire précaire avec un taux élevé d'impunité, – ou par l'incapacité à maintenir et garantir l'ordre sur la totalité du territoire national comme d'assurer la sécurité de ses citoyens. A tout cela s'ajoutait la crise profonde de crédibilité de la classe politique et les niveaux élevés de corruption, de même que l'affaiblissement des valeurs fondamentales de la justice, de l'équité et de la solidarité dans la société colombienne.

Les rapports de Washington sur la Colombie signalaient que les cultures de coca et la production de cocaïne avaient doublé entre 1995 et 1999¹⁰¹, et que la majorité de ceux-ci se trouvaient dans les départements du sud du pays contrôlés par les acteurs armés illégaux ; ils observaient également l'augmentation exponentielle du nombre d'organisations impliquées dans l'économie illégale, y compris les groupes insurgés, et ils considéraient que le gouvernement colombien avait perdu le contrôle de plus de 40% de son territoire, ce qui rendait plus

¹⁰¹ Les cultures de coca augmentèrent de 140% entre 1995 et 1999 ; la production de cocaïne produite dans le pays s'accrut de 26%, passant de 230 à 520 tonnes entre 1995 et 2000.(INCSR 2000).

difficiles les opérations d'éradication et d'interdiction (HRW 1994,1995), (Gelbard 1996).

A ce moment-là, il n'y avait pas de consensus, ni national ni international, au sujet du diagnostic sur le cas colombien ; selon certains, il s'agissait de l'intensification d'une guerre civile entre les guérillas de gauche, les groupes paramilitaires de droite et les forces de l'État, qui se prolongeait depuis près de quatre décennies, (Marcella 1999); pour d'autres, le pays était sous la menace du pouvoir corrupteur des cartels de la drogue qui avaient tenté d'instaurer une « narco-démocratie » (Sweeney 1995). D'autre part, l'intensification du conflit avait suscité le déplacement forcé de millions de personnes et l'augmentation du nombre d'homicides et de massacres, ce qui amena la Colombie à parler d'urgence humanitaire, requérant une attention urgente (MH juin 1999); d'autres avancèrent l'hypothèse d'un « État quasi défaillant » ou qui courrait le risque de s'effondrer devant la précarité institutionnelle, la perte de contrôle territorial et la crise de légitimité (Mclean 2002), (Pizarro et Bejarano 2003), (Tokatlian 2008).

Même s'il n'y avait pas de consensus sur le diagnostic, il n'en demeure pas moins que la conjonction de ces facteurs explosifs avait fait de la Colombie un espace propice au surgissement ou à l'intensification des menaces réelles ou potentielles qui constituait une source d'instabilité pour la sécurité hémisphérique. Que soient évoquées des raisons de sécurité nationale, comme dans le cas du gouvernement nord-américain et des pays voisins, ou de défense des droits de l'homme et/ou des raisons humanitaires de la part d'importantes organisations non-gouvernementales international et de certains gouvernements européens, l'intervention face à la crise colombienne devenait impérative à la fin des années 90. Malgré cette évidence, aucun des acteurs internationaux ne savait clairement ce qui pouvait être fait pour résoudre cette situation ni jusqu'où ils pouvaient et devaient s'engager dans cette intervention. Les dilemmes autour des modes et du degré d'intervention s'avéraient encore plus pressants à la lumière des expériences internationales survenues tout au long de la décennie, comme l'illustrent les cas de la Somalie, du Rwanda ou des Balkans (Carbonell 2000), (Ignatieff 2003), (Kaplan 2007).

La compréhension de la manière dont fut gérée le Plan Colombie implique d'analyser la nature de la crise que vivait à ce moment-là le pays (1), quelles furent les réponses possibles à cette crise (2) et de quelle manière le cas colombien suscita un débat aigu à Washington (3). Tout cela permettra d'éclairer les raisons pour lesquelles les États-Unis intervinrent à travers le Plan Colombie (4).

1. Une guerre complexe

La Colombie posait ainsi à la communauté internationale plusieurs défis difficilement comparables aux situations apparues dans d'autres endroits du monde.

D'une part, la crise dont souffrait le pays était née d'un conflit armé interne qui, bien qu'il comporte des éléments de continuité avec la guerre irrégulière développée par les guérillas depuis les années 60, montrait d'évidents éléments de transformation, au point de changer la nature et la dynamique même de la guerre en Colombie. Ainsi, s'il s'agissait bien de la prolongation d'un conflit déjà existant, les logiques des acteurs armés, les dynamiques de confrontation, les sources de financement de même que la perception et les liens internationaux changèrent de manière substantielle avec la fin de la Guerre froide. Cela donna naissance à un conflit inclassable, et même innommable, à la fois nouveau et ancien (Kaldor 2001), (Munkler 2005).

L'intensification et la transformation de la guerre dans le pays eut lieu dans un contexte d'approfondissement de la globalisation dans les pays d'Amérique latine. L'application du modèle néolibéral accentua l'insertion du pays dans l'économie global de manière à la fois licite et illicite. L'impact de l'ouverture économique modifia de façon substantielle les accords institutionnels précédents et les bases de la gouvernabilité qui avaient permis, jusqu'au début des années 90, une stabilité institutionnelle dans le pays, jusqu'à un certain point exceptionnel dans la région malgré la persistance du conflit armé. D'une économie agro-exportatrice contrôlée par une élite, dont le produit principal était le café, le pays devint exportateur net de ressources énergétiques et minérales (pétrole, charbon, ferronickel) sous le contrôle d'investisseurs et de multinationales étrangères (Misas 2002).

En ce qui concerne l'économie illicite, de pays traitant et commercialisant la cocaïne, la Colombie se convertit en producteur direct avec de grandes extensions

de cultures de coca en long et en large du pays, ce qui modifia aussi de manière dramatique le régime de propriété de la terre et les relations sociales qui lui sont liées. La lutte pour la domination de l'économie du narcotrafic impliqua des secteurs de l'élite rurale propriétaire terrienne, à travers le paramilitarisme, et les guérillas, dans une dispute pour le contrôle territorial (Reyes 1987), (Echandía 2006), (Gutierrez 2006). Cela se produisit autant à travers la consolidation de zones dans lesquelles se développaient les activités propres de l'économie du narcotrafic (zones de cultures, laboratoires, routes d'exportation) qu'à travers du contrôle du pouvoir local (par la menace ou la cooptation) dans le but d'éviter l'intervention du pouvoir central (Sánchez et Chacón 2006).

Mais cette dispute pour le contrôle de l'économie ne se produisit pas seulement autour de la production de coca ; les enclaves d'exploitation et d'exportation de ressources stratégiques comme le pétrole et le charbon furent également un motif de confrontation à travers l'encaissement d'un « impôt de guerre » aux multinationales et l'appropriation des impôts des régions productrices de la part des guérillas ou de certains groupes paramilitaires¹⁰² ; ce qui engendra à son tour comme réponse, dans certains cas, la création d'autres groupes paramilitaires afin de protéger ces secteurs devant l'incapacité de l'État à assurer la sécurité (Di Jhon 2006).

Cette transformation de l'économie légale et illégale altéra le bilan des forces sociales dans leur exercice du pouvoir. Dans leur dispute pour le contrôle territorial, les acteurs armés mirent en place des stratégies de guerre qui affectèrent la population civile à travers le déplacement forcé, les massacres, les assassinats sélectifs, l'enlèvement et les attentats terroristes (Pecaut 2001). C'est de cette manière qu'éclata une crise humanitaire de grandes proportions qui alarma la communauté internationale. Depuis le milieu des années 90, la Colombie se situait dans les premières places des pays attentant aux droits de

¹⁰² Sur le paramilitarisme en Colombie: ROMERO, Mauricio. *Paramilitares y autodefensas: 1998-2003*. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003, 295pp.; CUBIDES, Fernando. "Proceso inconcluso, verdades a medias: para un balance de las negociaciones del gobierno Uribe con los paramilitares". En: *Análisis Político*, # 57, mayo-agosto (Bogotá), 2006, pp. 55-64; DUNCAN, Gustavo. *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá, 2006, 368pp.

l'homme ; les rapports internationaux de l'ONU, du département d'État et des ONG internationales rendirent compte de cette situation alarmante (Malagón 1997), (ET janvier 1997), (HRW 1998).

Par ailleurs, la stratégie de contrôle du pouvoir local (mairies et conseils municipaux, assemblées départementales et régionales, poste de police et garnisons militaires régionales) aussi bien par les guérillas que les groupes paramilitaires fut complétée par une stratégie de « prise du pouvoir central » à travers le financement des campagnes de candidats aussi bien au Congrès qu'à la présidence de la République. D'abord de la part des cartels de la drogue¹⁰³, puis par une coalition formée de narcotrafiquants, propriétaires terriens et paramilitaires¹⁰⁴.

De cette façon, la structure et la logique de fonctionnement du système politique colombien (le lien entre les gouvernements locaux et le pouvoir central, l'organisation et la fonction des partis politiques, la relation entre les différentes branches du pouvoir, la légitimité institutionnelle, etc.) se virent profondément altérés par la dynamique prise par le conflit armé à partir des années 90 sous le choc du changement vers un modèle économique néolibéral.

¹⁰³ Ce fut le cas de la campagne présidentielle de 1994 qui aboutit à l'élection d'Ernesto Samper lequel reçut 5 millions de dollars du cartel de Cali, ce qui donna lieu au « procès des 8 000 » où furent dévoilés les liens profonds de la classe politique avec le narcotrafic.

¹⁰⁴ Le projet politique de contrôle de l'État central aussi bien au niveau exécutif que législatif est ce qui a été appelé le « Pacte de Ralito » de 2001, ce qui fut révélé par le scandale de la « parapolitique ». Ce Pacte fut signé entre les chefs de groupes paramilitaires et plus de cinquante hommes politiques de différentes régions du pays, parmi lesquels des sénateurs, des députés, des conseillers municipaux et des maires pour un projet qui promettait de « refonder le pays ».

2. Un « Plan Marshall » pour la Colombie

Suite à une tension prolongée sous la présidence Samper, vers la fin 1997 les relations bilatérales commencèrent à s'adoucir et on aperçut des signes de changement dans la politique de Washington envers la Colombie. Dans les cercles politiques et commerciaux des États-Unis on assista à une préoccupation croissante au sujet de la stabilité démocratique en Colombie (ET décembre 1997). Ainsi que le déclara l'ambassadeur nord-américain à Bogotá, Myles Frechette, dans une interview au moment de laisser son poste, « les États-Unis sont conscients que s'avoisine un processus de paix et qu'ils doivent y jouer un rôle » (RV novembre 1997).

Les faits sont divers qui prouvent cette intention des États-Unis de favoriser un processus de paix en Colombie (Atehortua et Rojas 2001).

Dans la discussion sur la certification annuelle des efforts anti-drogues correspondant à 1998, le département d'État changea de ton de même que les secteurs les plus durs sur le thème des drogues au Congrès. Il fut octroyé à la Colombie une certification pour intérêt national, entre autres raisons parce que les décisions de ne pas certifier le pays les deux années précédentes avaient eu des conséquences négatives tant pour les intérêts économiques nord-américains que pour la livraison de l'aide anti-narcotiques (Tokatlian 1997).

La politique décidée par les États-Unis contre le gouvernement Samper contribua à l'aggravement de la crise colombienne dans le sens où l'isolement du président avait affaibli l'État colombien au moment le moins opportun :

« Suite aux différentes entrevues avec des fonctionnaires aussi bien nord-américains que colombiens qui participèrent à la politique durant cette période, il y a un consensus général sur le fait qu'un des défauts de la présidence discréditée de Samper fut l'incapacité de l'État colombien de répondre correctement au rapide accroissement de pouvoir de la guérilla. L'administration Samper n'était pas non plus préparée à se confronter à la rapide escalade du problème

paramilitaire, révélée par l'augmentation des attaques paramilitaires sur les populations sans distinction dans toute la Colombie » (Crandall 2002: 131).

Néanmoins il faut préciser que cette faiblesse dans la réponse aux groupe armés illégaux existait depuis longtemps, la stratégie contre-insurrectionnelle des Forces armées colombiennes s'étant révélée inefficace malgré les tentatives de réformes militaire du gouvernement antérieur.

Depuis mars 1998, quand le gouvernement Clinton certifia la Colombie pour des raisons de sécurité nationale, plusieurs visites de hauts fonctionnaires eurent lieu dans le pays : le « tsar anti-drogues », Barry McCaffrey, le chef du Commandement Sud, le général Charles Wilhelm et le directeur de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), Louis Freeh.

C'est dans ce cadre également qu'eut lieu la visite en Colombie du conseiller de Clinton pour l'Amérique latine, Thomas McLarthy, le 30 avril 1998. Deux semaines auparavant, durant le Sommet des Amériques à Santiago de Chile, les présidents du Venezuela, Brésil, Pérou, Equateur et Panamá s'entretenrent avec le président nord-américain et l'un des thèmes de la discussion fut la problématique colombienne. Le conseiller arriva en Colombie dans la disposition de trouver de nouvelles possibilités face aux problèmes du narcotrafic et au sujet du mouvement guérillero. McLarthy fut envoyé directement par le président Clinton dans le but d'établir la véracité des doléances qu'avaient présentées les présidents latino-américains. Il se réunit avec les généraux Rosso José Serrano, Manuel José Bonnet et Hugo Galán, avec d'importants chefs d'entreprises et des représentants des ONG colombiennes. Finalement, McLarthy s'entretint de façon privée avec chacun des candidats présidentiels dans le but d'évaluer et de connaître de près l'opinion des aspirants sur les problèmes relatifs à la présence de la guérilla et des paramilitaires, les droits de l'homme et la corruption.

Des membres du Congrès nord-américain visitèrent également la Colombie ; l'un d'eux, Benjamin Gilman, président du comité des relations internationales du Congrès, fut invité par le directeur de la Police nationale, le général Serrano. Denis Hastert, à la tête d'une commission du comité de relations extérieures de la

Chambre des représentants, fit une visite de quatre jours, qu'il mit à profit pour s'entretenir avec des hauts officiers de l'Armée et de la Police, afin de confirmer l'intérêt de Washington en vue d'une sortie du conflit armé colombien.

Lors de sa visite, le chef du Commandement Sud, Charles Wilhem, s'entretint avec le ministre de la Défense, Gilberto Echeverri, et les dirigeants de l'Armée. Le général Wilhelm fit à cette occasion une radiographie crue des problèmes que devait affronter l'Armée colombienne et exprima la préoccupation de son pays au sujet de la faiblesse palpable des Forces militaires, l'avancée de la guérilla et la situation des droits de l'homme. Un point clé abordé fut celui de la collaboration des États-Unis avec l'Armée colombienne. Il fut aussi question de conseil en matière d'intelligence militaire pour le maniement d'équipements électroniques. En échange, les militaires devaient à une révision de fond dans la manière d'opérer de la controversée Brigade XX¹⁰⁵, ainsi que favoriser la résolution des violations répétées des droits de l'homme.

La réorientation de la politique des États-Unis envers la Colombie impliquait donc la reconnaissance, de la part des secteurs du gouvernement et du Congrès à Washington de la nécessité d'une nouvelle stratégie qui « dé-narcotiserait » les relations entre les deux pays. Favoriser, intercéder ou diriger un processus de paix signifiait le commencement d'un changement de position dans l'agenda et une modification de la stratégie.

Afin de créer un climat propice à une solution au conflit interne colombien, on organisa une rencontre patronnée par le département d'État entre le 1^{er} et le 8 février 1998 à Houston, Texas, où intervinrent des acteurs différents et des experts en processus de négociation et de conciliation en Espagne, au Chili, au Guatemala, au Salvador, au Nicaragua, en Argentina et au Costa Rica, sur des thèmes aussi divers que les guerres de libération nationale, l'insurrection armée et le terrorisme. Les réflexions des experts convoqués par le département d'État

¹⁰⁵ Comme unité centrale d'intelligence de l'Armée, la Brigade XX fut l'objet de sévères critiques de la part des États-Unis pour les dénonciations de violations des droits de l'homme et corruption.

furent envoyées à l'ambassade à Bogotá avec l'ordre de développer leurs orientations¹⁰⁶.

L'ambassade organisa à son tour une réunion à Cartagena où elle invita un groupe important de Colombiens – « violentologues », politologues, syndicalistes, journalistes, représentants des ONG et membres des Forces armées – avec 12 invités du Guatemala et du Salvador en mai 1998. La réunion avait pour objectif de discuter non seulement des possibles leçons dérivées des accords de paix en Amérique centrale, mais des différences ces processus et la situation de la Colombie à ce moment-là.

Jusqu'alors la paix en Colombie avait été fondamentalement une affaire interne et n'intéressait sérieusement que des pays tels que le Costa Rica, l'Espagne, l'Allemagne et la Hollande. Les mesures et événements précédemment évoqués ont montré l'intérêt des États-Unis pour le thème de la paix en considérant que le pays était devenu un facteur éminent de déstabilisation pour l'hémisphère.

En 1997, le montant de l'aide nord-américaine s'éleva à 88,56 millions de dollars, par rapport aux 51,4 millions de dollars en 1995 et aux 73,9 millions de dollars en 1996. En 1999, la Colombie se situait au cinquième rang comme récepteur au niveau mondial de l'aide militaire nord-américaine après Israël et l'Égypte en recevant 338 millions, à savoir, 42 % de la totalité de l'aide anti-narcotiques approuvée pour l'Amérique latine par le Congrès nord-américain durant cette année-là. (Greenbook 2010)

Devant la nécessité de créer une atmosphère propice à un processus de paix, l'impératif d'appuyer les Forces militaires afin d'affronter la menace des guérillas vu le jour. En 1998, les cercles républicains de Washington soutenaient qu'il n'était pas possible de continuer la lutte anti-narcotiques sans affronter directement la menace que représentait l'insurrection. Néanmoins, le syndrome du Vietnam et les effets polémiques de l'intervention en Amérique centrale

¹⁰⁶ Orientations qui seront connues plus tard sous le nom de Projet Houston, lequel permit d'asseoir les bases pour la formulation ultérieure du Plan Colombie. « *El Proyecto Houston* », en *Semana*, Bogotá, 18-25 mai 1998.

hantaient toujours les couloirs de *Capitol Hill*, raison pour laquelle il s'avérait difficile de convaincre le Congrès d'augmenter l'aide envers la Colombie, et à travers elle risquer d'être directement impliqué dans le conflit armé interne.

Malgré les réticences, pour Washington il devenait chaque jour plus évident que le succès de la lutte contre les drogues dépendait désormais de la solution au problème guérillero¹⁰⁷. C'est dans ce contexte que fut conçue une nouvelle stratégie, celle des « deux guerres » ou de la « guerre ambiguë ». Celle-ci effaçait les frontières entre les combattants et les non-combattants, entre les paysans cultivateurs de coca, les narcotrafiquants et les guérillas et avançait la thèse de l'ennemi « narco-insurgé ». Cette nouvelle stratégie impliquait aussi un renforcement de la tendance à impliquer de manière croissante les Forces armées nord-américaines dans des opérations anti-narcotiques, malgré l'ambivalence du Pentagone dans son intention d'intervenir de plus près dans une situation aussi complexe que celle qui prévalait.

Durant les années 80, les militaires nord-américains considérèrent la lutte contre les drogues davantage comme une tâche propre à la police qu'une question militaire, leur principale mission étant plutôt la contention de la menace d'expansion soviétique. Néanmoins, à la fin de cette décennie, et dans la mesure où les drogues devenaient un problème de sécurité nationale, les Forces militaires nord-américaines se voient contraintes de participer à la stratégie anti-narcotiques. Dès lors que le problème des drogues devenait une menace comparable à celle du conflit armé interne, la stratégie anti-narcotique se transforme pour devenir une stratégie contre-insurrectionnelle, et partant, est conçue comme une question fondamentalement militaire et non plus policière. De fait, la guerre contre les drogues (et particulièrement dans le cas colombien) se convertit en une des priorités du Commandement Sud¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Le renforcement des Farc se reflète dans l'évolution du nombre de fronts et d'effectifs qui font partie de leurs effectifs. Alors qu'en 1986 elles comptaient 32 fronts et 3 600 membres, en 1995 elles doublèrent leurs forces jusqu'à atteindre 60 fronts et 7 000 membres ; et en 2000, on estimait les fronts à 85 avec des effectifs s'élevant à 18 000 (Vargas 1999).

¹⁰⁸ «Primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Principios de Williamsburg», 26 de julio de 1995. Disponible en: <http://www.resdal.org.ar/Archivo/d00001b8.htm>

En tant que président récemment élu, Pastrana voyagea à Washington pour chercher l'appui du président Clinton aux conversations avec les Farc. Pour sa part, la guérilla présenta à l'opinion publique un agenda en dix points comme « Plate-forme pour un gouvernement de reconstruction et de réconciliation nationale ». Dans le dernier point, les Farc envisageaient la « solution au phénomène de production, commercialisation et consommation de narcotiques, entendu comme problème social qui ne peut être traité par la voie militaire, qui requiert des accords avec la participation de communauté nationale et internationale et l'engagement des grandes puissances, comme principales sources de la demande mondiale de stupéfiants » (RS septembre 1998).

Le président colombien devait expliquer aux États-Unis « que leur stratégie de bombarder les cultures de feuille de coca en territoire guérillero » était « une très mauvaise façon de combattre le narcotrafic dans la Colombie d'aujourd'hui » (ET 6 sep. 1998). Concrètement, non seulement les hectares cultivés croissaient, mais aussi la guérilla et le nombre de soldats séquestrés. Washington promut alors une approche plus conciliatrice avec le gouvernement colombien lui laissant une plus grande marge de manœuvre sur le thème des négociations avec les Farc dans la mesure où le nouveau gouvernement s'engageait à continuer d'appliquer la politique contre les drogues¹⁰⁹.

Pastrana parla alors, d'une sorte de « Plan Marshall » pour les zones de production de coca¹¹⁰. Dans cette première formulation, le Plan Colombie fut conçu comme un **programme de (re) construction nationale avec l'aide de la communauté internationale**, principalement les États-Unis. Il s'agissait d'un plan qui englobait la majeure partie des domaines de l'action étatique

¹⁰⁹ Cela se reflètera dans le profil des nouveaux fonctionnaires chargés des relations avec la Colombie. En remplacement du controversé Myles Frechette lequel était considéré comme appartenant à la ligne dure dans les affaires anti-narcotiques, Kurtis Kamman fut nommé nouvel ambassadeur à Bogotá ; son attitude fut moins belligérante et polémique que celle de son prédécesseur. En remplacement de Robert Gelbard qui depuis le début avait montré une attitude condescendante envers le gouvernement colombien, Randy Beers fut nommé assistant du secrétaire d'État.

¹¹⁰ Discours du candidat Andrés Pastrana à l'hôtel Tequendama, le 8 juin 1998, après avoir gagné le premier tour de l'élection présidentielle.

(développement économique, lutte contre les drogues, renforcement de l'État, amélioration des conditions de vie de la population, finalisation du conflit armé et appui au processus de négociation avec les guérillas, de même que l'amélioration des niveaux de sécurité citoyenne). Cette interprétation large du Plan fut consignée dans la loi 508 du 29 juillet 1999 à travers laquelle fut approuvé le **Plan national de développement « Cambio para Construir la Paz 1999 - 2002 »**. Néanmoins, cet élan initial fut modifié en accord avec la vision et les exigences nord-américaines afin de fournir l'aide à la Colombie.

Fin 1998, et sur une demande personnelle de Pastrana à Clinton, Philip Chicola, représentant du département d'État pour les affaires andines, se réunit en secret avec Raúl Reyes, membre du secrétariat des Farc, au Costa Rica (WT janvier 1999). La réunion avait pour but d'établir une sorte de médiation des États-Unis entre le gouvernement colombien et les guérillas dans le processus de paix. L'approche d'une sortie négociée au conflit n'était pas étrangère au fait que plusieurs importants fonctionnaires nord-américains avaient une expérience directe des négociations avec la guérilla salvadorienne ; Tomas Pickering et Peter Romero, par exemple, personnages importants du département d'État, avaient été ambassadeurs au Salvador durant les années 80, là où Chicola avait été conseiller politique.

Début 1999, l'assassinat de trois anthropologues nord-américains par les Farc mit fin à la possibilité d'accompagnement nord-américain dans le processus de négociation, détériora l'image et la crédibilité du groupe guérillero et augmenta le soutien aux Forces militaires colombiennes.

Après avoir fait montre d'un appui modéré à la stratégie de paix du gouvernement Pastrana, les États-Unis adoptèrent ensuite une attitude beaucoup plus sceptique et critique ; le manque de volonté et de bonne foi des Farc dans le processus de paix se refléta dans la continuation des enlèvements et des attaques de la guérilla, de même que dans l'augmentation des cultures de coca dans le département de Putumayo. Cette perception s'accrut encore plus lors de la crise de mai 1999 suite à la démission du ministre de la Défense

Rodrigo Lloreda et les objections des représentants militaires colombiens au processus de paix.

L'addition de ces éléments amena l'administration Clinton à considérer que l'instabilité dans le pays posait un risque sérieux à la sécurité nationale des États-Unis¹¹¹ ; désormais, la Colombie se convertissait en un « *crisis case* » qui représentait une menace pour la stabilité et la sécurité régionale et hémisphérique.

Thomas Pickering, sous-secrétaire d'État vint à Bogotá dans le but d'évaluer la stratégie de paix du gouvernement et définir concrètement l'aide militaire ; à son avis, la Colombie n'avait de plan qui « expliquerait de forme claire les perspectives du processus de paix ». En ce sens, Washington ne pouvait prendre d'initiative : il était nécessaire de construire le plan si le pays voulait un appui financier.

Selon Rand Beers, sous-secrétaire pour le Contrôle international de narcotiques, « la paix à n'importe quel prix n'était pas une politique acceptable » : « le processus de paix n'avait pas à interférer dans la coopération anti-narcotiques ». Pour Brian Sheridan, sous-secrétaire de la Défense spécialisé dans les opérations spéciales, le plan devait être un projet « compréhensif et intégral à afin de traiter les problèmes colombiens », « fortifier l'économie et la démocratie, et en même temps lutter contre le narcotrafic »¹¹².

¹¹¹ Les visites de hauts fonctionnaires nord-américains se multiplièrent également en Colombie, de même que les débats et les audiences au sein du Congrès nord-américain et dans différentes entités de ce pays avec des experts des deux nations. En juillet 1999, le « tsar anti-drogues » Barry McCaffrey présenta une demande au département d'État afin d'accroître l'assistance anti-narcotiques en Colombie à près 1 000 millions. En août, la visite officielle en Colombie du sous-secrétaire d'État Thomas Pickering, et les déclarations de la secrétaire d'État Madeleine Albright au *New York Times*, réaffirmaient la préoccupation croissante et l'intérêt des États-Unis pour la crise colombienne.

¹¹² Cf. « Danger: U.S. could go to war on the wrong side », *The Miami Herald*, agosto 27 de 1999, p. 29 A. « Drug Policy labeled 'disaster'. McCaffrey to urge regional approach in Latin America », *The Washington Times*, septiembre 23 de 1999, p. A15. « Moment of peril in Colombia: It is imperative that the United States step up its efforts to help Colombia fight drugs... », *The Orlando Sentinel*, septiembre 2 de 1999, p. A18.

A Washington, les positions se divisèrent au sujet des négociations avec les Farc. Pour un puissant groupe de députés républicains et la ligne dure des militaires du Pentagone, le Commandement Sud et le « Tsar anti-drogues », les négociations de paix avec la guérilla pouvaient affaiblir la lutte contre le narcotrafic (RS octobre 1998). Ce secteur considérait que la paix ne serait pas viable sans la fortification préalable de l'Armée colombienne et, par conséquent, on demanda au gouvernement de Clinton d'augmenter l'aide militaire pour combattre la guérilla. Pour un autre secteur, emmené par des congressistes démocrates et des fonctionnaires du département d'État, au contraire, on devait appuyer le processus de paix sans limites et soutenir les Forces armées sous la condition du respect des droits de l'homme¹¹³.

C'est de la tentative de conciliation de ces deux positions que surgit donc le Plan Colombie. Une première version fut présentée dans le Plan de développement 1998-2002, basée sur l'idée de créer des conditions économiques, sociales et environnementales favorables à une politique de paix intégrale. On insistait ici, en même temps, sur la nécessité d'octroyer un rôle actif à la société afin d'attaquer les racines de la violence : l'exclusion politique et économique, et le contraste des formes démocratiques de gouvernement avec de la pauvreté et des inégalités (González 2000), (García 2001).

La version présentée à Washington en octobre 1999 fut moins ambitieuse et en accord avec les préoccupations nord-américaines. Cette version du Plan Colombie fut rédigée en anglais avec des conseillers nord-américains et centrée sur la lutte militaire contre le narcotrafic comme condition pour la paix, le renforcement de l'État et le développement économique. Le Plan prévu pour six ans aurait un coût total de 7.5 milliards de dollars, le gouvernement colombien s'engageant à en fournir 4 milliards et espérait que la communauté internationale, y compris les

¹¹³ Voir: Rojas, Diana Marcela. "La Política internacional de Pastrana en tres actos" Análisis Político N°46, mayo- agosto 2002. y Rojas, Diana y Atehortúa, Adolfo. "Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana". En, *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. IEPRI. Bogotá: Planeta, 2001. Pp. 115-191.

États-Unis, apporterait les 3.5 milliards restants¹¹⁴. Par la suite, deux versions supplémentaires seront présentées : la première, officielle, rédigée à la demande de secteurs de l'opposition libérale au parlement colombien, et une seconde variante, élaborée entre mai et juillet 2000 et destinée à de possibles donateurs en Europe, au Canada et au Japon, mettant l'accent sur le développement alternatif, la récupération économique, la négociation du conflit, la défense des droits de l'homme, le renforcement institutionnel et la participation communautaire¹¹⁵.

Bien que l'approbation de l'aide destinée à la Colombie et présentée par le président Clinton au Congrès échoua dans la seconde partie de l'année 1999, la Maison Blanche l'avalisa de nouveau le 11 janvier 2000 en tant qu'« affaire urgente » et « question fondamentale d'intérêt national ».

La stratégie d'intervention des États-Unis se basait sur l'idée que « la fin des drogues signifierait la fin du conflit armé, et la fin du conflit conduirait à la fin du commerce de drogues ». Celle-ci se fondait sur deux présupposés : le premier soutenait qu'attaquer la source du trafic illicite était une manière plus efficace d'arrêter le flux de drogues vers les États-Unis, d'où la nécessité d'en finir avec les cultures illicites à travers la fumigation aérienne. Le second partait de l'idée que, puisque les groupes armés illégaux sont si fortement impliqués dans le trafic de drogues, lutter et éventuellement réduire le trafic illicite réduirait leurs sources de financement et que cela faciliterait une défaite militaire ou une négociation dans des conditions d'affaiblissement de ces groupes (INCSR 2001, 2004).

¹¹⁴ "Plan Colombia". 28 de marzo de 2000. Disponible sur le site: http://www.state.gov/www/regions/wha/colombia/fs_000328_plancolombia.html

¹¹⁵ Le texte complet du document fut publié le 10 mai 2000 sur la page web de la présidence de la République de Colombie, <http://www.presidencia.gov.co/webpresi/plancolo/plancolo.htm>.

3. Le débat au Congrès nord-américain

En 2000 la vision nord-américaine du conflit armé avait changé de façon substantielle et cela se reflétait dans l'augmentation et l'orientation des ressources d'assistance du Plan Colombie. Cependant, dans les cercles de décision nord-américains le débat persiste sur les implications d'une plus grande implication dans le conflit colombien et la dérive vers une situation similaire à celle du Vietnam ou l'expérience plus récente du Salvador.

C'est dans ce contexte qu'on en vint à parler de « guerre ambiguë » ou de « deux guerres » ; la première, la guerre contre les drogues, étant largement acceptée, alors que la seconde, la guerre contre-insurrectionnelle, engendrait des réticences et rencontrait même des obstacles légaux (WP avril 2001).

La proposition d'aide à la Colombie fut présentée par la Maison Blanche comme partie d'un plan qui cherchait une solution intégrale aux problèmes du pays : il contenait non seulement une stratégie anti-drogues, fortifiait le processus de paix et insistait sur la défense des droits de l'homme, mais stimulait également le développement économique et social, et impulsait des réformes au système judiciaire.

Selon les propos du président Clinton, il s'agissait d'aider la Colombie dans ses efforts anti-drogues : « nous avons un intérêt national pressant à la réduction du courant de cocaïne et d'héroïne vers nos côtes, et la promotion de la paix, de la démocratie et de la croissance économique en Colombie et dans la région ». Le résultat, « à long terme », pourrait conduire à « une éradication des drogues plus efficace et une interception accrue des envois de drogues illicites » (Clinton janvier 2000).

Pour Barry McCaffrey, le « tsar anti-drogues », avant tout, cela constituait « une des initiatives les plus importantes contre les drogues jamais proposée par notre gouvernement ». Selon lui, « la production de cocaïne et d'héroïne qui s'étend rapidement en Colombie constitue une menace à la sécurité nationale des États-

Unis et au bien-être de nos concitoyens ». Par conséquent, il était « impératif » « d'apporter une juste quota afin de combattre la production et le trafic de drogues en Colombie » et, en même temps, « d'appuyer les alternatives de développement économique, le règne de la loi, les droits de l'homme, le bon gouvernement et la réinstallation des personnes déplacées de l'intérieur » (McCaffrey enero 2000).

Bien que pour le président Clinton et le « tsar anti-drogues » l'axe de l'aide paraisse dirigé seulement vers la lutte contre le narcotrafic, la secrétaire d'État, Madeleine Albright, élargissait le champ d'action en distinguant cinq priorités :

« Notre apport sera utilisé, premièrement, pour aider à entraîner et équiper les forces de sécurité colombiennes afin qu'une majeure partie du pays soit sous le contrôle de la démocratie et le règne de la loi. Deuxièmement, nous appuierons activement l'effort du président Pastrana destiné à négocier des accords pacifiques avec les groupes armés illégaux. Troisièmement, nous augmenterons drastiquement l'appui au développement alternatif, au renforcement des gouvernements locaux et à la réinstallation des personnes déplacées par le conflit. Quatrièmement, nous élargirons notre appui aux efforts pour intercepter les drogues. Finalement, très important, nous aiderons à fortifier les mécanismes de protection des droits de l'homme et à promouvoir la réforme judiciaire » (Albright janvier 2000).

Afin d'empêcher la sanction des Forces armées à cause des hauts indices de violation des droits de l'homme, Albright assura que l'aide n'irait pas « aux unités militaires impliquées dans des incidents ».

A ce moment-là se posa la question de savoir si l'aide militaire pouvait être utilisée contre les unités de guérilleros. La réponse initiale d'Albright fut négative ; l'aide ne concernait que la lutte anti-narcotiques. « Si les guérillas ne sont pas impliquées dans le trafic de drogues, elle n'ont rien à craindre des États-Unis » clarifia Pickering. (AP 15 février 2000). Mais, de toutes les manières, il ne fallait pas oublier que l'ambassadeur des États-Unis en Colombie, Kurtis Kamman, avait envisagé la nécessité de « fournir plus de puissance belliqueuse et

suffisamment de personnel aux forces militaires afin qu'elles puissent accompagner la police dans ses efforts contre le narcotrafic ». S'il s'agissait de fumiger des cultures de coca dans des zones de la guérilla, la puissance militaire était nécessaire. Cela était assez clair. Il suffirait de rappeler les déclarations de McCaffrey et de Pastrana au sujet de l'impossible démarcation ou différence entre les opérations anti-narcotiques et contre-insurrectionnelles, ou au sujet de la défaite du narcotrafic comme prémisse à la défaite des guérillas.

Ce fut Clinton lui-même qui, quinze jours après avoir lancé la proposition d'aide et sa réunion avec Pastrana, en clarifia le contenu : « La menace du XXI^e siècle se trouve dans l'association de groupes criminels : narcotrafiquants, rebelles politiques, terroristes et trafiquant d'armes, la Colombie, avec l'intersection de narcotrafiquants et de rebelles politiques se convertira en test de l'effort contre cet ennemi commun qui ne respecte pas les frontières » (AP 18 février 2000).

Ainsi, dans le fond, la proposition de l'administration Clinton prétendait frapper le narcotrafic mais, en même temps et de façon consécutive, la guérilla ; mécanisme indispensable pour faire pression sur elle et la conduire vers une solution politique. En ce sens, les déclarations du général Charles Wilhelm, chef du Commandement Sud, furent plus directes :

« Bien que je partage l'opinion qui veut que la solution aux problèmes internes colombiens se trouve dans la négociation, je suis pleinement convaincu que la victoire sur le terrain de la guerre constituera un précédent, lequel est la précondition afin de parvenir à une négociation significative et productive ». « L'Armée colombienne a essentiellement adopté une défense tactique ; mais à un moment donné elle prendra l'offensive, sortira des casernes et amènera la guerre en territoire ennemi » (NH janvier 2000).

La proposition de l'administration Clinton, appuyée par de nombreux secteurs du Congrès, engendra cependant d'importantes répliques.

Initialement les critiques émergèrent des rangs démocrates. Selon leur position, on ne pouvait pas offrir d'aide militaire à la Colombie sans exiger, comme

condition, le plein respect des droits de l'homme de la part des Forces armées. Dans une lettre dirigée à Madeleine Albright, les sénateurs Patrick Leahy et Edward Kennedy remirent en cause l'idée de continuer avec une politique anti-drogues dont l'échec était démontré, et ils lancèrent un appel pour que les conditions de l'aide soient plus réelles et drastiques. Celles-ci devraient être soumises à l'engagement authentique des Forces armées colombiennes en lutte contre les groupes paramilitaires au jugement par les cours civiles des militaires accusés de violer les droits de l'homme, et à la négation de l'aide aux unités ou garnisons liés aux paramilitaires et à des incidents contre la population¹¹⁶.

La majorité républicaine se montra critique face à la conception de Clinton du Plan Colombie pour différentes raisons : selon elle, le traitement du problème du narcotrafic était un thème traditionnel des républicains que Clinton leur enlevait ; par ailleurs, le Plan posait sur la table une grande aide financière en une année électorale, ce qui créait l'occasion d'examiner et de critiquer la politique anti-narcotiques du président. De plus, dans sa vision traditionnelle et très conservatrice, les républicains rejetaient la négociation politique avec le mouvement guérillero et préférait la confrontation directe avec eux, en tant que « narcoterroristes ».

En définitive, en dépit de toutes les critiques, l'appui à la Colombie devint impératif. Selon Dan Burton, « la guerre en Colombie est aussi bien la nôtre que celle des Colombiens ». Pour Paul Coverdell, Mike DeWine et Charles Grassley, républicains de l'Iowa, « la proposition est une bonne nouvelle pour la Colombie et une bonne nouvelle pour notre habileté nationale à faire front au flux de drogues illégales à nos frontières » (AP 14 janvier 2000).

¹¹⁶ La critique des sénateurs de la stratégie anti-drogues est résumée dans les paragraphes suivants : « Il est clair que notre politique courante, grâce à laquelle ont été engagés des millions de dollars en assistance aux forces de sécurité colombiennes, n'a pas réussi à réduire les cultures de coca ni l'entrée de cocaïne et d'héroïne aux États-Unis. Nous croyons que les États-Unis et les autres pays amis de la Colombie doivent fournir un grand appui diplomatique afin de fortifier les efforts du processus de paix et de la sorte créer les conditions nécessaires à une stratégie anti-narcotiques plus effective, qui devrait même envisager des programmes de développement alternatif ». « US Senators ask State Department to condition its military aid to Colombia on respect for human rights », *Nizkor English Service, Human Rights Team*, Enero 15 de 2000.

Certaines autres voix se montrèrent ouvertement opposées à l'aide militaire dans le but d'éviter une implication coûteuse dans les affaires internes de la Colombie. Ces secteurs considérèrent, au contraire, qu'il était plus convenable d'appuyer la négociation politique avec les groupes guérilleros. Fondamentalement, la majeure partie des ONG appuyèrent cette dernière position.

Dans une lettre, trente-trois ONG des États-Unis exprimèrent leurs doutes au sujet de l'aide militaire massive à la Colombie :

« Nous remettons sérieusement en question son efficacité comme politique anti-narcotiques, la possibilité qu'elle finisse par impliquer les États-Unis dans une guerre sans fin, son impact sur la crise humanitaire des déplacés, le tort qu'elle peut faire au processus de paix et son impact négatif sur les droits de l'homme. Il serait désastreux que les conditions des droits de l'homme perdent leur signification depuis le début¹¹⁷. Dans le même sens, la Fédération américaine du travail considérait que "les États-Unis ne devaient renforcer leurs liens avec les forces militaires qui ont été responsables de la violence perpétrée contre les membres des syndicats. Notre gouvernement doit faire plus pour promouvoir des négociations de paix ... »¹¹⁸.

Le Plan Colombie fut initialement approuvé par le Congrès et reçut la signature de Clinton le 13 juillet 2000, l'approbation définitive de l'aide nord-américaine pour la Colombie atteint 860,3 millions de dollars, en plus des 330 millions qui avaient déjà été programmés pour l'année 2000-2001. 75 % de cette aide serait destinée aux Forces Militaires et à la Police. Les premières recevraient 519,2 millions en assistance, 416,3 desquels seraient destinés aux opérations de « l'Élan au sud de la Colombie ». La somme restante, 102,3 millions, serait utilisée pour l'interdiction aérienne, maritime et terrestre, et en formation militaire, y compris l'aide judiciaire et en faveur des droits de l'homme. Le développement alternatif

¹¹⁷Lettre de 33 ONG nord-américaine au sujet du Plan Colombie, 31 juillet 2000.

¹¹⁸Déclaration de la Fédération américaine du travail au sujet de la situation en Colombie, décembre 1999.

atteignit 9 %, la réforme judiciaire et les droits de l'homme 3 %, l'équivalent de l'appui aux déplacés (GAO 2000: 3).

Les objectifs fixés par le gouvernement nord-américain pour le Plan Colombie étaient les suivants :

- Réduire et démanteler les organisations dédiées au narcotrafic.
- Diminuer la disponibilité des drogues par l'élimination des cultures illicites et l'interdiction.
- Consolider les institutions colombiennes qui appuient les activités anti-narcotiques.

Afin d'atteindre ces objectifs, le Plan se centrait sur cinq domaines clés :

- (1) La promotion du processus de paix en cours avec les insurgés ;
- (2) L'amélioration de l'économie ;
- (3) La lutte contre le narcotrafic ;
- (4) La réforme du système judiciaire ;
- (5) La promotion des droits civils et l'appui social au développement.

4. Les raisons de l'intervention

Afin de synthétiser les arguments antérieurement présentés plusieurs facteurs expliquent pourquoi les États-Unis ont décidé d'intervenir de manière directe dans la crise colombienne à la fin des années 90 :

- *Le changement dans le contexte international et la modification de la politique extérieure des États-Unis avec la fin de la Guerre froide* : ce changement a impliqué une transformation dans les thématiques et les priorités de l'agenda de sécurité nord-américaine dans lequel le narcotrafic acquiert une place prépondérante. De plus, beaucoup de conflits se désactivent et d'autres qui persistent comme le conflit colombien commencent à être considérés non plus en lien avec la confrontation est-ouest, mais en fonction de leur logique propre.
- *L'impact de la crise du gouvernement Samper (1994-1998)* dans toutes les sphères de la vie nationale de même que dans la perception internationale du conflit armé colombien. Cette crise a permis d'éclairer jusqu'à quel point le narcotrafic avait pénétré la vie nationale et mit en alerte Washington devant la possibilité de se retrouver avec un État contrôlé par la criminalité dans l'hémisphère. Cette crise engendra à son tour un processus de désinstitutionnalisation et dé-légitimation qui mit en danger la stabilité démocratique du pays.
- *La transformation du rôle de la Colombie dans l'économie de la cocaïne* : en quelques années le pays passa de traitant et commerçant au plus grand producteur de base de coca. Entre 1988 et 1993 se produisit un boom des cultures de coca dans les départements du sud du pays, particulièrement le Caquetá, le Guaviare et le Putumayo. De même, se produisit une transformation dans le type d'organisation, la taille et le mode d'opérer des narcotrafiquants. Des grands « cartels », comme ceux de Medellín et Cali,

on passa à une nouvelle génération de micro-entreprise plus difficile de détecter. Ces changements furent engendrés autant par l'altération des conditions du marché que par l'application des politiques anti-narcotiques dans la région andine.

- *L'intensification de la participation des groupes armés illégaux dans l'économie de la drogue.* De plus, entre 1996 et 1998, des disputes eurent lieu entre les guérillas et les groupes paramilitaires pour le contrôle des zones de culture, ce qui fit que les Farc prirent le contrôle total de l'économie illégale afin d'éviter les infiltrations paramilitaires premièrement dans le Putumayo, ensuite dans le Caquetá.
- *La pression exercée par le gouvernement nord-américain détériora les relations bilatérales et pressiona une application à fond de la stratégie anti-narcotiques.* Cela eut des effets non calculés sur la gestion du conflit armé en réduisant sa marge de manœuvre au gouvernement colombien dans la mise en place d'une politique de négociation avec les groupes armés. Cela exacerba aussi les contradictions avec les secteurs sociaux directement affectés par les mesures anti-narcotiques, non seulement les narcotrafiquants eux-mêmes mais les populations affectées par les fumigations ; cela atteint la crédibilité et mine le soutien politique international à la proposition colombienne de « coresponsabilité internationale » pour affronter le trafic illicite.
- *La pression des pays voisins face à l'aggravation des effets du conflit* est un facteur à tenir en compte. La situation de la Colombie engendra une crise de sécurité chez les pays voisins, lesquels firent pression de manière contradictoire pour avoir une réponse autant de la Colombie que des États-Unis. De plus, une expansion du conflit colombien et ses conséquences dans la région remettait en question le leadership nord-américain dans l'architecture hémisphérique de sécurité.
- *La disposition nationale à l'intervention.* Devant la crise que vivait le pays, le risque d'une fragmentation territoriale et d'un effondrement

institutionnel se créa dans la majeure partie des élites colombiennes un consensus au sujet de la nécessité d'en appeler à la communauté internationale en général, mais particulièrement des États-Unis, tant au niveau économique que politique, afin de faire face à la situation. Ultérieurement ce consensus s'étendit à la majeure partie de l'opinion publique, dans un pays qui a toujours vu d'un bon œil l'étroit alignement sur les États-Unis¹¹⁹.

Cette acceptation favorable de l'intervention s'explique en bonne partie par deux raisons fondamentales. La première, économique : à la fin des années 90, l'économie colombienne traversait une grave crise où se conjuguèrent un déficit fiscal hérité du gouvernement antérieur et une situation économique internationale marquée par la crise asiatique. Le gouvernement colombien ne comptait pas à ce moment-là sur les ressources permettant seul de faire face à la menace combinée des guérillas et des paramilitaires. La modernisation des Forces armées, nécessaire pour mener la guerre contre-insurrectionnelle, réclamait un appui logistique, en armement, entraînement et intelligence que seuls les États-Unis pouvaient fournir. De plus, dans la mesure où le Plan se définissait comme une stratégie fondamentalement anti-narcotiques, on considérait que les coûts de cette guerre devaient être assumés également par le gouvernement nord-américain¹²⁰.

La seconde raison était d'ordre politique : le gouvernement Pastrana décida d'orienter la politique internationale du pays en fonction d'un projet politique dont l'objectif central était de résoudre le conflit armé interne. Le soutien

¹¹⁹ Ce climat favorable à l'intervention ne contredit pas le fait que d'importants secteurs de la société civile, en particulier les ONG et les mouvements politiques de gauche manifestèrent une forte opposition au Plan Colombie qu'ils considéraient comme « militariste » et anti-narcotiques. La suspicion autour des véritables intentions de la stratégie fut aggravée par la façon discrète dont le gouvernement géra la formulation du Plan. C'est seulement plusieurs mois après son approbation par le Congrès nord-américain, au milieu 2002, que le Plan commença à être connu. C'est pourquoi la décision politique la plus importante pour le pays à ce moment-là ne fit pas l'objet d'un large débat public.

¹²⁰ Il faut rappeler que durant les années 80 et la première partie des années 90, l'aide financière des États-Unis vers la Colombie, bien que modeste, se concentra sur la lutte anti-narcotiques.

politique de la plus grande puissance du monde pouvait légitimer cette stratégie, tant sur le plan international étant donné que la Colombie était considérée jusqu'alors comme un « pays problème » ; que sur le plan interne, parce qu'il obligeait certaines élites réticentes à assumer les coûts et la responsabilité de la crise et à s'engager économiquement et politiquement dans une stratégie à long terme¹²¹. En outre, cela protégeait le processus de négociation avec les guérillas des attaques de secteurs internes qui s'opposaient à une sortie négociée à la guerre. Ainsi, l'intervention des États-Unis se convertirait en colonne vertébrale du projet politique colombien tant du gouvernement Pastrana que de celui d'Uribe.

De cette façon, la décision du gouvernement colombien de promouvoir et de gérer une intervention internationale s'apparentait à un coup de billard à trois bandes : cela lui permettait de mettre en place le processus de paix et de le protéger face à l'opposition interne, d'obliger les guérillas à entrer dans un processus sérieux de négociation soutenu par la communauté internationale, et impliquer les États-Unis politiquement et économiquement dans un projet de « reconstruction nationale ».

C'est pourquoi il nous faut analyser en détails la manière dont fut mis en place le Plan Colombie.

¹²¹ Un des arguments qui surgit dans le débat sur le Plan Colombie au Congrès nord-américain était de savoir comment justifier un paquet d'aide comme celui demandé lorsque les élites colombiennes étaient si réticentes à envoyer leurs propres enfants au service militaire et que les dépenses de défense étaient si basses comparées à la moyenne internationale d'un pays en guerre.

Chapitre 5

L'évolution du Plan

L'intervention des États-Unis via le Plan Colombie peut être divisée en trois étapes : la première correspond à une étape de définition et de formulation où s'intensifient la politique anti-narcotique et avance le processus de négociations avec les Farc : elle commence avec les débuts du gouvernement Pastrana en août 1998 jusqu'en février 2002 quand sont rompues les négociations et que l'on met fin au processus de paix. La deuxième étape, offensive, correspond au déploiement de la guerre contre-insurrectionnelle avec la Politique de sécurité démocratique (PSD), de 2002 à 2006. Et la troisième, de consolidation, correspond au renforcement de la PSD qui englobe le second mandat d'Uribe et se poursuit dans le gouvernement Santos (2007-2011).

Ces étapes ont été établies à partir des différents moyens utilisés et des programmes développés durant l'intervention. Dans l'analyse une distinction est faite entre ce que nous appellerons « l'intervention dure » en relation avec l'utilisation de capacités militaires principalement orientées vers la lutte contre les drogues et la guerre contre-insurrectionnelle, et « l'intervention molle » où l'aide nord-américaine est employée pour développer des programmes d'assistance économique, sociale et de caractère humanitaire¹²². Chacune des étapes présente une variation dans la combinaison entre intervention dure et intervention molle.

¹²² La distinction entre « intervention dure » et « intervention molle » est développée en reprenant des éléments de la distinction conceptuelle faite par Joseph Nye entre « *hard* et *soft power* » dans : *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. Basic Books. New York: 1991.

Ces étapes n'étaient pas envisagées dans la formulation initiale du Plan, mais elles prirent forme au fil de la mise en place des programmes, selon les possibilités et les limitations rencontrées sur le terrain. En ce sens le Plan Colombie a été une expérience caractérisée par une capacité significative de transformation et d'adaptabilité, susceptible d'être réinterprétée à mesure qu'elle se déroulait. La classification en trois étapes que nous proposons ici ne prétend pas rendre compte complètement du phénomène mais c'est plutôt le résultat d'un exercice analytique après une décennie d'application, à partir de l'information disponible.

1. L'étape de la définition

Cette première étape se développe entre 1998, au moment de la distension des relations avec les États-Unis à l'arrivée d'Andrés Pastrana à la présidence, et la fin du processus de négociation avec les Farc en février 2002. Elle se caractérise par une continuité de la politique anti-narcotiques appliquée dans les années 90 dont le nœud était constitué par la campagne de fumigation des cultures illicites. C'est à partir de là qu'un programme de modernisation des Forces armées colombiennes prend forme, initialement justifié la lutte contre les drogues mais qui rapidement se retrouvera lié au développement d'une stratégie contre-insurrectionnelle. Lors de cette phase initiale sont formulés les plans et les programmes, et sont créées les capacités nécessaires, lesquelles seront ensuite articulées à une stratégie plus claire.

Dans cette première étape, prédomine l'intervention dure sur l'intervention molle, comme le révèle la distribution de l'aide nord-américaine. 80% de l'aide sera de caractère militaire, 20% de type sociale et économique. L'assistance aux programmes va se concentrer sur deux objectifs fondamentaux : avancer dans la politique de fumigation intensive de cultures illicites et mettre en place un programme de modernisation des Forces armées colombiennes. Pour sa part, l'aide à caractère économique et social s'oriente au soutien du processus de paix que le gouvernement Pastrana entreprend avec les guérillas pour ensuite se concentrer sur les tentatives de pallier les effets de l'éradication aérienne à travers un programme, encore précaire, de développement alternatif focalisé.

1.1. L'intervention « dure »

En 1998 Washington considérait comme critique la situation de la Colombie: la tendance des dernières années d'une croissance exponentielle des cultures illicites se maintenait malgré la campagne intensive de fumigation appliquée sous le gouvernement Samper ; à ce moment-là, le pays s'était converti en

principal producteur de cocaïne du monde. On estimait que, poursuivant cette tendance, le potentiel de production de cocaïne augmenterait de 50% dans les années suivantes. Par ailleurs, on s'alarmait de l'avancée des groupes armés illégaux sur le terrain militaire, lesquels se trouvaient de plus en plus impliqués dans les activités de narcotrafic et contrôlaient des zones étendues où florissait le commerce illicite. Les Forces armées colombiennes, souffraient d'une série de faiblesses qui limitaient leur capacité à appuyer les opérations anti-narcotiques. En outre, la corruption à l'intérieur du gouvernement, les limitations budgétaires et la faiblesse du système judiciaire minaient l'habileté du gouvernement colombien à réduire le narcotrafic (GAO 1999: 2).

Ainsi donc, l'instabilité en Colombie affectait la capacité des États-Unis à atteindre ses objectifs politiques, qui incluaient la réduction du trafic de drogues illégales, la consolidation de la démocratie, le développement économique¹²³ et le renforcement du règne de la loi afin de réduire les violations aux droits de l'homme. On considérait que, en général, il serait plus facile pour les États-Unis de réaliser leurs intérêts politiques dans un cadre de loi et d'ordre, qui serait uniquement envisageable avec un gouvernement fort, inclusif et représentatif. Le problème était de savoir comment répondre à une situation d'ingouvernabilité et de fragmentation croissantes en Colombie.

La politique que les États-Unis avait maintenue jusqu'à ce moment s'occupait principalement des symptômes d'instabilité, mais forcer les faibles institutions du gouvernement colombien à concentrer leurs efforts sur les symptômes empêchait de traiter les causes de fond de l'instabilité. De fait, il existait un

¹²³ En 1997 le commerce entre la Colombie et les États-Unis atteignit 10 milliards de dollars, faisant de la Colombie le cinquième partenaire commercial, le plus important d'Amérique latine. Plus de 100 entreprises nord-américaines avaient des bureaux en Colombie, ce qui faisait des États-Unis le plus grand investisseur étranger, avec 34 % de l'investissement étranger, un total 3,7 milliards de dollars investis en Colombie. (ET octobre 1998). Il existait aussi à l'époque une préoccupation croissante des entrepreneurs nord-américains à propos de la détérioration de la sécurité. En raison des impacts de la violence tels que des changements constants dans les règles du jeu pour l'investissement en Colombie, 6 multinationales pétrolières annoncèrent qu'elles fermaient ou réduisaient leurs activités en Colombie (ET, février, avril 1998)

certain sentiment de culpabilité de la part de Washington, sans qu'il soit reconnu publiquement, dans la mesure où la pression exercée sur le gouvernement Samper avait contribué à aggraver la crise de gouvernabilité dans laquelle se trouvait la Colombie. On envisagea alors la nécessité de traiter d'abord les causes fondamentales, pour pouvoir, à long terme, améliorer de façon permanente les conditions de gouvernabilité du pays (NDU 1998).

Au début on indiqua deux éléments centraux pour la récupération de la gouvernabilité en Colombie : un processus de paix avec les guérillas et une politique nationale de sécurité. Face à l'avancée des Farc et à leur capacité de mettre en échec les Forces armées, le gouvernement Pastrana commença un processus de négociation avec les guérillas qui cherchait le soutien des forces nationales, des agences civiles et de la communauté internationale. Durant le processus on définit une « zone de distension », c'est-à-dire une zone de non intervention militaire où seraient menés les dialogues de paix avec les Farc (voir Annexes Carte 1 Zone de non intervention militaire).

Initialement, le gouvernement de Clinton se montra enclin à appuyer le processus de négociation avec les guérillas, cependant, comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, l'assassinat des trois anthropologues nord-américains par les Farc amenèrent les États-Unis à se distancer pour concentrer leur appui sur les activités anti-narcotiques et la réforme des Forces armées. En témoigne la distribution de l'aide pour appuyer le Plan Colombie approuvée par le Congrès nord-américain pour l'année 2000-2001; avec un total de 860 millions de dollars, les fonds furent distribués de la manière suivante:

Aide en millions de dollars	Programmes
\$ 519	Equipements et assistance pour la formation de personnel d'appui aux opérations militaires contre le narcotrafic

\$ 123	Assistance similaire pour appuyer la Police nationale dans ses opérations
\$ 69	Projets de développement alternatif dans les zones de productions de drogues
\$ 58	Réforme judiciaire et initiatives législatives
\$ 51	renforcement des organisations des droits de l'homme en Colombie
\$ 38	Assistance aux personnes déplacées comme résultat de la lutte contre le narcotrafic
\$ 3	Initiatives du processus de paix

Source : GAO 2000:8

Nous allons analyser à présent les principaux éléments de l'intervention dure du Plan Colombie : la campagne d'éradication des cultures illicites et le programme de modernisation des Forces armées.

1.1.1. La fumigation des cultures illicites

A la fin des années 90, le département d'État estimait que la Colombie produisait les trois-quarts de la cocaïne mondiale. Malgré la campagne intensive de fumigation qui s'était déroulée entre 1996 et 1998, les résultats étaient négatifs puisqu'au lieu de diminuer les cultures de coca avaient augmenté de 50 % (GAO 1999: 4) (voir Annexe Graphique 1 résultats de l'éradication 1996-98). Cela était dû autant au déplacement des cultures du Pérou et de Bolivie vers la Colombie

en raison de l'effet nommé « globe », qu'à la participation croissante des groupes armés illégaux au commerce illicite¹²⁴.

Selon les fonctionnaires nord-américains responsables : « l'alliance actuelle entre les insurgés et les narcotrafiquants pose un défi clair à l'habileté de la Colombie à conduire de manière effective les opérations anti-narcotiques. Le gouvernement colombien possède très peu de contrôle sur la majeure partie des zones du pays où se développent les activités de narcotrafic » (GAO 1999: 9).

Depuis 1996 les fumigations avaient été menées dans deux des principales zones de cultures illicites, mais les fonctionnaires nord-américains souhaitaient étendre les opérations dans la troisième zone dans le sud du pays, étant donné que les cultures illicites étaient passées dans cette zone de 19 000 hectares en 1997 à 30 100 en 1998. (GAO 1999:18).

La participation des États-Unis à l'éradication aérienne de feuilles de coca en Colombie se reflète dans les montants de l'aide : les estimations montraient que l'aide pour l'éradication réalisée à travers des entreprises nord-américaines en Colombie avait augmenté d'à peu près 6,6 millions durant l'année 1996 à 36,8 millions de dollars en 1999. Durant cette dernière année l'aide anti-narcotiques atteignit 173,2 millions de dollars, lesquels furent destinés à soutenir la campagne de fumigation aérienne à travers l'acquisition d'hélicoptères et autres avions, ainsi que pour l'appui à d'autres activités de la Police nationale (GAO 2000:34).

La campagne de fumigation aérienne présenta des difficultés d'accès et de sécurité surtout dans la zone forestière du sud du pays où l'État avait perdu le contrôle et où proliférait les cultures illicites. En 1999 la distribution régionale des cultures de coca dans le pays était la suivante : dans le Caquetá 39 400

¹²⁴ A la fin des années 90 le département d'État estimait que les deux-tiers des unités des Farc et un tiers de celles de l'ELN étaient impliquées dans le narcotrafic d'une manière ou d'une autre, et que ces deux groupes guérilleros totalisaient 20 000 effectifs. On calculait que les revenus que recevaient les insurgés pour le commerce illicite pouvait atteindre jusqu'à 600 millions par an (GAO 2000: 13).

hectares, suivi du Putumayo, avec 30 100; Guaviare, 26 700, puis Nord de Santander et la région montagneuse de San Lucas, 2 800 chacune. C'était précisément dans les régions du sud et de l'est du pays que la confrontation militaire avait été la plus intense dans les dernières années, mais qui voyaient aussi, en même temps, s'étendre la culture de coca, jusqu'à atteindre une proportion de 94% sur le total de la production illicite. (Voir Annexes Carte 2 évolution des cultures illicites en Colombie 2001-2007).

Washington reconnaissait donc la nécessité que le gouvernement colombien établisse un contrôle effectif sur les zones où la majorité des activités de trafic de drogues se développaient, c'est pourquoi l'appui aux militaires colombiens devenait indispensable (GAO 1999: 3).

Jusqu'à ce moment, les Forces armées colombiennes s'étaient montrées réticentes à s'impliquer entièrement dans la lutte contre le narcotrafic malgré la pression nord-américaine¹²⁵. La décision de Washington d'intensifier la fumigation de cultures fit que les Forces armées participèrent directement aux activités anti-narcotiques, du fait de la nécessité de garantir l'accès aux zones de production contrôlées par les guérillas et les paramilitaires¹²⁶. A partir d'octobre 1996, le département d'État décida d'augmenter de manière significative le niveau d'appui à l'éradication aérienne contre la coca et le pavot en Colombie. Le coût des opérations de fumigation aérienne augmenta de 350%, passant de 19,6

¹²⁵ Toutefois, à la fin des années 80 l'Armée avait participé à la poursuite des narcotrafiquants. La stratégie nationale contre la violence promulguée par le gouvernement Gaviria de même que la nomination d'un civil comme ministre de la Défense en août 1991, furent des décisions visant à consolider la division des fonctions à l'intérieur des Forces armées : alors que l'Armée s'occupait de la guérilla, la Police se concentrait sur la lutte contre le narcotrafic, les cartels et la délinquance organisée (Dávila 1999: 302).

¹²⁶ De fait, des fonctionnaires de l'ambassade des États-Unis en Colombie exprimèrent leur préoccupation devant la prééminence donnée à l'éradication aux dépens de leurs programmes. Par exemple, « le personnel militaire nord-américain en Colombie déclara que l'accent sur la fumigation de cultures de la part du département d'État portait atteinte à ses efforts pour appuyer la capacité des Forces armées colombiennes dans ses opérations de lutte contre le narcotrafic et fournir l'appui terrestre et aérien à la Police colombienne lorsqu'ils réalisaient des missions d'éradication ou d'interdiction, en particulier dans les zones où les groupes insurgés étaient actifs » (GAO 1998: 34).

millions de dollars en 1996 à 68 millions en 1999 (GAO 1999: 18). Dans les conditions de l'aide à la Colombie on inclut des ressources destinées à des unités militaires et non plus seulement à la Police nationale (GAO 1998: 37). L'année suivante le gouvernement nord-américain retira quelques restrictions à l'aide offerte aux Forces armées (qui durant de nombreuses années avait été retenue pour des raisons de protection des droits de l'homme), permettant désormais qu'une bonne part de celle-ci soit destinée à la lutte contre les guérillas dans le sud du pays. Cette aide consista principalement en envoi de pièces détachées, matériels de communication, munitions et en maintenance pour les hélicoptères, navires et autres véhicules (ET Décembre 1997).

Au milieu de l'année 1998, le chef du Commandement Sud, le général Charles E. Wilhem, rencontre le ministre de la Défense, Gilberto Echeverri, et l'État-major de l'Armée. Le général présenta une radiographie crue des problèmes qu'affrontait l'Armée colombienne et exprima la préoccupation de son pays devant la faiblesse évidente des Forces armées, l'avancée de la guérilla et la situation des droits de l'homme. Suite à ce diagnostic on envisagea la possibilité d'une collaboration des États-Unis avec l'Armée colombienne (RS juin 1998).

1.1.2. Le programme de modernisation des Forces armées

La grave crise stratégique suite aux défaites militaires de la période 1996-1998 et l'avancée écrasante des Farc vers une guerre de mouvement engendra un processus de changement et de restructuration des Forces armées, dans lequel se conjuguèrent la volonté politique du gouvernement Pastrana, le changement de mentalité des commandants militaires et le soutien des États-Unis à ce qu'ils considéraient comme un élargissement et un approfondissement de la lutte contre les drogues dans le pays. La majeure partie des ressources de l'aide nord-américaine tout au long du Plan Colombie se concentra sur ce secteur (Voir Annexes Graphique 2 Aide des États-Unis au Plan Colombie). Pour l'analyse du programme de modernisation des Forces armées, on rendra compte

premièrement du diagnostic sur lequel il s'est basé puis nous présenterons la manière dont fut mise en œuvre la réforme militaire.

Le diagnostic

En 1998 on affirma qu'un des principaux facteurs des problèmes de gouvernabilité du pays était lié à l'absence d'une politique nationale de sécurité nationale qui exprimerait l'engagement de l'ensemble de la société de résoudre un conflit armé de trois décennies. De fait, l'État colombien n'avait pas eu d'attitude préventive face à la croissance des guérillas depuis la fin des années 80. Cela parce qu'il concentrait l'action militaire et policière sur la neutralisation des menaces plus graves provenant des cartels de la drogue. L'absence d'une stratégie intégrale se reflétait dans les niveaux faibles de dépense en sécurité et en défense en Colombie dans la région (DNP 2004:23).

A ce sujet l'Université de la Défense de Washington remarquait que:

« Les politiques de sécurité colombiennes n'existent pas et les stratégies pour garantir la stabilité résultent s'avèrent réactives et défensives. En l'absence d'une direction politique de la part du gouvernement civil, les Forces armées utilisent encore une stratégie développée durant la Violence des années 50 et 60, protégeant seulement les principales villes, faisant occasionnellement des incursions dans les zones rurales. C'est pourquoi les Farc et l'ELN opèrent sur près de 70 % du territoire national, en contrôlant à peu près 40 %. Aucun plan stratégique n'a été développé ayant force de loi, sur lequel les Forces armées pourraient baser des plans adaptés de bataille, entraînement, ou opérations de reconquête du territoire sous contrôle des insurgés » (NDU 1998: introduction).

Le diagnostic nord-américain établissait que l'État colombien avait besoin de récupérer le contrôle de son territoire national. Les défaites militaires dont souffrirent les Forces armées de la part des guérillas entre 1996 et 1998 montraient qu'il ne s'agissait plus d'une insurrection traditionnelle et que celles-

ci avaient considérablement augmenté leur capacité militaire conventionnelle¹²⁷. Il devint évident que les unités militaires étaient éparpillées sur tout le territoire national et n'avaient pas assez de force numérique, ce qui faisait que leur présence dans différentes régions était purement symbolique¹²⁸.

De fait, la stratégie contre-insurrectionnelle de l'Armée colombienne était pratiquement la même que durant les trente dernières années :

« L'organisation des unités de contre-guérilla et leur façon de patrouiller avait été conçue dans les années 70, quand furent créés les GIL ou Groupes d'intelligence et de localisation, lesquels avaient pour mission de filer et situer les colonnes de guérilleros, qui ensuite affronteraient des unités principales. Cependant, les GIL, composés de presque 18 hommes, combattaient généralement seuls, étant donné le manque d'appui des autres unités. Comme les guérillas avaient l'habitude d'opérer par groupes de 15 hommes, les GIL eurent du succès au départ. Mais devant les unités de guérilleros de plus grande taille et mieux armées, les unités de contre-guérilla commencèrent à être prises par surprise » (Villamizar 2003:34).

Les petits postes isolés s'avérèrent être des cibles faciles pour l'insurrection :

« En Colombie à la différence du Salvador, les FARC, et l'ELN, au lieu de se concentrer dans de grandes unités militaires décidèrent de se disperser en des dizaines de fronts en tenant compte de la difficile géographie du pays. L'Armée tomba dans le piège et commença également à se disperser en dizaines et dizaines de brigades, bataillons et postes militaires. Mais, alors que la guérilla maintenait intacte sa mobilité tactique, l'Armée demeurait rivée à terre.

¹²⁷ Alors qu'en 1982 les FARC comptabilisaient à peine quelque 2 000 guérilleros distribués sur 15 fronts, en 1990 ils comptaient déjà 5 000 effectifs et 43 fronts. A la fin des années 90 les combattants s'estimaient entre 15 000 et 20 000 organisés en 60 fronts et compagnies mobiles. C'est ce qui rendit possible le lancement d'opérations avec de grandes unités qui pouvaient se confronter aux unités militaires de même taille et les vaincre (Marks 2002: 7).

¹²⁸ Les garnisons militaires étaient situées dans la zone andine et proche des principaux centres urbains : il existait à peine quelques unités spécifiques et en consolidation dans les zones dépeuplées et de colonisation comme sur les frontières terrestres.

Aujourd'hui, plus de 70% de l'Armée protègent des installations militaires, des centres urbains, oléoducs ou tours d'électricité. Il existe très peu d'unités mobiles et seulement 20 000 soldats professionnels » (NDU 1998).

En plus des problèmes de dispersion, la taille des Forces armées colombiennes s'avérait clairement insuffisante pour faire face aux menaces qu'affrontait le pays. L'effectif était de 2,9 hommes pour 1 000 habitants, ce qui plaçait le pays en dessous de la moyenne régionale. Par rapport à la population, les Forces armées colombiennes occupaient le 11^e rang en Amérique latine (DNP 1995). Ainsi que le signalait le ministère de la Défense lui-même, un tiers des effectifs militaires sur un total de 144 000 se trouvait en entraînement ou défendant des installations fixes. 13 % défendait 842 points stratégiques d'infrastructure tels que les ponts, les routes, les voies de communication, les oléoducs, les installations électriques et les aéroports, et 5 % était déployé aux frontières¹²⁹. Cela faisait qu'il restait moins de la moitié de la force disponible pour des opérations sur le territoire national (Fuerzas Armadas, avril 2000).

D'où la nécessité d'augmenter les effectifs, un élément parmi d'autres au sein d'une stratégie rationnelle plus ample. Selon l'attaché militaire nord-américain en Colombie à l'époque :

Le système de recrutement est un autre problème. Il y a une proportion élevée de recrues de l'Armée mal préparées pour servir dans des zones de conflits où elles ont été envoyées et qui simplement tentent de survivre pour rentrer vivant chez elles. Dans certains cas, le service militaire est ressenti comme quelque chose à éviter et non comme un devoir patriotique. J'ai parlé du fait qu'il y a un manque d'entraînement sur le terrain, au niveau de l'unité. Souvent l'entraînement finit par être ce que nous appelons OTJ, entraînement à la marche. Le résultat, c'est

¹²⁹ Depuis la fin des années 80, les guérillas et spécialement l'ELN (Armée de libération nationale) se dédièrent à l'extorsion des compagnies pétrolières en menant de continuel attentats contre l'oléoduc Cañolímón-Coveñas. Cela obligea les Forces armées à créer plusieurs compagnies et à assigner des effectifs à la surveillance de l'infrastructure pétrolière afin de fournir la sécurité nécessaire aux multinationales dans ce secteur de l'économie.

qu'il n'y a ni temps ni ressources pour que ceux qui ont reçu un entraînement dans les écoles militaires aux États-Unis ou dans d'autres pays partagent leurs expériences ou transmettent leurs nouvelles compétences à leurs collègues. (NDU 1998).

De même, la géographie jouait en faveur des insurgés. Les guérillas contrôlaient des territoires situés pour la plupart dans la jungle, d'accès difficile par voie terrestre et, qui plus est, ils minaient le peu de routes existantes. La capacité de transport par voie aérienne des troupes officielles était très réduite. Pour couvrir un territoire de plus d'un million de kilomètres de frontières terrestres, les Forces armées colombiennes comptaient à peine sur 25 hélicoptères de transport lourd dont seulement 17 en service (Rabasa 2001:104). D'où l'urgente nécessité d'améliorer la capacité aérienne.

Il était également évident qu'existait un divorce entre les différents corps (Terre, Aviation, Marine). Chaque fois qu'était programmée une opération contre la guérilla chaque corps agissait de manière indépendante. De plus, la jalousie et la méfiance réciproque empêchaient le partage des plans d'action, d'où l'impossibilité de parvenir à des résultats (RS Agosto 1999).

D'autres facteurs expliquant l'avancée des guérillas sur le terrain militaire à la fin des années 90 étaient les graves failles en matière de renseignement et le manque d'appui de la population paysanne aux opérations de l'Armée nationale. De même, les liens entre certains secteurs des Forces armées et les groupes paramilitaires sapèrent la crédibilité et la confiance dans l'institution militaire. On constata aussi un manque de continuité du leadership à l'intérieur de l'institution militaire : les ministres de la défense et les hauts officiers étaient constamment changés. L'incompétence et les rivalités entre les trois branches rendaient encore plus difficiles les actions militaires.

De même, les Forces armées colombiennes souffraient de nombreuses failles internes les inclinant à la corruption ; celle-ci se reflétait dans l'usage des promotions comme récompense, l'usage indu des ressources gouvernementales à des fins personnelles, les irrégularités dans le système d'acquisition des

équipements ainsi qu'à travers les liens de certains cadres militaires avec des groupes de narcotrafiquants et des paramilitaires au niveau régional. En outre, la tendance à ne pas faire de distinction entre l'ennemi armé et les collaborateurs potentiels au sein de la population contribua dans les dernières années la croissance des violations des droits de l'homme ; ceci amenant l'institution à perdre sa crédibilité nationale et internationale (ET décembre 1998).

A tout cela s'ajouta la crise de légitimité durant le gouvernement Samper à la suite du scandale du financement par le cartel de Cali de la dernière partie de la campagne présidentielle ; la révélation des liens entre d'importants secteurs de la classe politique et le narcotrafic, la dé-certification et les accusations de la part des États-Unis comme le discrédit international minèrent le moral et la confiance des militaires, tant au niveau de la hiérarchie interne que par rapport aux élites politiques nationales.

Tous ces facteurs contribuèrent à générer une crise des Forces armées colombiennes et à révéler un déséquilibre patent sur le terrain à ses dépens :

« L'Armée, si elle réussissait généralement à protéger son infrastructure, s'avérait en revanche incapable de répondre avec efficacité et opportunité aux défis posés par les groupes armés illégaux, de même qu'elle ne pouvait éviter l'influence au niveau local des fronts guérilleros, ni les attaques aux populations ou aux casernes de la police. Elle démontrait une même impuissance à éviter les embuscades et les attaques contre les garnisons militaires et les patrouilles, où elles perdaient des hommes, des armements et donnait l'image d'une certaine incapacité devant un ennemi puissant » (Dávila 1999: 305).

Ainsi donc, la modernisation des Forces armées était une question qui devenait de plus en plus urgente¹³⁰; c'est pourquoi l'aide nord-américaine était considérée

¹³⁰ Il existait déjà un précédent à ce sujet : en mai 1996 un groupe de députés colombiens et le ministre de la Défense proposèrent un paquet de cinq projets de loi dans le but de restructurer et fortifier les Forces armées dans certains domaines qui, selon les promoteurs du paquet, s'avérait très importantes afin d'améliorer la capacité des militaires d'affronter la subversion. Il était proposé de modifier le règlement des Forces armées, de redéfinir et de réorganiser la sécurité et la défense nationales, d'exempter les serviteurs de la défense nationale de la carrière

comme primordiale, raison pour laquelle les militaires colombiens commencèrent à insister sur l'idée que les Farc devaient être considérées comme un cartel de la drogue. Pour leur part, les fonctionnaires chargés du thème anti-narcotiques à Washington réalisèrent un travail de lobbying afin d'accroître l'aide à la Colombie ce qui se reflète dans l'annonce faite par le président Clinton d'augmenter l'aide anti-narcotiques aux Forces armées colombiennes avec l'envoi d'hélicoptères de troupes, d'avions d'observation, de véhicules, de pièces de rechange et de matériel de communications (ET 16 octobre 1996).

Au niveau interne, les voix qui réclamaient une urgente réforme des Forces armées se firent aussi entendre: un groupe de parlementaires colombiens présenta une proposition de loi afin de réformer plusieurs dispositions sur la justice militaire de telle sorte que l'Armée puisse compter sur une plus grande marge de manœuvre dans la gestion de l'ordre public dans les zones affectées par la violence et puisse avoir des facultés de police judiciaire (ET 5 septembre 1996). L'Association nationale des entrepreneurs demanda une restructuration de l'ensemble des Forces armées de même que l'engagement national de les fortifier économiquement (ET 14 octobre 1996).

Dans une série de réunions, séminaires et groupes de travail auxquels participèrent fonctionnaires et experts aussi bien colombiens que nord-américains¹³¹, il fut établi que pour combattre les Farc et l'ELN avec succès, les Forces armées colombiennes devaient accroître leur capacité dans les domaines militaires suivants : infanterie légère, mobilité aérienne et terrestre (hélicoptères

administrative, de créer un Statut du soldat professionnel et de doubler dans les années suivantes le nombre d'hommes (RS mayo 1996). Cette tentative n'aboutit cependant pas.

¹³¹ Par exemple, le séminaire sur des thèmes de sécurité en Colombie organisé à l'Université nationale de défense, à Washington, 18-19 mai 1998. Séminaire soutenu par l'Institut d'études nationales de l'Université de défense nationale et le Bureau de l'assistant au secrétaire de la Défense pour les opérations spéciales et les conflits de basse intensité (OASD/SOLIC), avec la collaboration du Centre international de chercheurs Woodrow Wilson. Durant le séminaire on recommanda l'élaboration d'une étude de conseil bilatéral au sujet des rôles, missions, conditions et stratégies des Forces armées colombiennes afin de parvenir à la stabilisation du pays. A partir d'une demande du ministère de la Défense colombien,, on envisagea la nécessité d'une participation du département de la Défense (particulièrement le Commandement Sud, l'Etat-major commun et l'Université nationale de Défense) à ce processus.

de combat et de transport, armement léger), ingénierie, intelligence et opérations psychologiques, police militaire et unités d'administration. Ces compétences seraient utilisées dans des opérations d'offensive traditionnelle, en vue de reconquérir graduellement plus de territoire et d'obtenir le rétablissement du contrôle de l'État.

Afin d'atteindre ces objectifs il était nécessaire de construire une politique de sécurité à long terme qui ne serait pas soumise aux aléas de la conjoncture politique ou aux changements de gouvernements. On recommanda que le gouvernement colombien élabore une politique de sécurité nationale sur laquelle toutes les agences du gouvernement (Forces armées, *Fiscalía*, *Procuraduría*, Commission de paix, Trésor) pouvaient baser leurs stratégies opérationnelles. Cette politique devait définir les rôles spécifiques et les missions de chaque agence afin d'éviter l'extension des responsabilités et l'extension excessive des ressources de chaque agence.

On considérait que les dirigeants militaires devaient développer une politique nationale de défense (à l'initiative de la présidence) qui serve de fondement à la doctrine militaire, et permette de définir aussi bien les stratégies, que les budgets, l'entraînement militaire que les demandes d'assistance internationale.

Avec le Plan Colombie une bonne partie des efforts et des ressources vont se concentrer ainsi sur la promotion d'un programme de modernisation et de renforcement des Forces armées ; ce programme se structurera à partir d'une série de recommandations aussi bien en ce qui concerne la politique de sécurité nationale qu'en lien avec la structure et l'administration du dispositif militaire. Les recommandations furent élaborées à partir du diagnostic national et de l'évaluation faite par les experts nord-américains.

En ce qui concerne *la formulation d'une politique nationale de sécurité et de défense efficace et adaptée* aux nécessités du pays, furent proposées les recommandations suivantes :

- Resserrement de la coopération entre les Forces armées colombiennes et le secteur civil du gouvernement colombien dans la formulation et l'application d'une politique de sécurité ;
- Augmentation du Budget dédié à la sécurité et la défense nationales ;
- Amélioration de la planification à long terme du Budget militaire et de la gestion des ressources ;
- Application de l'article constitutionnel au sujet de la commotion intérieure, dans le but de développer une législation et des mesures extraordinaires appropriées et fournir les ressources pour résoudre l'instabilité intérieure ;
- Maintien de la continuité du leadership aux niveaux supérieurs ;
- Amélioration de la coopération et de la complémentarité entre les trois armes des Forces armées.

En ce qui concerne l'*administration et l'organisation du dispositif militaire*, lequel implique la modernisation de la structure des Forces armées, des concepts de mobilité et d'appui logistique et les opérations conjointes et combinées, les recommandations spécifiques furent les suivantes :

Réformes dans la taille et la structure des Forces armées:

- Réduction de la dépendance dans l'usage des conscrits et entraînement empirique, réforme du type de service (par exemple, les différences entre "soldat bachelier", troupes volontaires et troupes régulières) dans le but d'augmenter le moral et la rétention des troupes ;
- Amélioration de l'administration dans les acquisitions, en la combinant avec un programme d'accroissement du nombre de la force ;
- Amélioration de l'entraînement du personnel dédié à l'administration du maintien et des ressources d'appui ;
- Amélioration de la discipline moyennant l'application uniforme de la doctrine et des programmes militaires, responsables des lois organiques de l'institution. Formuler et appliquer un code d'honneur et de conduite.

Développement d'une nouvelle approche opérative, qui impliquait le passage d'une position défensive à une offensive mettant l'accent sur l'amélioration de la mobilité, à savoir fondamentalement le transport aérien et la réaction rapide.

- Intégration de la puissance aérienne en appui des opérations terrestre ;
- Développement de la capacité de mener des opérations aériennes nocturne ;
- Développement d'une capacité de déploiement rapide. Formation d'unités d'élite véritablement mobiles, pouvant développer des tactiques de type défensif afin de pouvoir mieux combattre la menace des insurgés ;
- Amélioration des tactiques d'unités moyennes ou grandes au moyen de l'entraînement ou d'exercices de campagne.

Modernisation du C3I (Commandement, Contrôle, Communication et Intelligence).

- Développement d'une collecte et d'un traitement plus efficace de l'information de même qu'un système intégré de communications ;
- Meilleure efficacité dans l'usage de l'intelligence stratégique dans la conduite de la guerre, par exemple, l'usage d'études à long terme des tactiques, tendances, objectifs et faiblesses des groupes insurgés et paramilitaires ;
- Développement d'une meilleure coopération entre groupes d'intelligence (entre agences ou ensemble) et création d'une carrière spécialisée en intelligence militaire. On recommande l'élimination de l'usage des ressources d'intelligence pour les opérations clandestines.

Amélioration de l'image des Forces armées et de leurs relations avec la société civile.

- Augmentation de la transparence de la force et des objectifs au moyen d'une amélioration des relations avec les médias ;

- Amélioration des programmes humanitaires et d'action civique dans le but d'augmenter l'appui de la société ;
- Développement d'opérations psychologiques afin de diluer la crédibilité des insurgés. Une des méthodes peut-être l'usage de projets d'infrastructure (routes, eau potable, électricité) dans les régions où les insurgés déclarent qu'il y a nécessité de réforme sociale (ce qui parfois est dénommé comme « action civico-militaire ») ;
- Garantie du respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire de la part des membres des Forces armées.

La mise en place de la réforme militaire

Progressivement, la stratégie de renforcement des Forces armées prit forme à partir de six grands thèmes : la définition d'une politique nationale de sécurité ; l'augmentation de la dépense militaire ; les changements dans la taille et la structure des forces ; la transformation des approches doctrinaire et opérative ; le développement d'un système intégré de communications et d'intelligence, et finalement, l'amélioration de l'image et des relations avec la société.

1) Vers la formulation d'une politique nationale de sécurité et de défense

La définition d'une politique nationale de défense eut de profondes implications politiques dans la mesure où elle signifiait de laisser de côté l'idée que le pays n'avait que des "problèmes d'ordre public" qu'affrontaient quelques soldats isolés en patrouille, avec des équipements sur le dos et une radio partagée ou quelques brigades dédiées à la poursuite des chefs guérilleros (Watson 2000:535-36). Par la suite on reconnaîtra qu'il s'agissait d'une guerre qui nécessitait le soutien déterminé des civils et qu'il fallait combattre d'une façon non seulement efficace mais aussi légitime.

Avec l'arrivée du gouvernement Pastrana en août 1998, le nouveau ministre de la Défense, Rodrigo Lloreda, assumait la réforme des Forces armées comme une tâche prioritaire pour laquelle l'aide nord-américaine était indispensable (ET août 1998). De cette façon les portes s'ouvraient à une intervention dont les conséquences à long terme tant pour les Forces armées colombiennes en particulier que, en général, pour la gestion du conflit armé de la part du gouvernement national. Tel qu'on le formulait à ce moment-là :

« La participation des États-Unis à la recherche de la paix en Colombie va très certainement recomposer l'échiquier et altérer la dynamique de la confrontation interne. [...] pour que l'aide militaire à la Colombie s'accroisse de manière substantielle, les États-Unis vont exiger des changements très importants dans l'attitude de l'Armée sur le thème des droits de l'homme et une séparation sans équivoque du paramilitarisme, phénomène qu'ils considèrent, peut-être dans une vision trop réductrice mais qui ne manque pas de fondement réel, comme ni plus ni moins qu'une armée de mercenaires au service du narcotrafic. De plus, ils conditionneront très probablement cette aide à la conception d'une stratégie militaire claire qui n'existait pas ces derniers temps et qui réclame des changements structurels profonds que l'Armée n'a pas voulu entreprendre jusqu'à maintenant »(ET septembre 1998).

L'appel à l'aide nord-américaine se concrétisa avec la signature d'un mémorandum entre le gouvernement colombien et les États-Unis dans le cadre de la troisième conférence des ministres de la Défense à Cartagena en décembre de 1998. Dans la pratique il s'est agi d'un accord de coopération qui rendait possible des échanges entre effectifs militaires, de même que l'aide de la Colombie dans les efforts de modernisation de ses Forces armées. Elle aiderait également à améliorer la mobilité des opérations et à recueillir le renseignement stratégique, de même qu'à renforcer les activités de commandement et de contrôle. Le document créa un comité bilatéral et permanent pour les questions de défense et de sécurité entre les États-Unis et la Colombie, lequel se chargerait d'identifier les nécessités et les requêtes des unités qui opéraient pour combattre le narcotrafic (ET 1^{er} décembre 1998). On annonça aussi l'arrivée d'une

commission des États-Unis à Bogotá qui se chargerait de vérifier le fonctionnement de la justice pénale militaire colombienne et d'évaluer le projet qui cherchait sa réforme au Congrès colombien et d'apporter des critères qui permettraient de faciliter le jugement des membres des Forces armées impliqués dans la violation des droits de l'homme (ET 2 décembre 1998).

La modernisation des Forces armées et l'application d'une stratégie intégrale face au narcotrafic et aux guérillas rendirent nécessaires le développement d'une compétence administrative, d'une planification et d'un suivi que l'État colombien ne possédait pas encore.

Le commandement des Forces armées colombiennes créa alors l'Equipe stratégique pour le changement qui élaborait un plan de restructuration afin de réussir la modernisation institutionnelle. Le plan englobait quatre aspects principaux : renforcement de l'équipe humaine à travers le changement dans les modèles de commandement, de contrôle et de structure hiérarchique ; transformation de l'instruction et de l'entraînement militaire ; et amélioration dans l'usage des ressources humaines et techniques, efficacité dans l'appui logistique ; et finalement, modernisation de ses systèmes de communications (ET 31 décembre 1998).

Le gouvernement colombien installa trois groupes de travail, formés de députés et de représentants de chaque corps d'armée, lesquels étaient chargés de préparer les projets de loi, dont l'objectif était de professionnaliser et restructurer en profondeur les Forces armées (ET Novembre 1998). Le gouvernement reçut également du Congrès national des facultés extraordinaires pour six mois afin de mener la restructuration de l'institution militaire¹³² (ET 30 décembre 1999).

¹³² Le gouvernement annonça sa réforme militaire dans le cadre de la Conférence internationale sur l'efficacité des Forces armées qui se réalisa en avril 2000 et qui compta sur l'assistance du général Charles Whilhem, commandant du Commandement Sud et de Margaret Daly, directrice du Centre d'études hémisphériques de l'Université de la Défense des États-Unis (ET avril 2000).

En août 2001, le président Pastrana avalisa la loi de Défense et Sécurité nationale, laquelle était structurée à partir de trois composantes : la première créait un système de sécurité et de défense par lequel les fonctionnaires civiles nationaux, régionaux et locaux, de même que les commandants de l'Armée et de la Police et les organes d'intelligence, acquéraient des fonctions et des responsabilités explicites en ce qui concernait les thèmes de défense et de sécurité. La deuxième composante se référait à la planification de la sécurité et de la défense nationale : on ordonna à la Force publique et au ministère de la Défense d'élaborer des plans de sécurité et de défense au niveau stratégique, opérationnel et budgétaire. La troisième composante, qui correspondait aux procédures opérationnelles, donnait de nouvelles facultés aux Forces armées afin de contrôler l'ordre public (Loi 684 sur l'organisation et le fonctionnement de la sécurité et de la défense nationale, 13 août 2001).

2) La dépense en défense et sécurité

La formulation d'une politique nationale de sécurité et de défense passait par un accroissement substantiel de la dépense militaire, question qui mettait en évidence les apories auxquelles était confronté le pays. Dans le contexte latino-américain, la dépense militaire colombienne avait été plutôt modeste. C'est seulement à partir des années 90 qu'on assista à une augmentation significative, plaçant le pays au quatrième rang en dépense de défense et de sécurité, après le Brésil, l'Argentine et le Mexique. Cependant, comme le ferait remarquer un analyste,

« la dépense militaire est insuffisante pour affronter les conditions du défi armé posé au pays, cependant des ressources que la Colombie réclame à cor et à cri pour le développement économique sont en train d'être consommés. Cet accroissement de la dépense militaire possède donc un double visage : d'un côté il menace d'affecter durablement la stabilité macroéconomique, étant donnés les risques de grave crise fiscale. Mais, d'un autre côté, du fait de la persistance du

conflit interne, seul une dépense militaire élevée permet de créer un minimum de conditions nécessaires au fonctionnement de l'économie » (Pizarro 2003: 90).

Pendant le gouvernement Samper et au moment où on réclamait une restructuration des Forces armées et de plus grandes ressources, on envisageait la nécessité de réduire le déficit fiscal et de rationaliser la dépense de la nation. En 1996, la Commission de la dépense publique recommandait de ne pas destiner plus d'argent au secteur militaire jusqu'à ce que soit conçue une stratégie cohérente pour affronter cette guerre (ET septembre 1996). On annonça une incontournable réduction fiscale qui incluait les militaires et engendra des remises en question et des débats sur l'efficacité dans l'usage des ressources ; de telles remises en questions furent accompagnées de l'avis de la Commission de la dépense, destiné à congeler les ressources de sécurité et de défense et à favoriser la révision de certaines des politiques de croissance et de développement des institutions militaires, particulièrement l'Armée.

Pour sa part, Washington avertissait que ces sérieuses limitations budgétaires pouvaient empêcher l'administration Pastrana d'appuyer les initiatives de lutte contre le narcotrafic. En mars 1999, « le département d'État informa que le gouvernement colombien n'avait pas pu augmenter son engagement de lutte contre le narcotrafic étant donné que son Budget national affrontait sa plus grave crise depuis des décennies, avec un déficit annuel de 5 % du produit intérieur brut » (GAO 1999: 14).

Pour le département de la Défense et le gouvernement nord-américain, la Colombie dépensait beaucoup moins que ce qu'elle aurait dû en défense et en sécurité et, selon lui, autant l'État que le secteur privé devaient faire de plus grands sacrifices. Un rapport du Congrès des États-Unis signalait que la Colombie n'avait présenté aucun nouveau et significatif financement pour le Plan Colombie (selon le concept original du Plan, le gouvernement colombien avec 4 milliards de dollars et la communauté internationale 3,5 milliards). Cependant, à part l'aide nord-américaine cette assistance ne s'était pas matérialisée conformément aux prévisions. (GAO 2003: 25).

En août 2002, le gouvernement colombien annonça une série de décrets et propositions afin d'accroître les dépenses de défenses et renforcer l'économie en général, on ordonna le paiement d'un impôt afin de préserver la sécurité démocratique. Cette nouvelle contribution sur le patrimoine liquide au 31 août 2002 permit de collecter près de 2,5 billions de pesos ce qui permit de combler la brèche budgétaire de la Force publique pour 2002. (Villamizar 2004:7).

Le gouvernement parvint à l'approbation des dénommés « bons de guerre » et parut ainsi s'assurer le financement de l'augmentation des effectifs et la création d'une troisième brigade mobile. A cela s'ajouta la création de l'aviation militaire, qui si elle répondait aux nécessités de mobilisation de la troupe et à la logistique de la lutte contre la guérilla, impliquait d'énormes dépenses (Dávila 1999: 307).

Afin d'aider à maintenir cette augmentation des dépenses, l'administration présenta aussi au Congrès colombien un paquet de développement économique et de réformes administratives pour accroître les recettes et la congélation de la majorité des dépenses courantes durant deux ans.

En outre, on introduisit un programme de rationalisation des dépenses à l'intérieur du ministère de la Défense afin d'optimiser les ressources publiques et parvenir à une gestion institutionnelle efficace.

3) Structure et taille des Forces armées

L'offensive des guérillas, qui s'était traduit par des défaites militaires dans le sud du pays entre 1995 et 1997, obligèrent les Forces armées à introduire des changements dans leur taille et leur structure. Afin de récupérer le contrôle du territoire deux tâches devenaient impératives : améliorer la mobilité et élargir la présence. Cela impliquait la mise en place de mesures qui permettraient aux militaires de compter avec la capacité opérative suffisante afin de réaliser des actions dans le but de neutraliser les Farc et l'ELN ; un plus grand nombre de soldats s'avérait nécessaire étant donné que l'objectif n'était pas seulement

d'expulser les guérillas d'un territoire mais de consolider la présence militaire à moyen terme.

En 2000 les Forces armées comptaient 152 000 hommes. On considérait qu'il y avait une déficience d'effectifs pour affronter le conflit interne, ce qui rendait nécessaire une augmentation afin d'atteindre les standards internationaux. De même, il fallait reconsidérer la disposition effective des hommes pour le combat, c'est-à-dire, améliorer la relation combat/appui.

Le processus de professionnalisation chercha à incorporer de nouveaux contingents de soldats professionnels et de soldats d'appui aux Forces armées, ainsi que des escadrons mobiles de carabiniers à la Police des routes et plus d'effectifs aux corps du Gaula¹³³ dans tout le pays. La professionnalisation de la troupe représentait un avantage considérable dans le développement d'une contre-insurrectionnelle. On considérait que les soldats professionnels étaient mieux entraînés et équipés, avaient une plus grande motivation, une meilleure connaissance et une plus grande expérience pratique du combat par rapport aux soldats conscrits.

Le programme d'accroissement des effectifs se mit en place de manière progressive. On changea le système de recrutement dans le but de remplacer les bacheliers par des soldats professionnels. Chaque année les Forces armées recrutèrent 45 000 bacheliers qui étaient assignés à des travaux administratifs et non au combat. Seuls les soldats professionnels et réguliers affrontaient la guérilla. On élaborait alors un plan pour remplacer chaque année 10 000 soldats bacheliers qui ne pouvaient pas aller au combat par 10 000 soldats professionnels.

Dans le but de donner une plus grande consistance et durabilité au processus de professionnalisation on adopta trois types de mesures : en premier lieu, l'expédition du Statut du soldat professionnel qui donne un statut légal à cette

¹³³ Les Groupes d'action unifiée-Liberté personnelle, Gaulas, sont des unités d'élite des Forces armées dédiées exclusivement à éviter et à agir contre les enlèvements et les extorsions. En 2010 il existait 16 Gaulas de l'Armée de terre et deux de la Marine nationale.

figure (auparavant appelés soldats volontaires dont le statut légal était indéfini). Le statut définissait par ailleurs une structure de carrière, les questions contractuelles et disciplinaires, ainsi que tous les aspects normatifs. Ces dispositions constituaient une avancée significative dans la mesure où le soldat professionnel avait un salaire très bas (en moyenne deux salaires minimums soit environ 300 dollars mensuels), n'avait pas de possibilité d'avancement dans la carrière militaire ni de régime de sécurité sociale. Avec la réforme militaire fut défini un salaire plus élevé et un système de carrière qui lui garantissait un accès à la sécurité sociale (ET avril 2000).

En deuxième lieu, fut créée l'École de soldats professionnels, située dans Fort Tolemaida, afin de centraliser et perfectionner l'entraînement de tous les soldats professionnels. Cela signifia l'institutionnalisation et la formalisation de l'instruction des soldats professionnels.

En troisième lieu, « on ouvrit la possibilité aux hommes qui n'avaient pas fait leur service militaire obligatoire d'entrer comme soldats professionnels, puisqu'auparavant les soldats volontaires provenaient uniquement des soldats conscrits qui, à la fin de leur service obligatoire, décidaient de rester de façon volontaire et de continuer à servir dans les Forces armées » (Villamizar 2003: 63).

En 2001 on doubla le nombre des soldats professionnels et on envisagea d'en incorporer 10 000 nouveaux dans les quatre ans au sein du Plan Force (Plan Fortaleza). Beaucoup de soldats professionnels qui surveillaient les infrastructures furent progressivement remplacés par des soldats réguliers afin qu'un plus grand nombre de professionnels soit disponibles pour le combat (RS 2 juillet 2001).

De même, on décida de prolonger le service militaire afin d'incorporer 10 000 nouveaux conscrits par an et impulser un plan de recrutement de 30 000 autres soldats professionnels, en plus de la formation de 80 000 policiers en trois ans. Ainsi on espérait que les effectifs des forces de sécurité colombiennes passeraient de moins de 230 000 à près de 400 000 hommes.

De même, durant le gouvernement Uribe furent créés des contingents de défense territoriale constitués de soldats recrutés parmi la population paysanne qui servaient dans leurs communes de résidence, collaborant à temps partiel avec les unités régulières de l'Armée et de la Police alors qu'ils continuaient à vivre chez eux, conservant leurs emplois civils. L'incorporation des soldats d'appui fut une mesure d'urgence devant les limitations économiques : il s'agissait d'augmenter rapidement la présence militaire sur tout le territoire national et ceci de la manière la moins chère possible. On estimait qu'un soldat d'appui représentait le tiers du coût d'un soldat régulier. L'objectif de ces forces auxiliaires était de recueillir des informations et de défendre leurs localités des attaques des guérilleros en attendant de recevoir l'appui de l'Armée. Le premier contingent de ces « soldats paysans », quelque 15 000 hommes, entra en service en 2002 (ET août 2002). Le ministère de la Défense colombien se fixa l'objectif de 100 000 citoyens encadrés par ces forces de sécurité territoriale.

En 2011, le total de la Force publique s'élevait à 436 380 effectifs, dont 276 776 appartenant aux Forces armées et 159 582 à la Police nationale. Le personnel militaire était distribué ainsi : 96 734 soldats réguliers et bacheliers, 20 645 soldats paysans et 85 611 soldats professionnels. Cela contrastait fortement avec les chiffres de l'année 2002 quand le total des membres des Forces armées était de 203 283, dont 90 000 étaient des soldats réguliers, 21908 des soldats professionnels et qu'il n'y avait pas encore de soldats paysans incorporés dans leurs rangs. (Voir Annexes Graphique 3 Evolution de la composition des Forces armées colombiennes 2002-2010. Actuellement, la Colombie possède la deuxième force militaire la plus grande après le Brésil, en Amérique latine.(RESDAL 2010: 92).

En ce qui concerne l'organisation des Forces armées, à partir de l'année 2000, furent introduites des réformes de structure dans le Commandement général et dans chaque branche. On créa quatre directions dans l'Armée : personnelle, logistique, d'entraînement et de doctrine, chacune sous le commandement d'un général de division. Cela remplaçait la structure antérieure et éliminait ou

fusionnait plusieurs bureaux, simplifiant ainsi la relation entre le commandement de l'Armée et les unités subalternes.

De même, furent réformés les statuts de carrière, d'évaluation et de promotion du personnel militaire. On reforma le statut de carrière des officiers et sous-officiers, le Statut du soldat professionnel et on établit un nouveau régime disciplinaire et un nouveau régime d'évaluation et de classification des officiers et sous-officiers. Les changements incluaient aussi la réforme du système de Justice pénale militaire, la création de nouvelles directions telles que celle de Développement humain et celles de d'Education et Doctrine et la création du Centre d'intelligence conjointe ou CIC.

4) Transformation des approches doctrinaire et opérative

Par un effort d'adaptation de la doctrine militaire aux réalités du conflit armé interne, les Forces armées colombiennes passèrent d'une approche passive, défensive et statique à un concept opérationnel proactif, offensif et mobile. Les plans de formation et d'entraînement militaire centrés jusqu'alors sur la guerre conventionnelle et le développement professionnel furent transformés et réorientés vers la stratégie contre-insurrectionnelle.

De plus, devant la décision d'impliquer les militaires dans la lutte contre les drogues, « il fut nécessaire de développer une nouvelle doctrine pour des opérations de ce genre, ce qui n'existait pas dans l'Armée colombienne et probablement dans aucune armée du monde. La Police nationale joua un rôle clé puisqu'elle avait une longue expérience sur ce terrain, en aidant à développer une doctrine pour une mission complètement *sui generis* du point de vue militaire » (Villamizar 2003: 68). C'est ainsi que progressivement se développa une nouvelle approche doctrinaire qui combinait la guerre irrégulière avec la lutte anti-narcotiques dans laquelle non seulement la mission de l'Armée de terre est redéfinie mais aussi celle des deux autres corps, la Marine et l'Aviation :

« La Marine colombienne a créé de nouvelles façons d’opérer afin d’utiliser ses capacités dans des missions de nature interne. Par exemple, les sous-marins océaniques, dont la mission principale est de garantir la souveraineté face aux menaces extérieures, ont été utilisés avec succès dans des missions anti-narcotiques, détectant les vedettes utilisées dans l’envoi de drogues et de précurseurs chimiques. La Force aérienne colombienne (FAC) adapta également sa doctrine aux réalités du conflit. Alors qu’auparavant la Force aérienne voyait sa mission principalement comme une défense de l’espace aérien et de la souveraineté, utilisant les avions de combat air-air comme les Mirage et les K-fir, l’acquisition d’aéronefs dont la fonction était d’appuyer les troupes terrestres dans des missions contre les groupes armés illégaux obligea la FAC à adapter et réorienter sa doctrine vers l’Appui de feu rapproché. La principale mission de la Force aérienne est, aujourd’hui, de permettre la mobilité des troupes et de les appuyer avec leur puissance de feu contre les groupes irréguliers » (Villamizar 2003: 68-69).

Du point de vue opératif, la réforme avait comme objectif de développer des forces de grande mobilité tactique et stratégique et avec une puissance de feu suffisante. Cela impliquait deux tâches principales : une transformation de la structure d’organisation des Forces armées et le développement d’une capacité aérienne d’envergure.

Changements dans la structure d’organisation

Initialement on créa la Force de tâche conjointe du sud formée par des unités militaires et de la Police nationale en mars 1998. A partir de l’année suivante les Forces armées modifièrent leurs habitudes opérationnelles en faisant en sorte qu’au lieu de petites unités démunies la *compagnie* soit la base des opérations de contre-guérilla ; ces unités conteraient sur l’appui de l’artillerie et recevraient appui et renforts en moins d’une heure.

Au début de l'année 2000, l'Armée comptait 5 divisions, 18 brigades, une unité de déploiement rapide, 153 bataillons et 3 brigades mobiles. L'objectif était de réaliser des opérations conjointes de la Marine, de la Force aérienne, de l'Armée de terre et de la Police et de donner davantage de mobilité aux troupes avec plus d'hélicoptères et moins de bataillons fixes.

La conjonction de la nécessité de freiner l'avancée des cultures illicites à travers la fumigation aérienne avec l'impératif d'affronter militairement les guérillas amena les États-Unis et le gouvernement colombien à se mettre d'accord sur la création d'un corps hybride qui permettrait aux Forces armées colombiennes de réaliser des opérations contre-insurrectionnelles tout en assumant de manière simultanée un rôle central dans la lutte contre le narcotrafic. De fait, « l'Armée de terre et, en général, les Forces armées virent dans l'adoption d'une mission anti-narcotiques l'unique manière d'obtenir des ressources provenant du gouvernement nord-américain, comme le faisait la Police nationale » (Villamizar 2003: 116).

D'abord surgit l'idée d'un bataillon anti-narcotiques composé de trois bataillons dont le travail fut planifié en trois grandes phases : lors de la première phase, le premier bataillon anti-narcotiques, assisté de la Force de tâche conjointe du sud, (le bataillon numéro 90 de la brigade fluviale de l'infanterie de marine), mènerait des opérations conjointes durant un an dans les départements du Putumayo et du Caquetá. Son objectif consistait à réduire le narcotrafic et les groupes armés qui l'encourageait en 30 %. Dans la deuxième phase, on activerait les bataillons anti-narcotiques 2 et 3, qui agiraient avec les bataillons 70 et 80 de l'infanterie de marine et la Police anti-narcotique avec l'appui de la Force aérienne. Leurs opérations se prolongeraient pendant trois ans en opérant dans les départements de Guaviare, Vaupés, Arauca, sud de Bolívar et Nord de Santander. Leur objectif serait de réduire de 40 % de plus que ce qui était prévu dans la première phase. Avec la troisième phase, on cherchait à élargir les opérations conjointes contre le

narcotrafic dans tout le pays à trois et six ans, après avoir réussi avec succès les phases 1 et 2 (RS Novembre 1999).

Au début de l'année 2000 entra en fonctionnement le premier bataillon anti-narcotiques de l'Armée qui se chargerait d'appuyer militairement les opérations de fumigation de cultures en affrontant le Bloc sud des Farc qui contrôlait les principales zones de cultures dans le sud du pays, notamment dans les départements de Putumayo et Caquetá. Le bataillon était entraîné par l'escadron des *Green Berets* nord-américains, comptait sur un équipement de dernière technologie et disposait de 18 hélicoptères armés de canons, deux avions OV-10, un avion fantôme (RS Octobre 1999). Tous les hommes du Bataillon anti-narcotiques devaient être approuvés par l'ambassade et le département d'État en matière de droit de l'homme¹³⁴.

L'aide nord-américaine approuvée pour l'année 2000 destinait 600 millions de dollars à l'entraînement et l'équipement de deux bataillons anti-narcotiques qui opéreraient dans le sud du pays et compterait 30 hélicoptères *Black Hawk*, 15 *Huey* et 18 UH1N (GAO 2000).

Le 2^e et 3^e bataillon terminèrent leur entraînement, réalisé par les Forces spéciales nord-américaines, en décembre 2000 et mai 2001 respectivement. On leur assigna comme mission de garantir la sécurité d'un programme intensif de fumigations aériennes sur les cultures de drogue que menaient la Police nationale colombienne et des entreprises privées nord-américaines¹³⁵. Les

¹³⁴ L'Amendement Leahy fut approuvé en septembre 1996 et interdisait au gouvernement nord-américain de fournir une assistance militaire à des unités d'un gouvernement étranger en cas d'évidence de graves violations contre les droits de l'homme. Le 1^{er} mai 1997, Washington avertit la Colombie qu'elle suspendrait toute aide militaire si les Forces armées ne s'engageaient pas à signer un accord bilatéral qui garantirait la protection des droits de l'homme. En août de cette même année est signé l'accord sur les droits de l'homme et renouvelée l'aide militaire à la Colombie.

¹³⁵ Le gouvernement des États-Unis sous-traite la fumigation aérienne à des entreprises privées, lesquelles emploient des civils comme pilotes, mécaniciens, personnel de recherche et de sauvetage, instructeurs militaires, experts en logistique et collecteurs d'information d'intelligence, entre autres tâches. La principale entreprise dédiée à ces tâches en Colombie a été

responsables nord-américains participèrent directement à la sélection et l'entraînement des bataillons.

Intégration des forces

En plus des bataillons anti-narcotiques, les Forces armées cherchèrent à résoudre le problème de la mobilité et de l'intégration des forces. L'objectif était de réussir à ce que l'organisation militaire soit suffisamment flexible pour s'adapter aux différents types de mission en profitant de l'intégration des capacités aérienne, navales et terrestre. Cette intégration des capacités militaires s'établit à travers deux modalités : la Force de tâche et les commandements conjoints¹³⁶.

Le premier pas dans cette direction fut la création de la Force de déploiement rapide, Fudra, en décembre 1999. Fudra est le fer de lance de la stratégie de guerre des Forces armées et l'unique capable de mobiliser mille de ses près de 6 000 hommes en quelques heures, dans les zones les plus inhospitalières du pays. Il s'agit d'une unité de lutte antiterroriste composée de trois brigades mobiles et d'une brigade des Forces spéciales, dotée d'hélicoptères *Black Hawk* et MI, de l'aviation de l'Armée et de l'appui permanent de la Force aérienne colombienne avec des avions à aile fixe tant de transport que de combat. Par la suite seront ajoutées les brigades mobiles n° 7 et 10. Dans les opérations Gato Negro dans la

DynCorp. Depuis 1991, *DynCorp Aerospace Technology* a fourni des services d'appui au programme étatique de lutte contre le narcotrafic dans la région andine et parfois en Amérique centrale. En 1998, les États-Unis attribuèrent un contrat de 5 ans à *DynCorp*, pour une somme d'environ 170 millions de dollars afin de poursuivre ce soutien. En 2001 sur 545 employés de cette entreprise, 344 travaillaient en Colombie, 90 sont citoyens nord-américains dépassant la limite maximum établie par le Congrès nord-américain de 300 employés civils. Environ 88 salariés de *DynCorp* sont restés en Colombie de façon permanente et les autres – surtout des pilotes et mécaniciens – viennent par périodes (GAO 2001:3, 18).

¹³⁶ Un Commandement conjoint est un organisme militaire de caractère permanent, à la charge d'un général ou d'un amiral – issu d'une des trois branches, formé par des éléments des Forces armées avec une présence fixe sur le territoire placé sous sa responsabilité. La Force de tâche, si elle est dirigée par un commandement conjoint formé des trois corps, s'en distingue dans la mesure où son organisation est transitoire pour la réalisation d'une mission spécifique et avec un objectif ou des objectifs prédéterminés. Ainsi, par exemple, la Force de tâche Omega est une entité éminemment mobile qui implique des éléments aériens et fluviaux durant le temps nécessaire à l'accomplissement de sa mission sur l'Amazonie occidentale. Elle ne possède pas de territoire propre, comme le Commandement conjoint, mais une aire de responsabilité aux limites flexibles, ré-ajustables dans le processus de l'opération en cours (ET mai 2005).

Guainía et Tsunami dans le département de Nariño, menées durant l'année 2001, la Fudra mit en pratique l'approche des forces conjointes¹³⁷.

Les commandements conjoints avec juridiction régionale ont pour objectif d'intégrer de manière conjointe tous les éléments qui opèrent dans une zone déterminée pour que le commandement régional ait à sa disposition tous les moyens nécessaires à la réalisation d'opérations offensives contre les groupes armés illégaux.

En 2003 fut créée la Force de tâche conjointe Omega (FUTCO), initialement composée de la Fudra et de ses cinq brigades mobiles, dont le poste de commandement était situé dans la commune de La Macarena (Meta). La Force Omega fut formée pour le Plan Patriote dans le sud du pays et avait pour mission d'en finir avec le secrétariat des Farc.

En décembre 2004 on créa le Commandement conjoint des Caraïbes lequel comprend des unités terrestres sous les ordres du commandant de la 2e division de l'Armée de terre, la Force navale des Caraïbes avec ses différents organismes et la Base aérienne de Barranquilla avec son commandement aérien de Combat.

Durant l'année 2008, on constitua le Commandement spécifique du Caguán (CEC), avec trois brigades mobiles et poste de commandement à San Vicente del Caguán (Caquetá). En 2009, ce fut le Commandement spécifique de l'Est (CEO) avec trois brigades mobiles mais poste de commandement dans la commune de San José del Guaviare (Guaviare). Cette même année on ajouta la Force

¹³⁷ L'opération Gato Negro fut une offensive militaire contre le narcotrafic et les Farc dans l'est du pays : avec celle-ci commença la récupération d'une vaste zone comprise entre les départements de Vichada, de Guainía et de Guaviare, ainsi que du principal corridor stratégique et de mobilisation de la guérilla vers la zone de distension. A cette opération participèrent des troupes de la Quatrième division, la Force de déploiement rapide et l'Infanterie de marine, appuyés par la Force aérienne et l'aviation de l'Armée, un total de 3 335 effectifs parmi les officiers, sous-officiers et soldats professionnels, mobilisés pendant 70 jours (ET février 2001). L'opération Tsunami fut menée dans la zone d'influence des Farc à la frontière avec l'Equateur. Y participèrent 2 500 hommes de la Force de déploiement rapide et 5 bataillons de l'Armée, des troupes des Forces spéciales et de la 2^e brigade d'Infanterie de Marine, des éléments de combat fluvial, une frégate à missiles et des unités à flot de la Force navale du Pacifique, ainsi que des hélicoptères et des avions de la Force aérienne, de l'Armée et de la Marine nationale (ET juin 2001).

conjointe d'action décisive (Fucad). Ceux-ci font aussi partie de l'Omega, dans son composant fluvial composé de la Brigade fluviale avec poste de commandement dans le Putumayo¹³⁸, le Composant aérien conjoint formé des membres de la Force aérienne et de l'Aviation de l'armée, lequel a son poste de commandement dans le Fort militaire Larandia (Caqueta).

A la fin de l'année 2009 on activa le Commandement conjoint du Pacifique qui regroupait la 3^e division de l'armée, la Force navale du Pacifique et le Commandement aérien de combat n° 3 de la Force aérienne.

Le gouvernement d'Uribe mit en marche le « Plan 3x3 », qui consista en la création de trois brigades mobiles par an, spécialement conçues pour permettre à l'armée une plus grande couverture géographique, ainsi que la création de quatre bataillons de haute montagne dans les montagnes de Cali, Boyacá, Cauca et l'Eje Cafetero, pendant 2003. (Voir Annexes Tableau 1 Nouvelles unités militaires Forces armées colombiennes 2002-2010.

En plus d'une meilleure intégration des forces, le développement d'une importante capacité aérienne fut déterminant afin de pouvoir conduire des opérations de nuit en utilisant des équipements de vision nocturne.

¹³⁸ Avec son siège à Puerto Leguízamo, dans le Putumayo, la Brigade fluviale de l'Infanterie de Marine colombienne fut créée en 1999 et a reçu une aide nord-américaine destinée à la dotation en patrouilleurs, entraînement et appui logistique.

*La puissance aérienne*¹³⁹

La mobilité se convertira en pierre de touche de la stratégie militaire du Plan Colombie. La supériorité aérienne donne aux Forces armées un avantage tactique significatif, la possibilité de neutraliser les guérillas dépendant de la capacité de mobiliser rapidement les soldats. De même, c'est à travers la puissance aérienne que la mobilisation massive de guérilleros est évitée puisqu'ils deviennent des cibles pour les hélicoptères munis d'artillerie et les avions de combat. C'est pourquoi la disponibilité d'hélicoptères et d'avions à ailes fines transportant le personnel et en appui des opérations terrestres est indispensable:

« L'appui de près est fourni par les hélicoptères munis d'artillerie, lesquels accompagnent et escortent les avions de transport dans le déroulement des opérations d'assaut aérien. Par ailleurs, il est très important d'avoir des avions qui servent de plate-forme d'appui au feu prolongé, rôle que jouait en Colombie de manière très efficace la flotte d'avions AC-47, mieux connus comme "avions fantômes". Les AC-47 ont la capacité d'appuyer les troupes à terre avec une forte puissance de feu pour des périodes prolongées. Cet appui s'avère crucial au moment de contenir ou d'éviter les attaques des populations, des unités de la police ou des militaires et pour appuyer les troupes lorsque se déroulent des combats contre les groupes irréguliers » (Villamizar 2003: 50).

¹³⁹ La puissance aérienne « est composée d'avions, d'équipages et l'entraînement de ceux-ci afin de permettre la réalisation des opérations militaires aériennes. Elle forme le composant aérien de la capacité militaire qui peut être employé seul ou de manière conjointe avec les forces terrestres ou maritimes. Les quatre missions fondamentales de la Forces aérienne sont : i) le contrôle de l'espace aérien, c'est-à-dire garantir la souveraineté et le respect de la Constitution et de la loi dans les airs ; ii) appliquer la force, ce qui implique d'utiliser les capacités inhérentes à la puissance aérienne militaire dans le développement des opérations militaires tels que les bombardements sur des cibles à terre ou les combats air-air ; iii) multiplier la force, ce qui signifie augmenter la capacité militaire terrestre ou maritime à travers l'usage d'avions, par exemple l'appui des troupes terrestres ; et, finalement, iv) appuyer la force, laquelle inclue l'approvisionnement logistique nécessaire afin de réaliser des opérations prolongées »(Villamizar 2003: 48).

En 2000, la Colombie comptait seulement 25 hélicoptères de transport, dont à peine 17 étaient en fonctionnement (*Colombian armed forces briefing*, April 2000.) le gouvernement colombien investit d'importantes ressources propres dans le développement de sa capacité aérienne. Des hélicoptères de combat furent achetés, les vieux avions OB-10 rénovés et cinq avions fantômes furent rééquipés avec des armements et de meilleurs systèmes de vision nocturne. (RS 2 juillet 2001).

Dans le but d'améliorer le transport de troupe et l'appui de proximité, une bonne partie de l'aide militaire que les États-Unis fournirent avec le Plan Colombie fut destiné à l'acquisition, la réparation, l'entretien et le combustible pour les hélicoptères et les avions à aile fines¹⁴⁰. Ainsi, la Colombie passa d'une flottille d'hélicoptère très limitée à détenir la troisième force héliportée de l'hémisphère après les États-Unis et le Brésil.

Entre 2000 et 2008 les États-Unis fournirent 844 millions de dollars pour aider à étendre et maintenir une brigade d'aviation de l'armée, laquelle tripla le nombre d'avions et doubla son personnel. La majeure partie de l'aide pour cette brigade, aussi connue comme "Programme d'hélicoptères du Plan Colombie" (PCHP), faisait partie d'un contrat administratif de l'Air Wing du département d'État, un composant du INL (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*).

La principale entreprise contractée pour ce programme fut *DynCorp* qui fournit des pilotes, des techniciens de maintenance, des entraîneurs et l'appui logistique pour le PCHP étant donné que le gouvernement colombien n'était pas encore capable de se charger de ces tâches. Le contrat avec *DynCorp* envisageait aussi la formation de pilotes et mécaniciens colombiens qui se chargeraient progressivement de la conduite et de la maintenance des avions. Le programme

¹⁴⁰ En 2003 un rapport du Congrès nord-américain informait que l'armée colombienne n'était pas en capacité d'opérer et d'entretenir les hélicoptères sans l'appui continu d'entreprises privées parce qu'elle n'avait pas encore un nombre suffisant de pilotes qualifiés et de mécaniciens. Des fonctionnaires de l'ambassade à Bogotá estimaient que 150 millions de dollars par an étaient nécessaires afin de soutenir les programmes en cours (GAO 2003: 4).

d'aviation de la Police nationale fut pour sa part mis en place à travers l'entreprise privée *Lockheed-Martin*.

L'emblème de l'accroissement de la puissance aérienne a été l'hélicoptère *Black Hawk*¹⁴¹. A travers le Plan Colombie, l'État colombien a reçu 15 de ces appareils en donation, 13 pour l'Armée et 2 pour la Police. De même, 60 hélicoptères UH-1H et UH-1N, modèles antérieurs au *Black Hawk* fut remis et servent prioritairement aux opérations de transport (GAO 2003:11).Le gouvernement colombien a acquis également sur ses propres fonds 20 autres *Black Hawk* UH-60L et en 2010 il a annoncé l'achat de 9 hélicoptères supplémentaires dont un pour la Force aérienne et quatre chacun pour l'Armée et la Police(ET avril 2010).

La Brigade d'aviation de l'Armée est composée de trois flottilles d'hélicoptères: la première nommée « *Plan Colombia Helicopter Program* » (PCHP) formée de 52 appareils, à savoir 17 UH-1N, 22 UH-II et 13 UH-60L *Blackhawks*. La deuxième, dénommée « flottille FMS » fut achetée par le gouvernement dans le cadre du programme *Foreign Military Sales* (FMS) et se compose de 20 UH-60Ls. La troisième flottille est composée fondamentalement d'aéronefs de fabrication nord-américaine et russe loués par la Brigade d'aviation avec les avions qui ont été nationalisés. L'aide destinée à développer la capacité aérienne des Forces armées incluait :

« Les composantes essentielles de l'appui nécessaire à la gestion d'un combat moderne au service de l'aviation, y compris l'infrastructure et l'appui de maintenance ; emploi des pilotes et mécaniciens, l'assistance pour entraîner les pilotes et les mécaniciens ; planification de vols, la sécurité et les normes et procédures de qualité, et un système de logistique. Le département de Défense des États-Unis offre une assistance technique de terrain à l'équipe d'appui à la flotte de la brigade de FMS. L'équipe est contractée pour la supervision des

¹⁴¹ Le *Black Hawk* est un hélicoptère de transport qui peut charger jusqu'à 11 soldats avec leur matériel ou mobiliser une lourde charge en zone de combat. En Colombie, ces hélicoptères ont été modifiés pour être convertis en aéronef d'attaque utilisés en première ligne de combat contre les Farc. Connu dans le pays comme hélicoptère *Arpía*, certains sont dotés de mitrailleuses GAU-19, M-60 et de lance-roquettes.

activités de maintenance de la flotte FMS et pour aider la brigade avec la mécanique de travail de ces hélicoptères. Le département de Défense fournit également au ministère de la Défense un système de logistique et de dépôt de l'aviation qui se limite à permettre aux Colombiens de réaliser certaines réparations au niveau du magasin sur leurs hélicoptères » (GAO 2008: 29-30).

En plus d'une amélioration substantielle de la mobilité et de la capacité de feu aérien, les Forces armées ont aussi développé la capacité de réaliser des opérations nocturnes, ce qui leur donne un avantage tactique et opérationnel sur les groupes insurgés. Cela a été possible non seulement grâce à l'acquisition des équipements et de la technologie mais également à la planification qui a permis de maximiser l'avantage des opérations de nuit. (Pintor 2004).

5) Système de communication et intelligence stratégique

Le programme de modernisation des Forces armées incluait le développement de la capacité d'intelligence aussi bien humaine que technique, qui permettrait une meilleure planification des opérations contre les guérillas. L'objectif consistait à intercepter les communications et rendre inutilisables les centres de communications et les postes de commandement de l'ennemi. Pour ce faire, on chercha à améliorer la qualité de l'information recueillie, non seulement avec des espions mais aussi par satellite (fourni par les États-Unis) avec des photographies aériennes et des équipements d'interception¹⁴². La part

¹⁴² Au début, il y eut des difficultés à propos de la coopération en matière d'intelligence entre les États-Unis et le gouvernement colombien. Les fonctionnaires nord-américains se trouvaient devant le problème de la quantité et la nature d'information sur les insurgés à partager avec les militaires colombiens. L'orientation que le gouvernement nord-américain avait publiée en juin 1998 limitait la possibilité de partager tout type d'information sur les capacités et les activités insurgées à moins que de tels renseignements soient directement liés à une opération contre le narcotrafic approuvée préalablement. Cependant, l'ambassade des États-Unis affirmait que les activités des narcotrafiquants et des insurgés étaient pratiquement impossible à distinguer (GAO 1999: 21). En mars 1999 furent expédiées de nouvelles directives qui flexibilisaient les conditions de partage d'information ; à partir de 2002 la difficulté fut dépassée complètement quand la lutte contre les drogues et la guerre contre-insurrectionnelle se confondirent dans la lutte globale contre le terrorisme.

fondamentale de l'intelligence technique est constituée de ceux qui sont appelés les « traceurs » (*rastreadores*) ou *trackers* et les plates-formes d'intelligence. Il s'agit d'avions équipés d'une technologie sophistiquée d'interception de communications, photographie aérienne et de radiogoniométrie : « ces avions, ensemble, avec les radars de base sur terre (GBR) et la Centrale d'intelligence conjointe (CIC), forment le système d'intelligence technique qui permet aux Forces armées d'obtenir, de traiter et d'analyser l'information utilisée dans la lutte contre le narcotrafic et, plus récemment, contre les groupes armés » (Villamizar 2003: 55).

Les Forces armées ont mis en place un système de commandement, de contrôle et de communications ou C3I, constitué du Centre d'opération conjointe (COC) du Commandement général des Forces armées et des centres équivalents dans chacun des commandements de force. La coordination entre ces centres distincts « permet de conduire les principales opérations avec une information sûre et en temps réel, ce qui était pratiquement unimaginable avant 1998 » (Villamizar 2003: 58). On avança également dans l'utilisation de plates-formes satellitaires, on standardisa les communications entre les trois forces et on améliora la sécurité dans les communications, évitant ainsi l'interception des messages de la part des groupes armés illégaux.

En ce qui concerne l'intelligence humaine, un des projets les plus polémiques de l'administration Uribe fut d'impulser la constitution de réseaux d'informateurs civils afin de collaborer avec les forces de sécurité.

6) Amélioration de l'image et relations avec la société civile

Outre les moyens techniques et l'amélioration des capacités offensives, la guerre rendit également impératif que les Forces armées gagnent en légitimité et soutien auprès des citoyens. L'image des militaires s'étaient détériorée dans les années précédentes à cause d'un scandaleux record de violations des droits de l'homme ainsi que par les alliances de certains secteur avec les narcotrafiquants

et les paramilitaires. Depuis le milieu des années 90, la communauté internationale et surtout des groupes de défenseurs des droits de l'homme en Europa et aux États-Unis réclamaient des preuves que l'État colombien assumait sa responsabilité et répondait aux dénonciations sur ce sujet. Le Plan Colombie donna lieu à un espace d'expression et de pression des divers acteurs impliqués dans le thème des droits de l'homme.

Deux sujets furent donc cruciaux dans le repositionnement des relations entre les Forces armées et la société civile : le respect des droits de l'homme et le lien avec les paramilitaires. Sur ces deux questions les États-Unis exercèrent une pression sur le gouvernement colombien afin de prendre les mesures adéquates.

A la fin des années 90, le thème du respect des droits de l'homme passait par une réforme du Code pénal militaire à travers lequel on cherchait à ce que les violations des droits de l'homme de la part des militaires ne restent pas impunies par la justice militaire et passent à la justice civile.

Les États-Unis fait pression pour obtenir une réforme du Code pénal militaire et un projet à ce sujet avait été élaboré par une commission mixte de civils et de militaires nommée par le gouvernement Samper. Durant le gouvernement Pastrana on présenta une version modifiée du projet que discuta une commission des États-Unis présente à Bogotá à la fin 1998; son intention était de vérifier le fonctionnement de la justice pénale militaire colombienne, d'évaluer le projet de réforme au Congrès et d'apporter des paramètres qui permettraient d'accélérer le jugement des membres des Forces armées impliqués dans la violation des droits de l'homme. Ensuite, un groupe de militaires colombiens voyagea aux États-Unis afin d'étudier sur le terrain la forme de rendre la justice dans les tribunaux militaires du pays (ET 2 décembre 1998).

De fait, une des conditions requises par le Congrès des États-Unis afin d'approuver le Plan Colombie fut précisément la réforme de la justice pénale militaire. Celle-ci fut finalement approuvée en août 1999; elle excluait de la justice pénale militaire les délits liés à la torture, au génocide et la disparition forcée ; on interdit l'enquête et le jugement de civils par les militaires ; on sépara

l'administration de l'exercice du commandement et on définit les délits typiquement militaires¹⁴³.

Pour l'approbation du Plan Colombie, le Congrès des États-Unis inclut une forte conditionnalité dans le but d'assurer le respect des droits de l'homme de la part des Forces armées colombiennes. On posa ainsi que : « l'accusation dans les tribunaux civils du personnel militaire accusé de violation des droits de l'homme ou de lien avec des groupes paramilitaires, implique leur suspension du service durant le jugement. On attendait la plus complète coopération des autorités civiles dans la poursuite, l'enquête et le châtement des responsables » (Section 6101).

Pour la remise des fonds de l'année 2000-2001 la certification préalable du secrétariat d'État sur l'engagement du gouvernement colombien de poursuivre les membres et leaders des groupes paramilitaires fut nécessaire (CRS mayo 2001: 14). A cette condition s'ajoutèrent également les dispositions de l'amendement Leahy.

Les mesures disciplinaires formèrent également partie de l'intention d'améliorer le respect des droits de l'homme par les Forces armées. Suivant l'exemple de la campagne d'épuration qui se réalisa dans la Police nationale quelques années auparavant, on octroya des facultés au commandant des Forces armées afin de retirer du service ceux qui ne satisfaisaient pas les objectifs de lutte contre les groupes armés hors-la-loi. De même, le gouvernement précisa à l'intérieur des critères pour la promotion militaire comme pour le roulement et l'affectation aux unités qu'il devait être tenu compte du respect des droits de l'homme. (ET août 1999).

¹⁴³ En août 2010 le gouvernement Santos donna son approbation à une nouvelle réforme du Code pénal militaire. Le nouveau code établissait des peines plus élevées pour les militaires et un système pénal accusatoire qui, d'une certaine manière, reprend les anciens conseils verbaux de guerre (ET 19 août 2010).

Dans l'optique d'inculquer le respect pour les droits de l'homme (DDHH) et du droit international humanitaire (DIH) les Forces armées ont mis l'accent sur l'éducation de leurs effectifs sur ces sujets. On conçut le Plan stratégique pour le système éducatif qui développe un programme spécial à travers lequel sont transmis les valeurs et principes, promus l'éthique militaire et la discipline, dans le but que les membres de la Force publique assimilent le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire¹⁴⁴.

En ce qui concerne les relations avec le paramilitarisme, depuis la fin des années 90, les rapports du département d'État, de Human Rights Watch et du Bureau du Haut-Commissariat de l'ONU pour les droits de l'homme avaient exigé de manière constante de l'État colombien qu'il donne la priorité au combat contre les groupes paramilitaires responsables de la majeure partie des violations des droits de l'homme, de même que n'était plus toléré l'appui de certains secteurs militaires à ces groupes illégaux (ET mars 2000).

Le gouvernement colombien s'engagea donc à suspendre, enquêter et juger devant une juridiction civile les membres des Forces armées qui auraient commis des violations aux droits de l'homme, y compris les exécutions extra-judiciaires, ou bien qui auraient encouragé, aidé ou profité des groupes paramilitaires.

Washington établit des conditions allant en ce sens : pour la remise de l'aide, le secrétaire d'État doit certifier chaque année que « le gouvernement colombien adopte les mesures nécessaires afin de fortifier les institutions civiles et le respect pour les droits de l'homme dans les zones qui se trouvent encore sous

¹⁴⁴ Entre août 2009 et mai 2010, 113 893 membres des Forces armées reçurent un entraînement au droits de l'homme parmi lesquels : 6 962 officiers, 23 984 officiers *no comisionados*, 74 590 soldats, 5 870 étudiants et 2 487 civils. (Memorandum HR 2010: 87). A la fin 2009, le ministère de la Défense colombien présenta le premier Manuel de droit opérationnel destiné aux commandants militaires jusqu'au niveau de l'Unité tactique, aux conseillers juridiques opérationnels et aux opérateurs juridiques, y compris les autorités judiciaires militaires et ordinaires, ainsi qu'aux avocats de la défense. Dans celui-ci étaient spécifiées les normes internes et internationales pour les opérations militaires et il fournissait des outils pour garantir que les opérations soient accomplies en toute légalité. Le Manuel insistait également sur la nécessité d'une distinction claire entre civils et combattants.

l'influence des organisations paramilitaires, les groupes qui les ont remplacé ou les guérillas » (Memorandum HR 2010: 5).¹⁴⁵

L'intervention nord-américaine obligea le gouvernement colombien à adopter une position de clair rejet du paramilitarisme et de ses liens avec des membres des Forces armées : « C'est grâce à notre pression que beaucoup d'officiers ayant des liens avec les paramilitaires furent exclus », expliqua un fonctionnaire nord-américain (RS 2 juillet 2001). A la suite de l'Amendement Leahy, des unités comme la Brigade 17 de l'Armée, après le massacre d'Apartadó (2005), ou le Commando de combat aérien de Palanquero, suite au bombardement de Santo Domingo (1998), arrêtèrent de recevoir l'aide nord-américaine.

En somme, la modernisation des Forces armées colombiennes dans les six aspects analysés eut comme but de créer les conditions nécessaires au déploiement d'une stratégie contre-insurrectionnelle de grande envergure. Dans la première étape du Plan Colombie les actions militaires se concentrèrent dans le sud du pays, dans la lointaine région de la zone de « *despeje* » (dégagement) où se réalisaient les négociations avec les Farc, et où proliféraient les cultures illicites.

À partir du diagnostic sur les faiblesses des forces armées, une stratégie militaire a été dessinée et mis en œuvre au sud du pays pendant ce première étape.

La campagne dans le sud

La campagne dans le sud fut le premier théâtre pour la mise à l'épreuve de la stratégie militaire du Plan Colombie sur le terrain. En décembre 2000, avec deux bataillons anti-narcotiques (formés de 2 300 hommes équipés de 45 hélicoptères,

¹⁴⁵ Pour l'élaboration du rapport pour la certification des droits de l'homme, l'ambassade des États-Unis en Colombie consulta les ONG et les groupes de la société civile qui s'occupaient du sujet, elle tint aussi compte des rapports des organisations internationales qui suivent régulièrement la situation des droits de l'homme dans le pays, en particulier le Bureau du Haut-Commissariat pour les droits de l'homme en Colombie, l'Organisation des États américains et le Comité international de la Croix-Rouge (Memorandum HR 2010: 8).

du matériel avancé de communication et d'intelligence, armes et munitions), commença la campagne nommée « la poussée au sud de la Colombie » (« *Push into Southern Colombia* »)¹⁴⁶. Il s'agissait d'une offensive militaire conçue pour mener à bien la fumigation aérienne dans les départements de Caquetá et Putumayo. La mission des bataillons consista à entrer dans les zones de culture et de production de drogues, les « nettoyer » de la présence de groupes guérilleros et ainsi les protéger pour la fumigation et tout autre type d'opérations à la charge de la Police nationale.

Aussitôt, une flottille d'avions de fumigation *Turbo Thrush*, accompagnés d'hélicoptères de la Police et de l'Armée, remplirent leur fonction quotidienne sur le Valle del Guamuéz, principale zone de cultures illicites. On fumigea avec le « Round-Up Ultra », un mélange de glyphosate et de deux additifs (Cosmo Flux-411f et Cosmo-iN-D). Les fumigations furent menées entre décembre 2000 et février 2001, laps de temps pendant lequel les avions de fumigation et les bataillons rencontrèrent peu d'opposition, à la différence de ce qui s'était produit les mois précédents dans les départements de Guaviare et Caquetá. Cette première offensive fut considérée comme un succès.

Cependant, dans un reportage réalisé par une ONG nord-américaine on signalait le rôle qu'avaient joué les paramilitaires dans la récupération de la zone :

« Nous sommes convaincus que les unités financées par les États-Unis ne doivent recevoir aucun crédit pour l'absence d'opposition aux avions de fumigation. Les fumigations effectuées entre décembre 2000 et février 2001 ont été facilitées parce que les paramilitaires établirent des conditions de sécurité nécessaires dans la zone les mois précédents à travers leurs actions brutales » (Isacson 2001:10).

¹⁴⁶ Le chef du Commandement Sud, le général Wilhelm, témoignant devant le Comité de services militaires de la Chambre des représentants des États-Unis affirma, le 23 mars 2003, que « *the Push into Southern Colombia program* » était la première partie d'un effort anti-narcotiques prévu pour six ans. La deuxième phase se concentrerait sur les départements du Meta et Guaviare, et la troisième sur le Nord de Santander et d'autres départements (CRS mayo 2001: 7).

Les paramilitaires, en effet, étaient arrivés dans la zone depuis la fin 1998 et expulsé les Farc de plusieurs communes, au moyen d'une campagne de terreur contre les civils qu'ils considéraient comme des collaborateurs de la guérilla.

Les effets des fumigations répétèrent le même modèle qui avait été observé dans d'autres régions : l'offensive dans le Putumayo engendra le déplacement des cultures illicites et de la violence associée au narcotrafic de celui-ci vers les départements voisins. Dans le cas de Nariño, ce déplacement depuis le Putumayo, s'accompagna d'une dispute sur le contrôle de zones aptes à la culture illicite et l'appropriation violente de territoires collectifs qui pouvaient être utilisés à cette fin. Les fumigations réalisées avant 2000 dans les départements de Guaviare et du Caquetá déplacèrent les plantations de coca vers le Putumayo. Ensuite, les fumigations dans le Putumayo générèrent le déplacement des cultures vers le département de Nariño, une des réserves agricoles les plus grandes du pays. En 1999, le Nariño représentait moins de 6% d'hectares de cultures illicites (3 959 hectares de coca), tandis qu'en 2003 il apparaissait comme le premier département cultivateur de coca, soit 20% du total national, montrant même une augmentation de 102% entre 2001 et 2002 (7 700 hectares). [...] En 2003, les plus grands départements producteurs de coca étaient, par ordre d'importance : Nariño, Guaviare et Meta. Ces régions - produisirent 54% du total des cultures de coca. De 12 départements impliqués dans la culture de coca en 1999, la Colombie passe en 2003 à 23 départements impliqués dans cette économie illicite (Informe Misión 2004: 133-134).

Dans un rapport au Congrès nord-américain on remarquait les difficultés qu'avait rencontrées la campagne dans le sud (GAO Juin 2003: 4):

- Bien que la brigade anti-narcotiques ait obtenu un certain succès, l'Armée colombienne ne récupère pas encore le contrôle territorial sur les départements producteurs de coca du sud du pays. Après une première année d'opérations réussies en 2001, l'efficacité de la brigade anti-narcotiques diminue en 2002. Selon les États-Unis et des fonctionnaires colombiens, cela était dû en partie au transfert d'activités de production de

la part des insurgés, tels que les laboratoires, hors de portée de la brigade. De plus, la brigade fut impliquée beaucoup plus dans la protection d'infrastructures comme les ponts, les centrales électriques et la sécurité de base. Par ailleurs, le programme d'éradication aérienne n'appela pas la brigade à plusieurs occasions afin qu'elle fournisse la sécurité. En août 2002, l'ambassade des États-Unis et les militaires colombiens s'accordèrent pour restructurer la brigade anti-narcotiques afin qu'elle se convertisse en une force de réaction rapide capable de réaliser des opérations dans n'importe quel lieu du territoire national et non plus seulement dans sa zone initiale de responsabilité dans le sud de la Colombie.

- Le gouvernement nord-américain retarda de presque six mois le début des opérations pour la formation des pilotes d'hélicoptères à cause de l'incertitude au sujet des personnes chargées de la formation et du financement. Afin de résoudre le problème, le département de Défense utilisa 20 millions de dollars des projets de lutte contre le narcotrafic pour payer la formation.
- La livraison de 25 hélicoptères UH-II fut retardée de cinq mois, parce que les militaires colombiens souhaitèrent utiliser un moteur différent de celui installé normalement.
- Les fonds des États-Unis pour la brigade anti-narcotiques tardèrent cinq mois à être remis en 2000 parce que le département d'État ne respecta pas les délais du Congrès pour la présentation des rapports sur les avancées de la Colombie dans le traitement des violations des droits de l'homme. Cela freina les opérations de la brigade et de formation de pilotes d'hélicoptères.
- L'Armée colombienne n'avait pas la capacité d'opérer et d'entretenir les hélicoptères sans l'appui permanent de l'entreprise engagée par les États-Unis étant donné qu'elle ne possédait pas encore le nombre suffisant de pilotes qualifiés ni de mécaniciens. Les fonctionnaires de l'ambassade des États-Unis à Bogotá estimaient que 150 millions par an étaient nécessaires pour maintenir les programmes en cours.

- En ce qui concernait l'éradication aérienne, les résultats étaient mitigés. Depuis 1995, la culture de coca augmentait tous les ans jusqu'en 2002 et la culture de pavot se maintenait de 6 100 à 7 500 hectares. Cependant, en 2002 la tendance commençait à s'inverser puisque la culture de coca diminua de 15%: de 169 800 hectares à 144 450 hectares, et la culture de pavot de 6 500 hectares à 4 900 hectares.
- Au début du Plan Colombie on avait envisagé que la Police nationale de Colombie (PNC) assume un plus grand contrôle opérationnel dans le programme d'éradication aérienne, dans un délai de trois ans ; cependant la Police n'était pas d'accord et le transfert de fonctions n'avait pas réussi à la fin de la première étape. Afin d'aider la PNC à augmenter sa capacité d'assumer plus de responsabilité dans le programme d'éradication aérienne, La *Narcotics Affairs Section* (NAS) engagea une entreprise privée pour faciliter l'organisation des opérations d'aviation ; on commença également un programme de formation de pilotes pour l'avion d'aspersion T-65, et pour le personnel d'accompagnement des missions d'éradication aérienne. Les fonctionnaires nord-américains espéraient que la présence de l'entreprise diminue progressivement et que la PNC assume le contrôle de la majeure partie du programme d'éradication pour l'année 2006.

A la fin de cette première étape, la gestion du Plan Colombie présentait toujours de graves problèmes :

« Le coût total et les programmes spécifiques nécessaires à l'atteinte des objectifs du Plan Colombie contre le narcotrafic sont encore inconnus, une réduction significative de la production de drogues illicites et d'activités de trafic prendront probablement des années. Presque trois ans après, la Colombie et les États-Unis n'ont pas établi les mesures spécifiques à respecter afin de d'évaluer le progrès et le temps nécessaire pour parvenir aux objectifs, et n'ont pas non plus identifié les sources de fonds pour le maintien des programmes en cours. Jusqu'à il y a peu, le gouvernement colombien n'avait présenté aucun financement important pour les nécessités de sa défense ; d'autre part, la Colombie est confrontée à des

défis continuels liés à l'insurrection de longue date et à la nécessité de s'assurer des droits de l'homme et autres conditions requises pour que l'assistance des États-Unis se poursuive » (GAO Juin 2003: 5).

La campagne dans le Putumayo fut une sorte d'épreuve pilote du Plan Colombie où l'on tenta de tout faire en même temps : dégager la zone de la présence de la guérilla à travers l'offensive militaire, avancer dans la fumigation des cultures illicites et mettre en place les projets de développement alternatif ; et les résultats démontrèrent que cela n'était pas possible. La région choisie ne pouvait être moins propice au succès de ces objectifs ambitieux : éloignée de la zone de distension du Caguán, elle servait de refuge et de source d'approvisionnement aux Farc, et de plus, les paramilitaires présents dans la zone aggravèrent la crise humanitaire en déplaçant les populations et en menant une « sale guerre ». Dans ces conditions il n'y avait aucune façon de récupérer le contrôle du territoire dans le sud du pays ni d'en finir avec les cultures de coca tel que prévu initialement. Ce panorama ainsi que la fin du processus de paix avec les guérillas au début de l'année 2002 donna lieu à une reformulation de la stratégie d'intervention dure et à une évolution vers une nouvelle étape du Plan Colombie.

1.2. L'intervention « molle »

Durant la première étape du Plan Colombie entre 1998 et 2002 la composante du développement économique, social et institutionnel du plan se déroula en deux étapes : premièrement on mit en place un programme plus immédiat afin de soutenir le gouvernement colombien dans le processus de paix avec les guérillas, programme à charge de l'OTI (*Office for Transition Initiatives*). Dans un second temps, se profilèrent les programmes à plus long terme une fois le paquet d'aide au Plan Colombie approuvé par le Congrès nord-américain en juillet 2000. Ces programmes furent gérés par l'Agence internationale pour le développement, USAID.

1.2.1. L'appui au processus de paix

Une fois élu président Andrés Pastrana, en juillet 1998, l'*Inter-Agency Working Group* (IWG) présidé par le *National Security Council* des États-Unis chargea l'USAID de préparer « une proposition pour appuyer les efforts de développement alternatif comme partie d'une stratégie anti-narcotiques globale et une proposition pour fortifier la protection des droits de l'homme comme partie d'un processus afin de mettre fin à la violence en Colombie » (OTI 2001:13). Le résultat fut la conception d'une stratégie à long terme qui se convertirait en composante non militaire du Plan Colombie, et une stratégie à court terme qui serait mise en place par l'OTI¹⁴⁷. A travers le programme plus immédiat le gouvernement nord-

¹⁴⁷ L'*Office of Transition Initiatives* (OTI) fait partie de l'*U.S. Agency for International Development* (USAID). Elle fut créée en 1994 dans le but de tendre un pont entre les programmes d'urgence d'assistance aux désastres et les programmes de développement à long terme. L'OTI compte un petit Budget, entre 40 et 60 millions annuels, un personnel de 50 fonctionnaires, elle est présente dans 36 pays. Les activités de l'OTI ont un objectif clairement politique « et se base sur l'idée qu'au milieu de la crise politique et de l'instabilité d'un pays il existe des agents locaux de changement, dont les efforts peuvent être soutenus à temps et de manière créative avec l'assistance des États-Unis, d'où la possibilité de faire pencher la balance vers des résultats pacifiques et démocratiques qui permettent d'avancer dans les objectifs de politique extérieure nord-américaine » (CRS 2009).

américain appuierait l'administration Pastrana dans le processus de paix naissant avec les guérillas et démontrerait la volonté d'aider la Colombie à récupérer la stabilité dans un effort de longue haleine.

L'OTI posa comme objectifs de la stratégie (OTI 2001:15):

- 1) Appuyer les initiatives de paix du gouvernement colombien au niveau national. En particulier, soutenir les activités du Bureau du Haut-Commissaire pour la paix du gouvernement colombien dans son travail de conceptualisation des différentes options pour l'agenda de négociation avec les groupes insurgés.
- 2) Trouver l'appui et la participation de la société civile dans le processus de paix (y compris l'Église catholique, les syndicats, le patronat, les organismes internationaux et les organisations sociales) afin de faire pression de manière constructive sur le gouvernement colombien et les guérillas pour le maintien des négociations.
- 3) Travailler avec les communautés dans les zones de conflits afin de construire les conditions propices à la paix, contrecarrer l'influence de la guérilla, et fortifier la confiance dans le gouvernement colombien.

Le programme de l'OTI développa plusieurs projets à travers des associés locaux et des agences internationales ; entre août 1998 et décembre 2001 furent mis en œuvre les projets suivants (OTI 2001: 5-7):

- Le projet « Réponse d'urgence en zone de conflit dans le Meta », mis en place par les missions salésiennes à travers le diocèse d'Ariari, Meta. Le projet, qui se développa entre janvier 1999 et décembre 2001, pour un coût de 314 000 dollars, se concentra sur les zones limitrophes de la zone de distension en cherchant à l'« isoler » de l'influence de la guérilla à travers la création d'opportunités éducatives pour les jeunes susceptibles d'être recrutés par les insurgés. De même, on organisa des activités de microcrédit et de création de ressources pour les familles les plus pauvres
-

en mettant l'accent sur la population déplacée¹⁴⁸. Les résultats se concrétisèrent en 14 projets d'infrastructure communautaire, 326 microcrédits approuvés et 343 bourses pour les jeunes étudiants.

- Le projet « Fond pour la paix » du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), mis en place par CICR de Colombie. Il fut développé entre mars 1999 et septembre 2000 pour un coût de 750000 dollars. Le CICR s'engagea à administrer le Fond pour la paix qui servirait de financement au « Projets d'impact rapide » dans les zones rurales. Le projet fut mis en place avec succès dans plusieurs régions du pays, 54 communautés en bénéficièrent et il créa des opportunités de ressources pour 120 000 personnes. Il obtint un demi-million de dollars provenant d'organisations et d'entités locales et du gouvernement national. Étant donné les résultats positifs, USAID offrit 1,5 millions de dollars au CICR afin d'étendre le programme à d'autres zones rurales, cependant l'offre fut rejetée en raison du risque de politiser les activités si la coopération se poursuivait avec le programme d'aide des États-Unis au Plan Colombie.
- Le projet « Groupes techniques d'études sur les questions de l'agenda du processus de paix colombien », mis en place par l'Université Javeriana de Bogotá en association avec la Georgetown University, (Washington, DC). Son objectif était de développer une information pertinente pour les négociateurs du gouvernement colombien dans le processus de paix avec les guérillas. Le projet souffrit divers retards et changements d'approche, d'où son échec final, en l'absence de résultats pertinents pour le processus de paix. Il prit fin en juillet 2001.

Un second paquet (ensemble) de projets se développa après que l'OTI se soit établie de manière permanente dans le pays :

¹⁴⁸ Il faut souligner que ce fut le premier projet appuyé par l'aide nord-américaine qui prêtait une attention particulière à la population déplacée.

- Le projet « renforcement de la paix à travers les initiatives de la société civile au niveau de la communauté », mis en place par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Il se développa entre septembre 2000 et septembre 2002 pour un coût de 1,5 millions de dollars.
- Le projet « Programme de réintégration des anciens enfants soldats combattants », mis en place par l'OIM. Il se développa entre mars 2001 et février 2003 pour un coût de 2,5 millions de dollars. Son objectif était de fortifier la capacité du gouvernement colombien à recevoir, orienter, réhabiliter et réintégrer les anciens enfants combattants dans la société colombienne, clarifier leur statut légal, et préparer un plan de réponse pour un grand nombre de jeunes ex-combattants dans l'éventualité d'une large démobilisation. Du côté colombien, l'agence chargée de gérer le projet fut l'Institut colombien pour le bien-être familial, ICBF.
- Le projet « Attention aux nécessités des personnes déplacées internes », mis en place par *Pan American Development Foundation*, l'UNICEF, World Vision, l'OIM et Profamilia (OTI 2001: 8-9).

Bien que disposant de ressources modestes, et bien qu'ayant une portée limitée et des résultats variables, ces premiers projets furent importants pour la stratégie à long terme de l'USAID, qui sera mise en place les années suivantes. Ils contribuèrent à mettre à l'agenda des thèmes comme celui de la population déplacée et des enfants combattants qui n'avaient pas été pris en compte auparavant, et, de plus, ils montrèrent que les États-Unis avaient la volonté et la capacité d'appuyer des programmes qui allaient au-delà de l'approche anti-narcotiques et s'attachaient à pallier les effets du conflit et à fortifier la société civile.

1.2.2. La stratégie à long terme de l'USAID

Avec l'approbation du programme d'aide pour le Plan Colombie en juillet 2000 la voie vers une stratégie d'intervention molle à plus long terme s'ouvre. Dans la première étape du Plan, l'attention et les ressources portèrent principalement sur la définition et l'application des programmes de développement alternatif, lesquels étaient vus comme complémentaires de la campagne de fumigation des cultures illicites. Bien que de moindre importance, des programmes pour la réforme judiciaire et le respect des droits de l'homme furent également inclus. Avant le début du Plan Colombie, les programmes de l'USAID étaient relativement modestes et se consacraient à la promotion d'alternatives économiques pour le développement, l'administration de la justice et la surveillance du respect des droits de l'homme. L'aide dédiée aux projets de développement alternatif fut d'à peine 500000 dollars pour l'année 1998, et elle s'accrut pour atteindre 5 millions en 1999 et en 2000 (voir Annexes Tableau 2 Programmes de l'USAID en Colombie 1996-2000).

Dans le paquet d'aide nord-américaine approuvé en 2000 120,5 millions de dollars étaient destinés au développement économique, social et institutionnel ; fonds qui seraient administrés par l'USAID.

Les programmes au sein de ce composant étaient structurés ainsi :

Appui au Plan « poussée dans le sud de la Colombie » (18 millions de dollars)

- Éradication de la coca dans le sud de la Colombie:
10 millions de dollars
- Aide à la population déplacée dans le sud de la Colombie :
8 millions de dollars

Développement alternatif et économique (74 millions de dollars)

- Éradication de la coca au niveau national : 30 millions de dollars
- Aspects environnementaux de l'éradication volontaire :
2,5 millions de dollars

- Assistance aux gouvernements locaux : 22 millions de dollars
- Assistance à la population déplacée au niveau national :
19,5 millions de dollars

Droits de l'homme et réforme judiciaire (28.5 millions de dollars)

- Protection des défenseurs des droits de l'homme : 4 millions de dollars
 - Renforcement aux institutions des droits de l'homme :
7 millions de dollars
 - Réforme de la politique du système judiciaire : 1 million de dollars
 - Réforme du code pénal : 1,5 millions de dollars
 - Tribunaux oraux et entraînement des juges : 3,5 millions de dollars
 - Maisons de justice : 1million de dollars
 - Programmes des défenseurs publics : 2 millions de dollars
 - Prévention de la corruption : 3 millions de dollars
 - Processus de paix et gestion du conflit : 3millions de dollars
 - Réhabilitation des enfants combattants : 2,5 millions de dollars
- (USAID août 2000)

Nous allons maintenant analyser chacun de ces programmes en présentant tant la manière dont ils furent mis en place ainsi que les résultats obtenus durant cette première étape.

1) Le développement alternatif

En règle générale, le développement alternatif (DA) a été le centre d'attention de l'intervention non militaire. Entre 2000 et 2008, d'un total de 1 270,7 millions de dollars que les États-Unis remirent en aide économique et social, 500,5 millions

furent destinés aux programmes de développement alternatif, ce qui représente 42% de l'aide non militaire, et 8% du total des ressources nord-américaine pour le Plan Colombie durant cette période. (Voir Annexes Graphique 4 Aide non-militaire des États-Unis pour le Plan Colombie 2000-2008).

Au départ, si le développement alternatif fut en effet envisagé comme partie prenante de la « Politique intégrale des drogues pour la paix » présentée par le gouvernement Pastrana fin 1998, l'approche restait encore très abstraite et était controversée ; le gouvernement colombien se montrait réticent à commencer dans cette région un programme d'éradication massive étant donné l'impact économique et politique chez les paysans producteurs de coca. Alors que les fonctionnaires colombiens insistaient sur la nécessité de lancer des projets de développement alternatif dans les zones qu'on allait fumiger, le département d'État n'était pas disposé à appuyer de tels projets jusqu'à ce que ces zones soient contrôlées par le gouvernement colombien.

Le gouvernement nord-américain critiquait l'approche colombienne, considérant que l'accent mis sur la stratégie de programmes de développement alternatif se basait sur le présupposé que les agriculteurs indépendants cultivaient la majorité de la coca sur de petites parcelles au lieu de considérer qu'ils étaient des trafiquants de drogues qui cultivaient à grande échelle en utilisant de la main d'œuvre sous contrat. De plus, on signalait que la stratégie ne proposait pas de calendrier précis ou de critères efficaces afin d'évaluer les progrès réalisés dans l'application des programmes de développement alternatif et de réduction de l'offre (GAO 1999: 11, 18).

Ceci étant, la Politique de développement alternatif (PDA) (dans le Plan Colombie) provient d'un des éléments de la stratégie anti-narcotiques envisagé dans le Plan : *l'éradication volontaire*, laquelle à son tour s'inscrit dans le contexte des pactes sociaux d'éradication. Il s'agissait d'un modèle de transaction dans lequel en échange de l'éradication anticipée de la culture illicite était offert un financement de projets locaux. Le programme était destiné à fournir des incitations aux petits agriculteurs (pour une surface égale ou inférieure à trois

hectares de coca) afin d'éradiquer volontairement leurs cultures de coca. Dans la négociation des pactes de la communauté, des fonctionnaires du gouvernement colombien rencontrèrent des groupes de petits agriculteurs afin d'obtenir leur engagement d'éradiquer volontairement les cultures illicites. Suite au pacte d'éradication on fournirait aux agriculteurs de semences de cultures alimentaires et de plantes. Une fois cette aide accordée, les agriculteurs étaient obligés d'éradiquer leurs cultures illicites dans un délai d'un an.

En l'an 2000, des 200 000 vivant de la coca, seules 37 000 participèrent à ce mécanisme des pactes, ce qui représentait à peine 18,5% du nombre total de familles impliquées dans cette production illégale (Vargas 2005).

La PDA fut mise en place à partir de projets productifs dont le but était la création de conditions durables de développement et la génération de revenus dans les régions affectées par le conflit armé et les cultures illicites. Trois types de projets furent définis :

a) Projets créateurs de revenus et d'emploi, destinés à exploiter et à dynamiser les avantages comparatifs et compétitifs de différentes régions en vue de la production de biens agricoles, et orientant la production vers les marchés nationaux et internationaux.

b) Projets de sécurité alimentaire, ceux qui impulsaient la diversification productive et le renforcement de système de production paysanne, cherchant que l'unité productive et la région où elle se trouvait parviennent à une plus grande autosuffisance d'aliment frais de première nécessité et dans la satisfaction des nécessités alimentaires des familles qui habitent dans celles-ci. Les petits excédents générés devaient, à l'origine, être destinés à l'échange ou à la vente sur les marchés locaux où cette production était compétitive.

c) Projets pour viabiliser les alternatives productives, de commercialisation et/ou technologiques, essentiellement des projets de recherche appliquée, à court terme et faible coût, destinés à déplacer les obstacles afin de rendre viables des projets prometteurs dans la création de revenus, d'emplois et de sécurité alimentaire.

Avec ce type de projet on cherchait à distinguer ceux qui définissaient que produire, ceux qui définissaient des ajustements et des améliorations des systèmes de commercialisation, et, finalement, des projets qui définissaient comment produire (Vargas 2010: 19).

Du côté colombien, la Politique de développement alternatif fut gérée par le Fond d'investissement pour la paix (FIP) en collaboration avec le Fond de programmes spécifiques pour la paix et le Plan national de développement alternatif (Plante), lequel existait depuis le gouvernement Samper. Ce fut ce dernier qui s'occupa de canaliser, come contrepartie nationale, les premières ressources de la « composante sociale » du Plan Colombie, allouées et administrées à travers l'USAID. L'aide nord-américaine atteint jusqu'à 92% du total des ressources dédiées à la PDA.

Une fois approuvé le financement du Plan Colombie, l'USAID commença la planification pour le développement alternatif en se centrant sur la promotion de l'éradication du pavot et le renforcement institutionnel du gouvernement colombien afin de gérer la PDA. Afin de donner une première impulsion à ces efforts, l'USAID réassigna 1 million des 10 millions originellement destinés à appuyer l'éradication du pavot, afin de financer des projets de renforcement de la capacité de réponse du gouvernement dans les zones de culture de coca.

Le Putumayo fut choisi comme département pilote dans l'application de la politique en raison du plus grand nombre de cultures illicites et parce qu'il constituait le théâtre de « l'offensive vers le sud », où la stratégie d'éradication forcée à travers la fumigation aérienne fut déployée au début du Plan Colombie. Les programmes de développement alternatif commencèrent avec la signature des pactes d'éradication dans les zones de petites cultures, alors que dans les zones de « cultures illicites industrielles » on appliquait la fumigation aérienne. Entre décembre 2000 et juillet 2001, 33 pactes furent signés dans neuf communes du Putumayo, ce qui concernait 37 775 familias, dont 6 000 appartenant à la

commune de Puerto Asís¹⁴⁹. Par la suite, le programme s'étendit à sept autres départements du pays (Caqueta, Nariño, Huila, Cauca, Tolima, Nord de Santander et Bolivar).

Cette expérience pilote mit en évidence certaines difficultés. Le plan initial, développé avec les contreparties du gouvernement colombien, consistait en une concentration des efforts de la part de l'USAID pour générer des revenus économiques à moyen et long terme, alors que la partie colombienne se consacrait à la livraison d'une assistance immédiate aux agriculteurs qui signaient les pactes de réduction de coca avec le gouvernement. Cependant, le gouvernement ne put faire face à la quantité de familles qui souscrivit au programme¹⁵⁰.

Outre les faux pas dans l'exécution, et la confusion des compétences entre les différentes entités, il y eut d'autres problèmes liés au difficile accès aux zones lointaines et à l'insécurité générée par les disputes territoriales entre les guérilleros des Farc et les paramilitaires des AUC dans la région.

Dans un rapport du Congrès nord-américain au sujet des résultats des programmes de développement alternatif comparés entre la Colombie et les expériences menées en Bolivie et au Pérou on remarquait que :

« Le gouvernement colombien ne contrôle pas une grande partie des zones de culture de coca. Ce qui limite sa capacité de mener des opérations soutenues d'interdiction, et sa capacité à coordonner efficacement les activités d'éradication et de développement alternatif qui demeurent incertaines. [...] parmi les

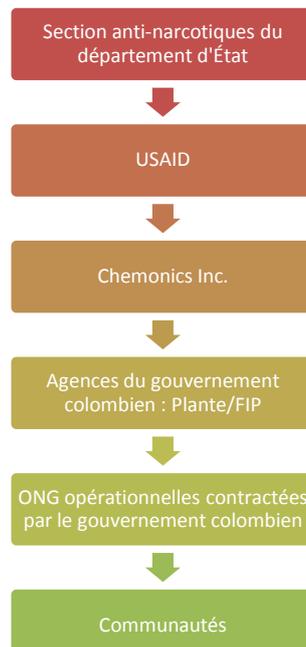
¹⁴⁹ Selon le gouvernement départemental (2000-2003), la somme totale s'éleva à 47 190 000 de pesos, lesquels furent remis sous la coordination du PNDA et l'administration de cinq ONG opérationnelles du Plan Colombie : Fundaempresa, Vida y Futuro, Restrepo Barco, Fundacomercio et Codesarrollo. Checa Mora, Jesús. Director Agencia Fiscal Putumayo – Gobernación del Putumayo. "Evolución, Erradicación e Implicaciones Sociales, Económicas y Políticas". Bogotá, Marzo de 2003. P.4

¹⁵⁰ Les critiques institutionnelles et communautaires furent dirigées aux ONG opérationnelles, selon l'inspection des finances (*Contraloría General de la República*) dans son troisième rapport sur le Plan Colombie : la transplantation de ces organisations qui avaient l'expérience de la reconstruction dans « l'Eje cafetero » ne fut pas des plus réussis parce que les conditions sociales, économiques et politiques n'étaient absolument pas comparables. Contraloría General de la República. Tercer Informe de Evaluación. Agosto 2002.

nouveaux obstacles que doit affronter la Colombie il y a la difficulté de vérifier le respect des pactes d'éradication volontaire. Le gouvernement colombien n'a pas déterminé comment il le fera, et par conséquent la fiabilité des pactes d'éradication volontaire reste incertaine. [...] la mauvaise qualité du sol, l'infrastructure et l'éloignement des lieux du projet dans les zones de culture de coca représente un autre obstacle. [...] La Colombie a développé ces plans en se basant sur l'attente de près de 300 millions de dollars de donateurs européens. Cependant, l'assistance s'est très peu manifestée jusqu'à maintenant. Les fonctionnaires de l'ambassade des États-Unis nous ont expliqué que les donateurs européens sont réticents à participer au programme, puisque, en se basant sur les expériences de la Bolivie et du Pérou, ils l'associent à l'effort d'éradication forcée appuyée par les États-Unis »(GAO 2002:12).

Originellement, il était prévu que l'USAID mettrait en place les programmes à travers l'Agence colombienne de coopération internationale (ACCI). Cependant, l'agence n'avait ni la capacité ni l'expertise pour être responsable de l'assistance en accord avec les conditions requises par l'USAID. En juin 2000 on opta donc pour l'octroi d'un contrat de 10 millions de dollars à la *Chemonics International, Inc.*, une entreprise privée avec son siège à Washington, afin d'administrer les ressources du programme, comme l'acquisition de biens et de services, l'attribution et la gestion de subventions. Le rôle de *Chemonics* était d'aider le gouvernement colombien dans l'exécution d'activités alternatives au moyen de la substitution de cultures, l'amélioration de l'environnement, et d'autres efforts de développement dans les régions de culture de pavot dans le Cauca, le Huila, Tolima et Nariño. USAID finit par assumer la direction et l'orientation des programmes (USAID mars 2002), (ET Novembre 2001).

Le schéma général d'attribution de l'aide pour le développement alternatif était le suivant:



Ainsi, en grande partie, ce fut la faiblesse institutionnelle de l'État colombien qui explique que la gestion de la politique de développement alternatif soit revenue à l'USAID:

« Les actions organisées par l'*AID-Chemonics* commencèrent à se développer dans le contexte d'absence d'une politique nationale de développement alternatif et, en général, de manque de positionnement sur un axe national, d'où la création d'un type de gestion qui finit par éviter les instances nationales formellement responsables de la gestion de la politique, et imposant donc ses propres règles du jeu [...] dont l'intérêt se contractait sur les réductions rapides de zones de cultures illicites » (Vargas 2010: 32).

Ces difficultés firent que les ressources à la disposition du développement alternatif ne purent pas être exécutées au rythme prévu initialement: sur les 10 millions de dollars prévus initialement afin d'appuyer l'éradication du pavot et le renforcement institutionnel du Plan national de développement alternatif (PNDA), les dépenses réelles de l'USAID furent seulement de près de 1,3 millions de dollars, soit 13 %, au 30 septembre 2001. Des 42,5 millions programmés à partir du financement du Plan Colombie, les dépenses réelles de l'USAID avoisinèrent seulement de 4,4 millions, soit 10%, à la même date. Combinées, les

dépenses réelles furent de quelque 5,6 millions, autour de 11 %, des 52,5 millions de fonds disponibles pour le programme (GAO 2002: 8).

La crise des pactes sociaux redéfinit l'intervention de l'USAID selon d'autres critères donnant lieu à la mise en place d'un programme plus structuré, le *Coca Alternative Development* (CAD). Envisagé pour cinq ans le CAD fut exécuté entre mai 2001 et mai 2006 à travers *Chemonics*.

Les difficultés avec les pactes d'éradication firent aussi que fut conçue une stratégie spéciale pour le Putumayo avec des actions à court, moyen et long terme, parmi lesquelles : le Programme d'initiatives locales de développement alternatif pour l'éradication précoce (*Programa de Iniciativas Locales de Desarrollo Alternativo para la Erradicación Temprana*, PILDAET) et l'infrastructure pour compléter l'éradication. Le programme PILDAET commença en janvier 2002, et à la différence des actes précédents, qui donnaient un délai d'un an pour l'éradication des cultures de coca, il était maintenant procédé à l'éradication immédiate. Néanmoins, en substance, l'approche ne changea pas :

« Bien que les nouvelles conditions d'opérativité prévoyaient une meilleure articulation institutionnelle, la participation des communautés, la prise de décisions par rapport aux projets à travers des comités municipaux de développement alternatif et la vérification continuelle de ceux-ci, leur exécution ne se différençia pas beaucoup des pactes sociaux antérieurs » (Informe Misión 2004: 34).

En plus des problèmes liés à leur gestion de la part du gouvernement colombien et de l'USAID, ou des difficultés de mise en place des programmes de développement alternatif qui provenaient du milieu où se développaient les projets, les problèmes étaient dus fondamentalement à la pauvreté, la marginalité, au manque de services publics basiques, à la faiblesse institutionnelle, ainsi qu'à la présence de groupes armés illégaux car les zones de conflits coïncidaient avec les zones de plus grandes cultures de coca.

C'est pourquoi les résultats des programmes de développement alternatif pour les communautés dans cette première étape n'étaient pas encourageants. Dans un rapport sur les effets des fumigations aériennes dans le département du Putumayo élaboré par plusieurs ONG il était signalé que :

« Loin de fortifier le gouvernement local et la démocratie selon les objectifs du Plan Colombie, quatre années de fumigations continues ont conduit le Putumayo à une crise humanitaire, de sécurité alimentaire et économique sans précédents. L'information recueillie par la mission dans ce département est contenues dans les effets suivants : fumigations de projets alternatifs, multiples difficultés des gouvernements locaux pour impulser des stratégies de développement. Réensemencement dans certaines zones et déplacement des cultures vers le Nariño et le sud du département » (Informe Misión 2004: 52).

Le rapport de l'USAID sur l'expérience du programme CAD (*Coca Alternative Development*) dans le sud du pays expliquait que le succès de l'éradication manuelle volontaire dépendait du type d'assistance offerte, de la rapidité de négociation des pactes et de l'efficacité de la livraison de l'assistance promise. De plus, il constatait que sans présence des institutions qui garantissent le règne de la loi, surtout dans les régions dominées par les groupes armés illégaux, l'éradication volontaire devenait impossible:

« L'expérience des programmes de développement alternatif en Colombie montre qu'il est naïf de penser qu'une quelconque activité économique licite pourrait parvenir aux bénéfices que procurait l'économie de la coca. C'est une des grandes faiblesses du développement alternatif. Cependant, les études de cas montrent que la décision des communautés d'abandonner les cultures illicites n'est pas seulement déterminée par des facteurs strictement économiques mais parce qu'interviennent d'autres considérations comme les risques associés à l'activité du narcotrafic, spécialement la violence qu'elle apporte dans leurs régions. D'où l'importance que l'État garantisse, outre des alternatives économiques viables, des conditions de sécurité pour ces communautés » (USAID 2006: 24).

De même, on concluait que la participation des autorités locales, les organisations communautaires et les ONG dans la formulation et l'application des projets étaient fondamentales pour le succès du programme.

Une des grandes faiblesses de la Politique de développement alternatif (PDA) dans la première et seconde étape du plan fut l'incohérence entre la focalisation du développement alternatif et les fumigations. Dans la formulation de la politique le développement alternatif était défini comme la carotte qui accompagnerait le bâton de la fumigation des cultures de coca : l'on espérait ainsi encourager les paysans producteurs de coca à abandonner les cultures illicites de manière volontaire en échange du financement de projets productifs licites et durables. A l'exception du cas du Putumayo, la relation entre la quantité de cultures illicites fumigées et la participation des départements dans le budget du développement alternatif durant la période 1999-2007 est incohérente.

Durant cette période le nombre d'hectares fumigés dans le Putumayo fut de 24,1% et il reçut 23% des financements de développement alternatif. Chiffres qui contrastent fortement avec le reste du pays : le département du Guaviare reçut entre 1999 et 2007 18% des fumigations alors que la participation en investissement directs de développement alternatif n'atteint que 0,2%. Le département du Caquetá, où fut déversé 13% des fumigations, compta sur une participation en investissements de développement alternatif de seulement 2%. Dans le cas du Nariño, celui-ci reçut 16% des fumigations et sa participation en développement alternatif fut seulement de 4%. De même, d'autres départements reçurent des ressources considérables pour des projets productifs de développement alternatif alors que la quantité de cultures illicites y était très inférieures : ce sont les cas de Santander, Magdalena, Cesar, Huila, La Guajira, Córdoba, Atlántico et Valle, zones où on comptabilisait 2,23% des fumigations et cependant ils participèrent à hauteur de 31% (presque le tiers du total) de l'investissement direct pour les départements et les communes (Vargas 2010: 66).

L'attention à la population déplacée

Le phénomène de déplacement interne en Colombie atteint des proportions de crise humanitaire suite à l'intensification du conflit armé à la fin des années 90¹⁵¹. Cela engendra la nécessité d'inclure un programme d'attention à la population déplacée au sein du composant de développement alternatif.

En effet, le paquet d'aide du Plan Colombie allait inclure 19,5 millions pour le programme d'assistance aux personnes déplacées dans tout le pays. Les objectifs envisagés pour le programme d'attention à la population déplacée furent :

- Travailler avec des organisations non gouvernementales des États-Unis, organisations internationales et leurs homologues en Colombie pour prêter assistance aux déplacés à moyen et long terme sur la côte pacifique, dans l'Urabá, et tout le long de la côte caraïbe.
- Parvenir à la stabilisation des communautés, promouvoir la participation démocratique et appuyer l'accès à la sécurité sociale, à travers l'amélioration de l'accès aux services de santé, d'éducation, de justice, de logement, des opportunités d'emploi et de formation professionnelle.
- Améliorer la capacité locale en services sociaux afin d'aider au retour ou à la relocalisation des déplacés. Cela afin de permettre la stabilisation des communautés où vivent les personnes déplacées (USAID août 2000).

Durant la première étape du Plan Colombie le programme de déplacés administré par l'USAID atteignit à peine la phase de définition et de planification ; ce sera lors de la seconde étape d'application que l'on commencera à voir des résultats.

¹⁵¹ En 2009 le Centre de contrôle des déplacements internes (IDMC, selon son sigle en anglais) dépendant du Conseil norvégien pour les réfugiés, présenta un rapport à l'ONU où était calculé que la population déplacée en Colombie atteignait les 4,3 millions de personnes, ce qui plaçait le pays à la deuxième place mondiale avec le plus de réfugiés internes, seulement dépassé par le Soudan, avec 4,9 millions. Ces calculs diffèrent de ceux du gouvernement colombien pour qui le nombre de déplacés atteignait 2,64 millions de personnes en août 2008. (EE mayo 2009).

2) *La réforme judiciaire*

Bien que depuis les années 80 se développait un programme de réforme de la justice financé par les États-Unis, le Plan Colombie donna une nouvelle impulsion et de plus grandes ressources à cette initiative. En bonne partie, la réforme de la justice va être vue comme un des piliers du renforcement de l'État et sa tâche sera d'atteindre les objectifs et développer les institutions envisagées dans la Constitution de 1991. Certaines de ces tâches avaient été réalisées de façon précaire durant les années 90 étant donné la faiblesse institutionnelle, le manque de ressources et même l'absence de volonté politique.

Le programme de réforme judiciaire patronné par les États-Unis vise fondamentalement à rendre plus efficace le système judiciaire colombien à travers deux voies : d'une part, l'application du système pénal accusatoire en remplacement du système inquisitoire, et de l'autre, la mise en marche de mécanismes alternatifs de justice qui contribuent à désengorger l'appareil judiciaire.

Dans la première étape du Plan Colombie, le Programme d'administration de la justice de l'USAID fut appliqué à travers un contrat avec la *Checchi and Company Consulting, Inc.* Initialement, le projet fut projeté pour cinq ans à partir d'avril 2001. Le contrat original était de 20,6 millions mais il fut élevé à 28 millions après son extension le 30 juin 2006.

Le programme était constitué de quatre composants : (a) Système accusatoire; (b) Défense publique ; (c) Maisons de justice ; et (d) Résolution alternative de conflits.

a) Le système pénal accusatoire

Le diagnostic sur la situation du système judiciaire en Colombie était critique¹⁵²et depuis longtemps on estimait nécessaire une réforme profonde du système inquisitoire en vigueur afin de dépasser les problèmes chroniques d'engorgement judiciaire, d'inefficacité et de corruption. La Constitution colombienne de 1991 avait établi un système mixte inquisitoire-accusatoire, cependant tout au long des années 90 on avança peu dans le changement vers le système accusatoire.

L'objectif du programme consistait donc à réussir la transition du système inquisitoire au système accusatoire basé sur l'oralité. Dans cette première étape le Programme d'administration de la justice de l'USAID délivra une assistance technique pour la réforme législative, la planification stratégique, et fournit le support initial en infrastructure et logistique. En outre, des actions destinées à créer un environnement favorable en vue du changement et du développement interinstitutionnel furent réalisées avec les opérateurs judiciaires, les étudiants en droit et les professeurs dans le but de vaincre les résistances culturelles au changement et les influences du système inquisitoire antérieur afin de promouvoir le système accusatoire (USAID 2006: ii).

Le programme patronna en 2001 la création de la Commission interinstitutionnelle constituée du président du Conseil supérieur de la magistrature, du *Fiscal General de la Nación*, du défenseur du peuple et du procureur général de la nation.

¹⁵² L'engorgement judiciaire était devenu un problème chronique : « Selon le Recensement national des dossiers (*Censo Nacional de Expedientes*) réalisé par la *Fiscalía General de la Nación* en avril 1999, une procédure pénale durait en moyenne trois ans et demi pour aboutir à partir du moment où la plainte était déposée ; la majorité de ces procédures restait la plupart du temps dans la phase d'enquête préliminaire. D'autre part, près de la moitié des reclus dans les établissements pénitentiaires restait en moyenne deux ans sans avoir été formellement condamnés, en contradiction ouverte avec le principe généralement accepté de présomption d'innocence » (Reyes 2005: 7).

Entre fin 2001 et début 2002 la Commission interinstitutionnelle se chargea d'élaborer le projet d'acte législatif qui reforma la Constitution politique et créa le système pénal accusatoire, ce projet fut examiné par en vue de son approbation législative entre mars et décembre 2002. Finalement l'acte législatif n° 03 du 19 décembre 2002 commença le processus de réforme du système pénal colombien vers un système accusatoire.

b) Le Défenseur public

Le Défenseur public est un service public que prête l'État à travers le Défenseur du peuple, par l'intermédiaire duquel est fourni un défenseur gratuit aux personnes qui se trouvent dans l'impossibilité économique ou sociale d'assurer par elles-mêmes la défense de leurs droits, afin d'assumer leur représentation judiciaire ou extra-judiciaire. Le bureau du Défenseur public (*Oficina de la Defensoría Pública*, ODP) fait partie du Défenseur du peuple et a été créé par la Constitution de 1991.

Le Bureau du Défenseur public était institutionnellement faible, gérait de manière déficiente des cas et n'avait pas de système d'information efficace ; de plus, les avocats devaient assumer les cas de défense criminelle sans rémunération étant donné la rareté des ressources et le soutien limité qu'il recevait du gouvernement. En 2001 le programme d'administration de la justice proposa comme objectif d'offrir à la ODP une base juridique et politique plus solide par le renforcement institutionnel, la professionnalisation des opérations et la promotion de sa mission dans l'ensemble de la société. Pour ce faire, les activités suivantes furent développées : création d'un réseau de bureaux pilotes ; mise en place d'un plan de formation au niveau national ; production de manuels, modules et ateliers de compétences pour la procédure ; une campagne de communication, y compris des annonces audiovisuelles et dans la presse écrite ; une planification stratégique et l'incorporation des universités à la communauté de défense publique à travers une clinique légale interinstitutionnelle et l'élargissement du programme d'assistance légale (USAID 2006: iii).

c) Maisons de justice

Les Maisons de justice (*Casas de Justicia*, CJ) sont des unités interinstitutionnelles pour l'information, l'orientation, le référencement et la prestation de services en vue de résoudre les conflits, où sont appliqués et exécutés des mécanismes de justice formelle et informelle. Les CJ réunissent dans un même espace des institutions nationales et locales de l'administration de la justice. De même, elles permettent d'unir les efforts de la justice formelle et non formelle, de la Juridiction spéciale indigène et des expressions propres aux groupes ethniques qui forment la nation colombienne tout comme la justice communautaire. La figure des CJ fut établie par la Constitution de 1991. La première d'entre elles fut inaugurée en 1995 avec l'appui de l'USAID; son intention était de faciliter et de rapprocher la justice des communautés marginalisées et exclues en contribuant à améliorer la gouvernabilité locale (MIJ 2011).

En 2001, le Programme national de maisons de justice du ministère de la Justice et du Droit¹⁵³ avait déjà créé 18 centres; cependant, on observe une série de difficultés liées à la viabilité financière, l'inefficacité bureaucratique et le manque de coordination efficace. Elle souffrait également d'inefficacité dans la gestion de l'information et de manque de procédures d'évaluation. Tout cela engendra des préoccupations à propos du financement et du déroulement du programme dans le futur. Le Programme d'administration de la justice patronné par l'USAID chercha à corriger ces défauts.

d) La Résolution alternative des conflits

La Constitution de 1991 établit plusieurs mécanismes pour la Résolution alternative des conflits (*Resolución Alternativa de Conflictos*, RAC): conciliation équitable, conciliation légale, médiation et arbitrage qui comprennent les juges

¹⁵³ Depuis 2003 le Programme national de maisons de justice est administré par le ministère de l'Intérieur et de la Justice, à travers la Direction d'accès à la justice.

de paix (qui font partie de la juridiction spécial « Justice de paix »). De tels mécanismes rendent possible la solution de conflits de manière directe, c'est-à-dire sans la participation de l'appareil judiciaire formel contribuant ainsi au désencombrement du système.

Les changements dans le système judiciaire colombien font partie d'une tendance plus générale, comme le remarque Uprimny:

« Ces dernières décennies, dans la majorité des pays d'Amérique latine ont été impulsés des mécanismes tendant à la déprofessionnalisation et la déjudiciarisation de la résolution des conflits entre les citoyens, comme la conciliation, l'arbitrage, la médiation, les maisons de justice ou les juges de paix, entre autres. Tous ces mécanismes – malgré toutes leurs différences – partagent le même but et le même diagnostic. Tous partent d'une certaine méfiance envers la justice formelle de l'État considérée comme un instrument inefficace, sans transparence et inadéquat pour résoudre les controverses quotidiennes des citoyens. Ils cherchent tous à constituer des alternatives plus proches de la communauté et du citoyen ordinaire afin que celui-ci puisse résoudre de manière plus rapide ses conflits » (Uprimny 2005: 1).

Le programme de l'Administration de la justice de l'USAID concentra ses efforts sur les mécanismes de conciliation équitable¹⁵⁴ et de justice et paix¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Le ministère de la Justice et de l'Intérieur colombien définit la conciliation équitable comme « un mécanisme alternatif de solution de conflits, au moyen duquel deux personnes ou plus résolvent leurs controverses par l'intermédiaire d'un tiers nommé conciliateur en équité, qui aidera à trouver un accord qui aura des effets pleinement juridiques. Le conciliateur en équité est une personne jouissant de reconnaissance dans la communauté et dotée d'un sens élevé du service social, qui administre la justice de manière gratuite, faisant que les parties impliquées dans un conflit construisent par elles-mêmes, à travers un accord mutuel, la solution à celui-ci. Cette solution sera consignée dans un document nommé acte de conciliation en équité, lequel aura les mêmes effets qu'un jugement judiciaire » (Tránsito a Cosa Juzgada y Mérito Ejecutivo). (MIJ 2011). <http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=2192&idcompany=2&idmenucategory=226>

¹⁵⁵Le juge de paix dans l'ordonnance colombienne « est un profane en droit, voisin de la localité, qui exerce normalement sa fonction *ad honorem*, dont les solutions n'ont pas comme référence le cadre légal mais les us et coutumes locales ». (Uprimny 2005: 14).

Au début du Programme d'administration de la justice en 2001, il n'y avait pas de vision unifiée des activités de la Résolution alternative des conflits (RAC). Il n'y avait pas de programme national de conciliation en équité, ni plans, programmes, projets, stratégies, objectifs ou actions qui permettraient de parvenir à un objectif commun. Il n'y avait que des conciliateurs en équité entraînés en accord avec le critère des organisations qui les appuyés, sans coordination et sans aucun guide de la part du ministère de l'intérieur et de la Justice » (USAID 2006: 16).

Dans cette première étape on chercha à promouvoir l'expansion, la durabilité et le renforcement institutionnel des mécanismes de RAC. Les efforts d'expansion incluaient une campagne de sensibilisation, le début de programmes locaux d'équité et de conciliation, la coordination avec les organisations non gouvernementales, les universités et les chambres de commerce.

Conclusions de la 1^{ère} étape

En somme, cette première étape fut une période de définitions et de premiers essais, où se formula le Plan Colombie, lequel se concrétisera progressivement en plans d'actions et programmes. C'est là que furent mises en évidence à la fois les conditions requises afin de mener une stratégie d'une telle envergure et les limites institutionnelles, économiques et opérationnelles qui devaient être dépassées.

Des problèmes se présentèrent au départ tant au niveau de la conception qu'au niveau opérationnel ; ni les agences nord-américaines ni le gouvernement colombien n'étaient préparés pour gérer de tels programmes. Mais des problèmes se présentèrent également au niveau du financement, le gouvernement colombien ayant des difficultés à respecter les engagements pris à travers le Plan de même qu'à trouver des ressources d'autres donateurs internationaux. On assista aussi à des retards dans l'attribution de l'aide nord-américaine et il fut nécessaire de

reprogrammer plusieurs des dépenses envisagées initialement et d'en inclure d'autres qui n'étaient pas stipulées :

« Le département d'État et de Défense (comme les autres agences impliquées) n'ont pas achevés l'application des plans d'appui au Plan Colombie. Même avec l'extension des délais, plusieurs programmes financés par les États-Unis ne pourront commencer avant la fin 2001 et, par exemple, une grande partie de l'assistance pour les hélicoptères ne pourra être délivrée avant 2002 » (GAO 2000: 26).

Durant ces quatre premières années du Plan Colombie deux tâches se réalisèrent essentiellement : en premier lieu, le profil politique de l'intervention nord-américaine fut défini et, en deuxième lieu, la capacité de gestion des programmes militaires et non-militaires fut construite. En ce qui concerne le profil politique, ce sera durant cette étape qu'on assistera à l'échec d'une sortie négociée au conflit et que la voie s'ouvrira à l'offensive militaire tel que nous la verrons dans la deuxième phase. Face à la capacité de gestion de l'intervention, le Plan Colombie donna lieu à un véritable bouleversement institutionnel, transformant substantiellement des institutions traditionnelles difficilement réformables en d'autres circonstances, telles les Forces armées colombiennes, en exigeant une coordination plus étroite entre les agences civiles, et créant de nouvelles institutions aux fonctions inédites comme l'agence présidentielle Action sociale.

Dans cette première étape on s'aperçut de la faiblesse de l'État colombien non seulement pour faire face à la magnitude des problèmes qu'il devait affronter mais pour gérer l'aide internationale qu'il réclamait, et servir de contrepartie efficace à l'intervention nord-américaine. Ainsi le remarquait un rapport du Congrès nord-américain à la fin de l'année 2000:

« Jusqu'à présent, le gouvernement colombien n'a pas démontré avoir la capacité de financer et de gérer de façon adéquate les projets et activités nécessaires pour réduire la menace du narcotrafic dans le pays. Il y a une incertitude quant à l'appui financier international, le potentiel d'un accord

négocié avec les forces insurgées, et la fin des violations aux droits de l'homme, tout ce qui affectera la réponse colombienne à un niveau restant encore inconnu [...] le gouvernement doit également organiser les institutions impliquées dans le Plan Colombie et les intégrer sous une seule autorité qui coordonne toutes les activités » (GAO 2000: 23-24).

De même, cette transformation institutionnelle eut des conséquences sur le dispositif diplomatique nord-américain étant donné qu'il contribua d'une certaine manière le gouvernement des États-Unis à envisager avec plus de clarté le mode de gestion de l'intervention dans un pays comme la Colombie. Le Plan Colombie a impliqué un accroissement du nombre de fonctionnaires comme du nombre d'agences nord-américaines avec une présence permanente en Colombie. (GAO 2000: 22). En effet, l'ambassade des États-Unis en Colombie est une des plus grande du monde et celle qui possède le plus d'agences de *law enforcement* et d'intelligence comparée à n'importe quelle autre ambassade nord-américaine. Il y a un total de 25 agences présentes dans le pays. (US Department of State, march 2006b).

2. L'étape de l'offensive (2002-2006)

La deuxième étape du Plan Colombie commence avec l'échec du processus de paix avec les guérillas, se développe sous l'impact des attentats terroristes du 11 septembre englobant le premier mandat d'Uribe jusqu'à la fin 2006. Durant cette étape de l'intervention, la stratégie contre-insurrectionnelle est mise en marche et celle-ci fusionne avec la lutte anti-narcotiques tant dans ses objectifs que dans ses procédés. Avec la Politique de sécurité démocratique l'État colombien développe de manière plus claire et efficace une offensive militaire contre la guérilla des Farc.

La rupture des dialogues avec la guérilla en février 2002 généra un climat défavorable aux Farc, lequel, associé au processus de modernisation des Forces armées et les premières avancées sur le champ de bataille, engendrèrent le sentiment qu'il était possible d'affronter la guérilla avec succès. Ce sera le cheval de bataille qui permettra à Alvaro Uribe de gagner la présidence et de faire de l'offensive contre-insurrectionnelle le principal objectif de son gouvernement.

2.1. La Politique de sécurité démocratique PSD

La deuxième étape du Plan Colombie correspond à la formulation et l'application de la Politique de sécurité démocratique (PSD), laquelle, dans sa dimension internationale, se caractérise par l'inscription du conflit armé colombien dans la lutte globale contre le terrorisme et, sur le plan intérieur, par le déploiement d'une offensive militaire de grande envergure appuyée par le gouvernement de G.W. Bush.

2.1.1. La « terrorisation » du conflit armé

Le rôle des États-Unis dans cette deuxième étape sera crucial tant pour le soutien politique au projet de pacification du gouvernement Uribe que pour l'intensification de leur intervention dans le conflit armé colombien. Dans celui-ci, le changement des circonstances intérieures et internationales s'avérera très favorable aux objectifs du gouvernement colombien.

En effet, les attaques du 11 septembre 2001 modifièrent les priorités de l'agenda nord-américain avec la proclamation du président Bush d'une « lutte globale contre le terrorisme ». Autant le gouvernement colombien que les fonctionnaires nord-américains se pressèrent à inscrire le conflit armé dans la logique de la menace terroriste globale. Les Farc, et ensuite l'ELN et les AUC, furent donc déclarés groupes terroristes et cités de façon permanente par le secrétaire d'État Colin Powell comme exemple d'une campagne anti-terroriste non uniquement concentrée sur les groupes fondamentalistes musulmans (GC mayo 2002).

Au début de son mandat, le président Bush avait manifesté la volonté de continuer la politique d'appui au Plan Colombie à travers l'initiative régionale andine. Cette extension à la région andine était due aux protestations des pays voisins à cause des effets de la campagne anti-narcotiques à leurs frontières.

En même temps, des voix critiques se faisaient entendre à Washington, qui alertaient sur le risque d'une « vietnamisation » de la politique envers la Colombie. Le 11-S fit taire ces voix et la Maison Blanche ne trouva pas d'opposition significative à la reconnaissance ouverte du lien entre drogues et guérillas désormais dénommée sous l'expression commune de combat contre le terrorisme. Le 2 août 2002, le président Bush autorisa le fait que l'aide à la Colombie, aussi bien antérieure que présente, puisse être utilisée indistinctement aussi bien dans des activités anti-narcotiques que dans la lutte contre les groupes colombiens inclus dans la liste des organisations terroristes.

De cette façon, grâce à une étrange alchimie, le Plan Colombie passa de plan anti-narcotiques à plan anti-terroriste dans sa dénomination, et cela parce que,

bien que l'aide approuvée pour la Colombie avait des restrictions, dans la pratique le Plan avait été conçu dans l'idée de faire face au défi des groupes guérilleros. L'ambiguïté entre la guerre anti-narcotiques et la guerre contre-insurrectionnelle qui avait caractérisé la première étape du Plan fut dissoute dans la guerre globale contre le terrorisme.

Sur la scène internationale marquée par le 11-S, le gouvernement colombien entreprit une offensive de caractère politique et diplomatique afin de délégitimer les Farc et insister sur le caractère de menace terroriste de la situation que vivait le pays. Sur le front interne, les partis politiques signèrent un accord afin de faire de la lutte contre le terrorisme un objectif national ; l'accord consignait l'engagement d'unité nationale contre le fléau du terrorisme, la constitution d'un front commun contre tout acte terroriste, la promotion d'une loi de solidarité avec les victimes et la ratification de la Convention interaméricaine contre le terrorisme (ET mars de 2003).

Le gouvernement Uribe mena une campagne afin de parvenir à la condamnation internationale des Farc et à fortifier son Alliance avec les États-Unis à travers le soutien à la lutte global contre le terrorisme entreprise par le gouvernement Bush.

Cette diplomatie anti-terroriste se déploya avec trois objectifs :

- 1) Obtenir la légitimité internationale : à travers une "pédagogie" internationale au sujet de la nature et de la portée du conflit colombien, le gouvernement Uribe essaya de profiter de la plus grande partie des scènes internationales pour promouvoir sa vision du conflit armé et expliquer pourquoi la stratégie de sécurité adoptée par son administration était la plus adéquate. Le gouvernement partait du principe que ceux qui envisageaient d'autres perspectives et critiquaient sa politique de sécurité, ou bien étaient mal informés, ou bien de mauvaise foi (RS juin 2005). Cela impliqua une diplomatie de type défensif. Initialement, face aux mises en cause de la figure d'Uribe de la part des ONG de droits de l'homme en Europe à propos des positions du président comme gouverneur d'Antioquia

sur le thème des groupes d'autodéfense (appelés *Convivir*), puis également au sujet de la critique radicale du processus de paix par le nouveau gouvernement (RC sep 2003).

Par la suite le gouvernement chercha à défendre des mesures qui engendraient de nombreuses critiques sur certaines scènes internationales, telles que le statut anti-terroriste, la création d'un réseau d'un million d'informateurs, et la loi d'alternativité pénale pour la négociation avec les groupes paramilitaires. Outre cette défense de sa politique de sécurité, l'insistance du président Uribe à caractériser le conflit armé en Colombie de « menace terroriste » eut comme principal objectif de dévaluer politiquement les Farc devant la communauté internationale (RS février 2005).

- 2) Discréditer les guérillas : en faisant écho au discours guerrier du gouvernement Bush, le président Uribe fixa comme tâche fondamentale de la diplomatie colombienne de parvenir la condamnation des Farc comme groupe terroriste international de la part des divers acteurs internationaux, depuis les pays voisins, et les pays européens jusqu'au Japon (RS février 2003). Bien que dans certains cas il s'agissait seulement de déclarations sans grandes conséquences, dans d'autres, l'inscription des guérillas dans les listes de groupes terroristes signifiait l'adoption de mesures concrètes de poursuite des leaders guérilleros, la fermeture des espaces internationaux et la poursuite des finances d'origines illicites. De plus, les organisations terroristes faisant partie de la liste du département d'État, se voyaient soumises à la possible extradition des leaders guérilleros, non seulement du fait de leur participation au trafic illicite de drogues mais aussi en rapport aux actions terroristes et aux attentats contre les intérêts nord-américains.

Depuis longtemps les États-Unis avaient inscrit les trois groupes armés colombiens (FARC, ELN et AUC) sur la liste des 28 organisations terroristes internationales du département d'État (les Farc et l'ELN

depuis 1998, les AUC furent ajoutées début septembre 2001). Cependant, ce fut à partir de 2002 que le gouvernement nord-américain commença à appliquer contre les membres des Farc et des Autodéfenses unies de Colombie (AUC) le même type de mesures qu'ils employaient contre les narcotrafiquants en les demandant en extradition. En mars de cette année, pour la première fois, on accusa formellement les Farc de narcotrafic. Le département de Justice sollicita l'extradition de trois chefs de ce groupe guérillero, parmi lesquels Tomás Molina, alias « El Negro Acacio », pour trafic de drogues. Pour les mêmes accusations furent sollicités en extradition plusieurs membres des - AUC, y compris Carlos Castaño et Salvatore Mancuso (RS décembre 2002).

Désormais, à l'accusation d'être des narcotrafiquants s'ajoutait celle de terroristes. Diverses actions de la part des Farc comme les roquettes lancées contre le Palais du gouvernement le jour de l'entrée en fonction du président, ou la bombe dans le club El Nogal à Bogota, en février 2003, ou encore les attentats contre les infrastructures énergétiques du pays, les arrestations armées et les attentats contre le cortège présidentiel comme celui de Neiva au début 2003 contribuèrent à consolider l'image de la guérilla comme groupe terroriste et fournirent des arguments de choix au pays, lui permettant de demander des condamnations internationales qui finirent par fermer tous les espaces internationaux aux Farc.

Le gouvernement Uribe demanda à plusieurs pays voisins de déclarer les Farc comme organisation terroriste, obtenant une réaction tiède des gouvernements du Venezuela, d'Equateur et du Brésil (ET mars 2003). Cette campagne de discrédit permit de réaffirmer l'idée que le conflit colombien faisait partie d'une lutte globale contre le terrorisme, ce qui favorisait la légitimation de la Politique de sécurité démocratique d'Uribe. Cela contribua, au moins initialement et étant donné le climat international tendu encore proche suscité par les attentats du 11-S, à faire baisser d'un ton les critiques provenant de certains pays et certaines ONG internationales envers la stratégie de guerre du gouvernement colombien.

Par la-même, l'alignement avec les États-Unis se voyait confirmé par le choix de faire partie de la coalition contre le terrorisme global.

- 3) Assurer la continuité du Plan Colombie comme fondement majeur de la Politique de sécurité démocratique : le gouvernement national fit du thème du Plan Colombie et des relations avec les États-Unis la priorité de son agenda international ; le maintien du soutien nord-américain fut obtenu grâce à diverses dispositions et mesures.

De manière constante, le gouvernement Uribe adopta des positions qui positionnaient la Colombie comme un allié inconditionnel des États-Unis dans un contexte où la politique internationale était vue par Washington, selon une perspective schmittienne, selon la formule « ou avec nous ou contre nous », ainsi que le proclamait le président Bush suite aux attentats du 11-S. Une des principales démonstrations de l'alignement d'Uribe fut l'appui inconditionnel à la campagne irakienne, contre la tradition de solutions pacifiques et dans le cadre des normes internationales qu'avait maintenu jusqu'alors le pays (RS juillet 2003). Dans ce même sens, le gouvernement Uribe approuva la concession de l'immunité juridique aux citoyens nord-américains devant le Tribunal pénal international.

2.1.2. Les fondements de la PSD

Annoncée comme Politique de sécurité démocratique (PSD)¹⁵⁶, le programme du gouvernement Uribe donna initialement une continuité aux actions contre-insurrectionnelles entreprises par le gouvernement Pastrana. Cependant, la PSD va rapidement acquérir le caractère d'une politique publique dotée d'un profil spécifique. A travers elle on cherchait à affaiblir les guérillas au point

¹⁵⁶ Le concept de « sécurité démocratique » se basait sur l'intention de mettre l'accent sur la sécurité comme condition fondamentale de l'État de droit, par conséquent il n'y avait pas de contradiction entre sécurité et démocratie. Il s'agissait de prendre de la distance et de différencier la nouvelle conception du discours de « sécurité nationale » qui régna en Amérique latine durant la Guerre froide et était associé aux régimes autoritaires.

de les contraindre à accepter ou bien à une reddition inconditionnelle ou bien à une négociation dans laquelle l'État imposerait les conditions d'incorporation des insurgés à la vie civile. La PSD envisageait une guerre ouverte contre les Farc, à laquelle tous les autres objectifs de sécurité étaient subordonnés. La politique fut présentée officiellement au milieu de l'année 2003 et elle identifiait six menaces principales : le terrorisme, le commerce de drogues illicites, les finances illicites, le trafic d'armes, de munitions et d'explosifs, l'enlèvement et l'extorsion, et l'homicide.

Face à ces menaces on envisagea cinq objectifs stratégiques (Presidencia 2003: 32-33):

1) Consolidation du contrôle étatique du territoire

- Récupération graduelle de la présence de la Force publique dans toutes les communes ;
- Accroissement de la judiciarisation des délits d'impact social élevé ;
- Extension et renforcement de l'administration de la justice et des institutions de l'État dans les zones où s'est fortifié l'État ;
- Diminution des dénonciations pour violation des droits de l'homme.

2) Protection de la population

- Désarticulation des organisations terroristes
- Réduction de l'enlèvement et de l'extorsion
- Réduction de l'homicide
- Prévention du déplacement forcé et facilitation du retour de la population déplacée dans ses lieux d'origine
- Réincorporation à la vie civile des organisations, groupes et individus qui renoncent à la violence

3) Elimination du commerce de drogues illicites

- Interdiction aérienne, maritime, fluviale et terrestre du trafic de drogues et implants
- Eradication des cultures de coca et de pavot
- Désarticulation des réseaux de narcotrafiquants
- Confiscation des biens et finances du narcotrafic

4) Maintien d'une capacité militaire dissuasive et efficace

- Protection des frontières terrestres, maritimes et fluviales
- Efficacité, transparence et reddition de comptes
- Obtention d'un plus grand impact au moyen de l'administration optimale des ressources
- Génération économies au moyen de la révision des structures et des procédures administratives

L'importance de la PDS consista en « un effort important – presque inédit dans l'histoire du pays – d'intégration de responsabilités dans les différents aspects de la sécurité, mais avant tout d'assumer la responsabilité civile dans la direction politique de la sécurité et des questions militaires » (Leal 2006: 11).

La PSD posa comme objectifs principaux la récupération du contrôle territorial et le renforcement de l'État. Pour y parvenir trois principes furent établis: 1) assurer la présence de la Force publique dans tout le pays ; 2) impliquer les citoyens dans la lutte contre les groupes armés illégaux et, 3) augmenter les opérations militaires contre les guérillas.

En ce qui concerne le premier aspect, le gouvernement chercha à amener la Force publique dans les communes où depuis longtemps la Police et l'Armée

avaient été expulsées après les actions des guérilleros. L'absence de Force publique dans des zones du territoire national était interprétée comme une carence d'État¹⁵⁷.

En ce qui concerne le deuxième élément, la PDS se proposa d'ancrer la conception selon laquelle l'offensive contre les guérillas était « une guerre de tous » et pas seulement du gouvernement et des Forces armées. Cela fut, en partie, le sens donné au concept d' « État communautaire » sur lequel se basait le projet du gouvernement Uribe¹⁵⁸. Cette implication directe des citoyens s'exprima autant dans l'effort fiscal à travers ce qui fut nommé « l'impôt de guerre » comme application d'une série de mécanismes d'incorporation et de mobilisation des citoyens en soutien aux actions militaires. Les mécanismes d'incorporation des citoyens à la PSD furent les suivants :

- La création de réseaux d'informateurs qui impliquait les civils dans les tactiques d'intelligence militaire, comme la surveillance, le contrôle et l'information sur ce qui, selon ces personnes, pouvait paraître suspect ou dangereux.
- La mise en place d'une politique de récompenses par laquelle était recherché le renforcement du système d'encouragement à la livraison d'information qui conduise à l'anticipation de faits violents de la part de la guérilla ou à la capture ou élimination de ses militants.

¹⁵⁷ La présence militaire ou policière s'établit au moyen de poste de police, bataillons, escadrons ou inclusion de civils dans les structures militaires mixtes ; ces unités sont placées dans une commune principale ce qui permet l'accès sporadique à des villages ou d'autres territoires ruraux (Rangel et Medellín 2010: 149).

¹⁵⁸C'est dans le Plan national de développement du gouvernement Uribe pour la période 2002-2006 que fut présenté le concept d' « État communautaire ». Presidencia de la República – Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2002- 2006. Hacia un Estado comunitario, 2002.

- La création de structures civiles au sein de l'appareil militaire étatique, tels que les « soldats-paysans » ou les « soldats du peuple » (« *Soldados Campesinos* » ou « *Soldados de mi Pueblo* »), (Rangel y Medellín 2010: 123-124)

L'implication de l'ensemble de la société dans la guerre passait également par le thème des ressources afin de l'entretenir. En août 2002, le gouvernement colombien annonça une série de décrets et de propositions afin d'accroître les dépenses de défense et renforcer l'économie en général. Initialement, le gouvernement émit un décret qui établissait un impôt sur le patrimoine afin de recueillir 860 millions de dollars. Il était prévu qu'environ 320 millions du montant total seraient utilisés pour la dépense militaire.

Afin d'aider à maintenir cette augmentation des recettes, l'administration Uribe présenta également un paquet de mesures pour le développement économique et les réformes administratives. La majorité fut approuvée en décembre 2002, mais quelques-unes nécessitaient un referendum pour leur approbation, lesquelles furent rejetées dans les urnes en 2003. Le programme général de réformes incluait des mesures fiscales afin d'accroître les recettes et la congélation de la majorité des dépenses courantes du gouvernement durant deux ans. Il incluait aussi des réformes structurelles, en particulier des changements dans le système de retraites et la rationalisation de l'organisation de l'État (GAO 2003: 26)

Le troisième élément de la PSD était l'articulation d'une grande offensive basée sur l'expansion des effectifs, l'amélioration des capacités opérationnelles et de la technologie récemment acquise par les Forces armées colombiennes. Le soutien des États-Unis fut crucial sur ce sujet.

2.2. L'intervention dure dans la PSD

Les premières opérations militaires de la deuxième étape furent menées dans le département du Cesar, dans le nord du pays, et visaient à la fois la réduction des enlèvements massifs et des attentats à l'infrastructure routière et publique, deux thèmes hautement sensibles dans l'opinion publique à ce moment-là. On mit donc en place le programme pilote "Réseau de coopération citoyenne" au sein duquel, à partir du 8 août 2002 (le jour suivant l'entrée en fonctions du président Uribe) commença à fonctionner un plan de sécurité routière qui englobait 500 kilomètres de routes sur la Côte Atlantique¹⁵⁹.

Le gouvernement décréta l'État de commotion, ce qui lui permettait d'expédier plusieurs décrets liés à l'ordre public, parmi lesquels la création d'un impôt extraordinaire destiné à couvrir les dépenses du Budget national, nécessaires à la préservation de la sécurité démocratique. D'autres mesures de contrôle de l'ordre public furent adoptées et les zones de réhabilitation furent établies¹⁶⁰.

2.2.1. Le Plan Patriote

De ces premières mesures on passa à la nécessité de formuler une stratégie contre-insurrectionnelle de grande envergure avec l'objectif de vaincre les

¹⁵⁹ Ces opérations se réalisèrent à l'intérieur du Plan Météore, impulsé par les ministères du Transport et de la Défense ainsi que la police des routes depuis mi- 2001, dont l'objectif était d'empêcher les dénommées « pêches miraculeuses », les attaques, la piraterie terrestre et les enlèvements, actes criminels commis majoritairement par les guérillas et qui s'étaient intensifiés les dernières années sur les principales routes du pays (ET Juin 2001). (ET 9 août 2002).

¹⁶⁰ Le décret 202 du 9 septembre 2002 établit les deux premières zones de réhabilitation qui englobaient 27 communes de trois départements (15 des 24 communes de Sucre; 9 des 45 de Bolívar y 3 des 9 d'Arauca), et pour lesquels furent nommés des commandants militaires comme autorité suprême. Il s'agissait de zones avec une présence élevée de la guérilla et des paramilitaires, où s'étaient présentées de graves altérations à l'ordre public dans les dernières années. Le décret octroyait des facultés exceptionnelles aux autorités militaires, aux gouverneurs et aux maires de ces zones afin de rétablir la sécurité. Les mesures incluaient la restriction des droits de circulation et de résidence, la suspension des permis de port d'armes et l'établissement d'un couvre-feu. De plus, les déplacements non autorisés étaient pénalisés et le séjour de personnes étrangères soumis à des permis spéciaux (ET septembre 2002).

Farc. Ainsi fut conçu le Plan Patriote, considéré comme le composant militaire de la PSD. Le gouvernement Uribe espérait que ce serait le saut stratégique qui permettrait de briser l'équilibre du conflit jusqu'alors en vigueur entre les guérillas et les Forces armées.

Qualifié de "campagne militaire la plus ambitieuse de l'histoire de Colombie", le Plan Patriote impliquerait le déploiement de 18 000 effectifs dans les forêts du sud du pays durant au moins un an. Le Plan, mis en place à mesure qu'évoluait la situation face aux Farc, fut entouré d'un grand secret et ne fut connu publiquement qu'en décembre 2003. (ET avril 2004). Il s'agissait d'une stratégie de récupération du contrôle territorial où les unités militaires spéciales entraient premièrement, « nettoyaient et dégageaient » la zone de la présence de groupes de guérilleros¹⁶¹, et ensuite était implantée une présence permanente de la Force publique.

Une expérience pilote se déroula entre juin et décembre 2003 avec les opérations Liberté I et II qui libérèrent le département de Cundinamarca (où se situe la capitale) de 18 fronts guérilleros qui en 2002 séquestraient et pratiquaient toujours l'extorsion, et ainsi Bogotá fut protégée ; le contrôle de la capitale échappait ainsi aux Farc, pour lesquelles il était devenu une obsession. Les opérations en Cundinamarca réussirent, ce qui permit l'essor de la deuxième phase, impliquant près de 18 000 effectifs dans une zone de 160 000 kilomètres carrés de forêt dans le sud du pays afin d'aller sur le terrain du Bloc Oriental des Farc.

La deuxième phase, qui initialement incluait aussi une partie du Putumayo, commença avec l'organisation de l'équipe de travail de la Force de tâche Omega entre novembre 2003 et janvier 2004 et se déploya dans le Caquetá,

¹⁶¹ C'est à cette fin que fut créé un nouveau bataillon de commandos des Forces spéciales de l'Armée colombienne en avril 2003, avec un appui de fonds, dont la principale mission était de rechercher, capturer ou exécuter les leaders des groupes guérilleros ou paramilitaires (Informe Misión 2004:19).

Guaviare et Meta à partir du mois suivant¹⁶². La position stratégique de fond était qu'une fois rompues les structures des Farc dans les zones éloignées de Bogotá – qui leur servait pour l'approvisionnement – et grâce au contrôle d'autres villes clés pour la Force publique, il était ensuite possible de combattre la guérilla dans la forêt¹⁶³.

Les États-Unis jouèrent un rôle central dans le Plan Patriote en s'impliquant pleinement dans la guerre contre-insurrectionnelle colombienne mais de façon « indirecte » puisque leurs Forces armées ne participaient pas directement aux opérations sur le terrain.

En effet, début 2003 les militaires colombiens se rapprochèrent du Commandement Sud des États-Unis (*Southcom*) afin de solliciter une aide pour la conception et l'application d'un plan ambitieux et ultrasecret qui cherchait à donner le « coup de grâce » aux Farc dans leur arrière-garde¹⁶⁴. L'idée fut accueillie avec enthousiasme étant donné qu'elle correspondait aux objectifs de lutte contre le terrorisme global du gouvernement Bush, sans

¹⁶² La deuxième phase du Plan Patriote cherchait à attaquer les Farc dans la zone qui constituait son arrière-garde stratégique depuis des décennies. C'était précisément là qu'avait été située la zone de distension durant les négociations de paix du gouvernement Pastrana. Ce territoire s'avérait critique car les Farc avaient développé ici un projet politique dénommé « Une autre Colombie est possible » à travers lequel elles prétendaient imposer leur propre système de gouvernement en cinq ans à peine (ET 3 mai 2005).

¹⁶³ Cette deuxième phase connue comme l'« offensive du sud » commença le 31 décembre 2003, avec l'opération Nouvel an dans le Caquetá. Là-bas furent menées des actions militaires afin de préparer l'entrée de la Force de tâche du sud. Les brigades mobiles 10 et 11, récemment créées, s'y concentrèrent avec un composant spécial de l'Infanterie de marine. La Base de Larandia (Caquetá) fut établie comme poste de commandement. Les forces mobiles avaient la mission de prendre par surprise le territoire, alors que les unités de commando se concentraient sur des cibles de haute valeur, et à pénétrer dans les endroits les plus retirés des Farc (ET avril 2004).

¹⁶⁴ La presse colombienne informa que, depuis 2003, plusieurs dizaines de réunions entre la Colombie et les États-Unis s'étaient réalisées afin de discuter des détails du Plan Patriote. En particulier avec des militaires du Commandement Sud, pour les aspects tactiques, et avec des fonctionnaires du département d'État et du département de Défense, qui se chargeraient de « vendre » le thème en matière politique et budgétaire à Washington. Le général James T. Hill, chef du Commandement Sud, se réunit au moins dix fois avec des militaires colombiens à Miami ou en Colombie afin de discuter des grandes lignes du Plan. (ET 25 avril 2004).

savoir à assumer de forts coûts politiques ou économiques, ni s'aventurer sur un terrain méconnu comme en Irak ou en Afghanistan. Ainsi, puisque les États-Unis fourniraient un appui logistique et un entraînement pour le combat contre les « narcoterroristes », leur participation ne pourrait perçue comme une intervention militaire directe.

Du fait d'un nécessaire accroissement des équipements de planification et d'appui logistique pour la préparation des combats à terre, en communications, en intelligence et en transport, le gouvernement nord-américain sollicita au Congrès les ressources requises, tout comme l'autorisation d'augmenter la présence militaire en Colombie. Depuis le début du Plan Colombie, cette présence était restreinte à 400 militaires et 400 employés salariés ; une fois l'approbation du Congrès obtenue, le contingent s'élargit à 800 militaires et 600 salariés nord-américains (ET juin 2004). Ce personnel additionnel se chargea des tâches de planification et de support logistique des opérations du Plan Patriote.

Par la suite, une part considérable des ressources qui venaient initialement de l'aide anti-narcotiques seraient employées pour la stratégie contre-insurrectionnelle. Washington sollicita au Congrès nord-américain des ressources afin d'appuyer l'offensive pendant trois ans. A l'intérieur du budget pour l'année fiscale 2004 on envisagea 110 millions pour renforcer le Plan Patriote. Ces ressources furent destinées à l'entraînement, aux armes, viseurs nocturnes et équipements de communication pour les brigades d'élites mobiles de l'Armée et pour les brigades des Forces spéciales (Fudra) qui dirigeaient l'offensive. On planifia d'acquérir également deux avions de combat AC-47 et quatre avions pour le transport de troupe C-130. (GAO 2005).

Pour 2005 on sollicita 110 autres millions de dollars dans le but d'entretenir le matériel acheté, c'est-à-dire la flottille de C-130, les capacités des brigades mobiles, la force de réaction rapide, mais aussi afin d'entraîner et doter les bataillons Comando et Lanceros. En 2006, les 700 millions d'aide sollicités par la Maison Blanche au Congrès des États-Unis pour la Colombie inclurent près

de 100 millions pour des programmes d'entraînement militaire et d'intelligence destinés à appuyer le Plan Patriote (ET février 2005).

Outre l'autorisation déjà mentionnée du gouvernement Bush afin de pouvoir utiliser des équipements et avions acquis pour la lutte anti-narcotiques dans des actions contre-insurrectionnelles, les fonds nord-américains approuvés pour appuyer le Plan Patriote furent employés dans les secteurs suivants (ET mai 2005):

- Maintenance : les États-Unis fournirent des mécaniciens afin d'entretenir les hélicoptères *Black Hawk* et garantir la disponibilité des pièces de rechange.
- Dotation : on livra des munitions, des armes, des viseurs nocturnes, des rations de guerre, des détecteurs de mines et du combustible, entre autres. Furent également fournis des armes et des équipements usés, ou des munitions avec une date de péremption déjà expirée mais utilisable.
- Entraînement : on dispensa des cours de tactique afin de détecter les mines anti-personnel, de planification et d'exécution d'opérations hélicoptérées, d'opérations d'assaut, de développement de lignes d'approvisionnement sûres et d'évacuation des blessés. Depuis début 2003, les États-Unis commencèrent à assigner du personnel militaire pour des unités militaires colombiennes pour un maximum de 179 jours. Ce personnel devait conseiller le commandant et aider à planifier des attaques contre le trafic de drogues et les objectifs liés aux insurgés (GAO Juin 2003: 16-17).
- Communications et intelligence : les États-Unis fournirent des équipements pour la communication via satellite ; des militaires et des salariés nord-américains travaillèrent dans l'interception de communications des Farc et fournirent des images satellitaires qui permirent de situer les campements et repérer les mouvements ennemis.

Le Plan Patriote impliqua un grand effort de la part du fisc colombien : bien que les coûts totaux ne soient pas connus, certains analystes sont d'accord sur

le fait que la campagne militaire eut des coûts humains et économiques élevés pour le pays (ET janvier 2009). Outre les ressources obtenues à travers « l'impôt de guerre » qu'avait décrété Uribe au début de son mandat, des prêts furent sollicités afin de couvrir certaines nécessités de l'offensive militaire. En 2004 fut par exemple acquis un crédit de 243 millions pour l'achat des navires de combat que le gouvernement utiliserait pour le Plan Patriote (ET juillet 2004).

Après un an d'application, les résultats du Plan Patriote furent contrastés. D'une part, il mit à l'épreuve la capacité des Forces armées tant au niveau stratégique que tactique et montra la nécessité que les Forces armées réalisent des opérations ensemble sous la direction de commandements conjoints. Le Plan augmenta la présence de la Force publique dans des zones où auparavant seule la guérilla était présente ; dans certaines zones elle contribua à interrompre les circuits de narcotrafic, et la guérilla fut frappée par l'élimination de dizaines d'insurgés et par la capture de quantités plus ou moins importantes d'armes et d'équipements.

Les problèmes du Plan Patriote sont liés au fait que beaucoup de temps et de ressources furent destinés à une offensive dans les profondeurs d'une forêt inhabitée avec peu de gains mais un coût élevé en termes humains et financiers¹⁶⁵; ce qui impliqua de négliger la récupération et la protection de sites clés du pays en facilitant la contre-offensive des Farc (ET mai 2005).

A la fin 2006, le ministère de la Défense annonça que le Plan Patriote serait remplacé par un nouveau plan de guerre. Le pendule se déplacerait de nouveau vers la lutte anti-narcotiques subordonnant la stratégie contre-insurrectionnelle. A l'intérieur des changements on envisagea le déplacement

¹⁶⁵ Les principaux obstacles qu'affrontèrent les Forces armées durant l'exécution du Plan Patriote furent la leishmaniose, une maladie tropicale, et les mines anti-personnel. En 2004 rapporta 3 400 cas de leishmaniose dans les rangs militaires, et que 134 militaires moururent et 463 furent blessés à cause des mines anti-personnel. En plus de la réduction de nombre d'hommes disponible pour le combat, les cas de leishmaniose eurent un impact économique fort dans le budget militaire étant donné le coût du déplacement des soldats aux centres d'attention sanitaire (ET février 2005).

des opérations des sites de production aux points de commercialisation de la cocaïne. De même, l'accent serait moins mis sur la poursuite du secrétariat des Farc pour se concentrer davantage sur l'éradication des finances, moteur de l'organisation (ET novembre 2006).

2.2.2. *La protection des exportations pétrolières*

L'autre thème d'importance vitale et concernant l'aide militaire durant cette seconde étape fut celui de la protection de la distribution de pétrole colombien. Depuis les années 90, les États-Unis ont considéré la Colombie comme une des réserves stratégiques pour accroître l'exploration pétrolière. Le pétrole est un des principaux produits d'exportation du pays. L'oléoduc de Caño Limón-Coveñas transporte approximativement 20% de la production nationale ; on a calculé que 43,75% du pétrole transporté par l'oléoduc appartient à l'entreprise nord-américaine *Occidental Petroleum*. Les attentats permanents de la guérilla et les pertes consécutives pour les entreprises nord-américaines ayant investi dans ce secteur rendirent le sujet sensible dans les relations bilatérales¹⁶⁶.

Entre 2002 et 2004 les États-Unis fournirent 99 millions de dollars pour la sécurité de l'oléoduc Caño Limón-Coveñas. Ces ressources furent destinées à la formation et à l'équipement des unités de l'Armée colombienne, dont la mission consistait à éviter les attaques terroristes. Pour l'année fiscale 2002, 6 millions furent destinés à débiter de l'entraînement des unités de l'Armée colombienne en Arauca, où se trouvaient les plus grands gisements. En 2003 93 autres millions furent attribués, dont 71 millions pour l'acquisition de deux hélicoptères UH-60 *Black Hawk*, huit hélicoptères UH-1H ainsi que l'appui logistique nécessaire (GAO septembre 2005: 10).

¹⁶⁶ Durant l'année 2001 170 attentats eurent lieu contre l'oléoduc de Caño-Limón Coveñas, lesquels produisirent des pertes de 500 millions de dollars. En 2002 ils se réduisirent à 41 et en 2004 à 17 attentats. (GAO septembre 2005: 15).

Les Forces spéciales nord-américaine donnèrent une formation et de l'équipement à près de 1 600 soldats de l'Armée colombienne afin d'améliorer leur capacité d'action rapide pour réduire au minimum les attaques terroristes tout au long de l'oléoduc. La formation incluait le développement des capacités de réaction rapide, les petites tactiques d'unité, la planification et la réalisation d'opérations de reconnaissance, la compilation et l'analyse d'intelligence et l'appui médical. Les Forces spéciales facilitèrent également les opérations conjointes et combinées entre l'Armée colombienne et la Police nationale afin de restaurer la confiance des citoyens et la sécurité tout au long de l'Arauca. Les affaires civiles des Forces spéciales nord-américaines et des officiers des opérations psychologiques de l'Armée colombienne aidèrent à améliorer les relations avec la population civile à travers la célébration d'événements locaux et le développement d'émissions radio et de brochures. (GAO septembre 2005: 13).

Malgré l'urgence des nécessités, des retards considérables se présentèrent dans l'exécution des programmes. En effet, on construisit les installations pour les hélicoptères et la caserne sur une base de l'Armée colombienne, près de la ville de Saravena, capitale du département d'Arauca, afin d'appuyer 10 hélicoptères. Les installations furent terminées en décembre 2004, mais restèrent vides durant cinq mois dans l'attente de l'arrivée des hélicoptères. Les hélicoptères UH-60 Black Hawks y et 4 UH-119 furent livrés à la Colombie en avril 2005.

De même furent acquis des équipements pour l'Armée colombienne incluant des lunettes de vision nocturne, des munitions, des armes, des casques et des médicaments. Cependant, ces équipements eurent un retard de presque deux ans du fait de la demande de livraisons des militaires nord-américains dans les opérations d'Afghanistan (2001) et d'Irak (2003). Pour cette même raison, à partir d'octobre 2005 on réduisit de 50% le personnel des Forces spéciales nord-américaines chargées de l'entraînement en Colombie.

2.2.3. La dépense militaire

Durant cette deuxième étape on maintint la tendance expansive de la dépense militaire, de même que la nécessité de rendre plus efficace le budget du secteur. Le gouvernement Uribe inclut une série de réformes du ministère de la Défense comme partie de la formulation de la Politique de sécurité démocratique, en ce sens :

« Le ministère de la Défense cherchera à ce que la Force publique respecte les objectifs de la Sécurité démocratique de manière plus efficace, c'est pourquoi il expédiera les grandes lignes correspondantes et reformera ses propres structures. En première instance, il aura la responsabilité d'assurer que les ressources qui lui sont assignées aient un plus grand impact sur la sécurité, au moyen d'une meilleure administration et d'un processus de planification plus efficace. Il développera un système d'approvisionnement pour que la Force publique acquiert un équipement au plus bas coût possible et avec les meilleures spécifications de qualité technique, maintenance et disponibilité. Pour cela il a été établi une procédure centralisée et ouverte d'acquisition qui augmente la standardisation et exige des fournisseurs les contreparties adéquates » (PDS 2003: 35).

Dans la mesure où sont mises en place les réformes et les plans opérationnels, la pression sur le Budget de la Défense allait en augmentant. Au milieu de la décennie, si l'on reconnaissait l'effort fiscal réalisé par l'administration Pastrana comme par celle d'Uribe, on soutenait que la dépense restait insuffisante pour répondre aux exigences de sécurité étant donnée la nécessité de passer à une offensive d'échelle stratégique :

« Pour qu'une offensive militaire porte des fruits permanents –et par conséquent stratégiques – il faut consolider les succès avec une présence militaires et étatiques durable. De plus, rompre l'inertie de la guerre est très difficile et requiert un effort considérable, spécialement au début de l'offensive. Le niveau actuel de dépense et d'effectif suffit pour contenir l'ennemi non pour le désarticuler » (Villamizar 2004: 10).

Un des principaux effets de l'aide militaire des États-Unis à travers le Plan Colombie fut de renforcer la tendance à l'augmentation continue de la dépense militaire observée depuis le milieu des années 90. Ainsi, alors qu'en 1990 la dépense en défense et en sécurité en relation au PIB se situait à 2,2%, et en 1995 à 3,3%, en 1996 elle bondit à 4,1%. Au début du Plan Colombie en 2000 elle était de 4,4%, en 2008 elle parvint à son plus haut niveau avec 5,7 % du PIB ; en 2010, la dépense militaire se situait à 5,2 % (voir Annexes Graphique 5 Dépense en défense et en sécurité en Colombie selon le pourcentage du PIB)¹⁶⁷

Actuellement la Colombie est le pays d'Amérique latine qui destine le plus d'argent à la dépense militaire par rapport à son PIB, avec 3,9 % en moyenne tout au long d'une décennie ; en deuxième place on trouve le Chili, suivi de l'Équateur, de la Bolivie et du Brésil. Selon le rapport annuel de l'Institut international d'études sur la paix de Stockholm (*Stockholm International Peace Research Institute*, Sipri), en termes de dépenses militaires nettes dans la région en 2009, le Brésil occupait la première place avec 27 124 millions de dollars, la Colombie le deuxième avec 10 055 millions de dollars, suivi du Chili avec 5683 millions (RS juin 2010).

Néanmoins, en relation avec le poids de l'aide militaire nord-américaine dans l'ensemble de la dépense militaire du pays durant le Plan Colombie, alors qu'en 2002 l'aide représentait 10% de la dépense militaire, en 2008, l'aide représentait à peine 3,5% du total de la dépense en défense et en sécurité du pays (voir Annexes Graphique 6 Comparaison dépense militaire Colombie vs aide États-Unis 2002-2008).

¹⁶⁷ L'évolution de la dépense en défense et en sécurité en Colombie a suscité un débat parmi les spécialistes en raison du manque de définitions méthodologiques comparables pour le calcul. Pour l'analyse détaillée de la composition de la dépense militaire et la méthodologie employée, voir : Departamento Nacional de Planeación. "Metodología para el cálculo del gasto en defensa y seguridad". Mayo de 2009; Ministerio de Defensa "Gasto en Defensa y Seguridad en Colombia", agosto de 2007. Disponibles sur le site: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Justiciaasuntospol%C3%ADticosseguridadydefensa/Subdirecci%C3%B3ndeSeguridadyDefensa.aspx>

2.3. L'intervention molle sous la PSD

Dans cette deuxième étape, l'intervention molle des États-Unis s'organisa en fonction des directives de la Politique de sécurité démocratique et se mit au service du projet de pacification du gouvernement Uribe. Durant cette période, bien que les programmes de développement alternatif, d'attention à la population déplacée et de réforme de la justice se poursuivaient, l'approche s'élargit passant progressivement d'une perspective anti-narcotiques plus étroite à une orientation qui viserait le renforcement des capacités de l'État colombien. On y inclut en outre des programmes nouveaux, en particulier, ceux dirigés à soutenir le processus de négociation du gouvernement Uribe avec les groupes paramilitaires.

2.3.1. Le développement alternatif

Avec l'arrivée de l'administration Uribe en 2002, le traitement du problème des cultures illicites est resté subordonné à la stratégie contre-insurrectionnelle, de sorte que le développement alternatif (DA) fut redéfini comme une composante de la Politique de sécurité démocratique et à l'intérieur de la stratégie de renforcement institutionnel et de développement dans les zones de conflits. Il était cherché, de cette façon, l'harmonisation de l'intervention institutionnelle dans les régions et les différents milieux (militaire, social, économiques, etc.) de façon à contribuer à augmenter la crédibilité de l'État et à légitimer les institutions devant les communautés rurales¹⁶⁸. Ainsi, en se liant étroitement à la sécurité, le développement

¹⁶⁸ Deux perspectives distinctes se présentèrent au sujet du développement alternatif : d'un côté, les agents de la coopération internationale voyaient le thème comme une contribution au développement en général qui aidait à éviter l'aggravation du problème par les conditions de pauvreté et de marginalité de certaines régions. Selon cette approche, le contrôle des drogues est un instrument du développement humain et la réduction des cultures illicites, un résultat du processus de développement intégral (Vargas 2010: 47). L'autre vision, celle du gouvernement

alternatif s'élargit jusqu'à être envisagé comme développement économique en général et pas seulement en relation avec les cultures illicites.

Le gouvernement colombien chercha donc à ce que la Politique de développement alternatif (PDA) s'intègre à la politique agricole nationale :

« Le programme (DA) est de nature temporelle, sa durabilité à moyen et long terme dépend de son degré d'intégration aux autres politiques et programmes sectoriels de Plan de développement, en particulier avec la stratégie de Gestion sociale de la campagne et avec la politique d'environnement durable. De même le programme est cohérent avec le Plan national de développement forestier 2000-2025 (PNDF), qui établit un cadre stratégique à long terme, destiné à incorporer le secteur forestier au développement national à partir de la gestion durable des forêts naturelles et plantées » (DNP 2003: 4-5).

De même, dans l'évaluation du programme de DA dans le Putumayo, USAID estimait que:

« Pour la nouvelle administration, le Putumayo n'est plus une priorité géographique dans le contexte national. Elle tend à privilégier la thèse que la façon la plus efficace de créer une plateforme d'opportunités et d'atteindre le renforcement institutionnel est possible en concentrant les actions et les investissements "préventifs" dans les zones du pays ayant un plus grand développement institutionnel et d'infrastructure ». Ainsi, d'un investissement de caractère intégral on va vers le sectoriel, qui, en étant focalisé territorialement, est distribué dans tout le pays (USAID 2004: 28).

La Politique de développement alternatif assumait la distinction que faisait la politique agricole dans le Plan de développement, par rapport à la frontière agricole fixant les critères de focalisation de ses programmes. On prit en considération deux types de zones : le premier correspondait aux zones de cultures illicites qui se trouvaient à l'intérieur de la frontière agricole ; et le

colombien, considérait la DA comme une question liée à la sécurité nationale et un composant de sa stratégie d'offensive contre les guérillas et de récupération du contrôle territorial.

second type concernait les zones extérieures ou périphériques à la frontière agricole et aux zones de réserve et de conservation (Vargas 2010: 44). Pour les premières zones fut établi un programme nommé Programme de projets productifs (PPP)¹⁶⁹ ; et pour les secondes, le Programme des familles gardes forestières (*Programa de Familias Guardabosques*, PFGB)¹⁷⁰.

Le programme de « Familles Garde forestières » faisait partie des 100 points proposés par Álvaro Uribe dans sa campagne présidentielle comme manière de donner une continuité aux programmes d'éradication des cultures de coca. Le programme était destiné à 50 000 familles de tout le pays et cherchait à lier ces paysans à la protection, la conservation et au reboisement d'écosystèmes affectés par la plantation de cultures de coca et de pavot pour un usage illicite. Le programme promettait d'offrir un appui financier de 5 millions de pesos annuels (400.000 pesos mensuels soit environ 180 dollars) par famille comme contre-prestation au développement d'activités de garde forestier. Le gouvernement envisagea comme objectif pour la période 2003-2006 de récupérer 40 000 hectares affectés par les cultures illicites, maintenir hors de cette économie au moins 60 000 hectares et assurer la conservation d'environ 700 000 hectares de forêts naturelles dans des zones situées en Arauca, Catatumbo, Guaviare, Macizo Colombiano, Nariño, Nordeste et bas Cauca Antioqueño, Putumayo, Sierra nevada de Santa Marta et Sud de Bolívar (Informe Misión 2004: 39).

L'aide nord-américaine au Développement alternatif soutiendrait le Programme de projets productifs à travers le *Coca Alternative Development*

¹⁶⁹ On définit deux catégories de Projets productifs : la première catégorie, ceux de sécurité alimentaire, dont l'objectif était l'établissement de cultures vivrières, petites exploitations agricoles d'élevage et développement d'espèces mineures. La seconde catégorie correspond aux projets productifs à moyen et long terme dont le but était d'encourager des chaînes productives prioritaires, définies par leur caractère permanent, leur haut niveau de compétitivité et de valeur ajoutée, de même que le niveau de revenu et d'emploi capables de générer : cacao, caoutchouc, huile de palme, bois et café.

¹⁷⁰ Le PFGB a fourni un appui économique aux familles qui constituent des noyaux d'intervention à l'intérieur des zones de réserve, sous l'engagement de ne pas semer, ni re-semer des cultures illicites et favoriser le reboisement et la conservation des écosystèmes naturels stratégiques.

(CAD) développé entre mai 2001 et mai 2006. *Chemonics*, l'entreprise contractée par l'USAID, mit en place le programme en offrant des donations et sous-traitant avec des conseils municipaux, des organisations locales et régionales de producteurs, des ONG et le secteur privé. Le CAD se finança avec 97,3 millions de dollars provenant des fonds de l'USAID et de 18,7 millions supplémentaires provenant du secteur public et privé colombiens (USAID 2006: 1).

Le CAD fut structuré en quatre zones, définit trois indicateurs et se développa en deux phases (USAID 2006: 1):

- *Renforcement des organisations nationales et locales.* Appui aux ONG et autres sous-traitants chargés de la mise en place des projets, y compris l'assistance technique et l'entraînement en gestion et administration. Le programme avait pour objectif d'améliorer la capacité des gouvernements municipaux à planifier et à fournir des services basiques, encourager la participation citoyenne dans la prise de décisions locales, améliorer l'infrastructure sociale, promouvoir la transparence et la reddition de comptes au niveau local.
- *Expansion de l'infrastructure sociale dans les zones rurales.* Des fonds furent également fournis pour les routes, les ponts, les systèmes d'évacuation et le traitement des eaux et d'autres installations rurales, afin de renforcer la participation publique, améliorer la capacité de gestion municipale et promouvoir la transparence. Les activités avaient pour but commun d'accroître la présence et l'efficacité de l'État colombien, encourageant en même temps la participation citoyenne dans le gouvernement local. Les efforts furent coordonnés avec l'Agence présidentielle pour l'action sociale et la coopération internationale.
- *Expansion des opportunités économiques licites.* On chercha à établir une base productive qui pourrait soutenir une économie légale à travers des projets agricoles, d'élevage et agroindustriels. Le composant productif était la base du programme de l'USAID afin de promouvoir l'établissement et la

commercialisation de divers produits agricoles sur le marché, y compris une large gamme de cultures comme le lait, le caoutchouc, le manioc, le fruit de la passion, le café spécial, le cacao, la palme africaine et le cœur de palmier, des produits forestiers et des produits fabriqués par les micros, petites et moyennes entreprises suburbaines et rurales.

- *Amélioration de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles.*
Le programme cherchait à promouvoir la conservation et la gestion responsable des ressources naturelles et des plantations forestières, des ressources aquatiques, et la mise en place d'initiatives agro-forestières respectueuses de l'environnement. Ce programme fut mener principalement à travers des ONG locales et internationales et s'effectua en étroite relation et coopération avec le bureau du gouvernement qui gérait le Programme de développement alternatif de la présidence de la République.

On établit trois indicateurs afin de mesurer l'efficacité du CAD: nombre d'hectares de cultures illicites éradiquer de façon manuelle et volontaire ; nombre de familles bénéficiaires du programme et nombre d'hectares semés avec des cultures légales.

Le programme se développa en deux phases : la première de 2001 à 2003 se concentra sur la négociation et l'application des pactes d'éradication et l'établissement des activités licites ; la seconde, de 2003 à 2006, sur l'établissement et le renforcement de chaînes productives, ce qui impliquait l'organisation, la légalisation et l'opération de huit entreprises, le développement de six projets productifs agricoles, et le développement de deux centres agro-industriels ; cela dans le but de créer une économie régionale plus durable (Chemonics octobre 2003).

Durant les cinq ans de l'application du CAD, les résultats du programme furent : l'éradication de façon volontaire de 19595 hectares de cultures de coca, l'appui à 28 550 familias et l'ensemencement de 36 190 cultures légales (USAID 2006:4).

A la fin du programme CAD en 2006 la question se posa de savoir quelle devait être l'approche future du Développement alternatif en tenant compte des résultats obtenus jusqu'alors. On se demanda si l'on devait avoir une couverture géographique large, destinée à la réduction des cultures illicites (stratégie extensive) ; ou bien plutôt si l'on devait se concentrer sur les zones qui avaient un potentiel de production et se centrer sur le développement économique (stratégie intensive).

Etant donné les difficultés pour atteindre les objectifs du projet, rencontrées dans les zones de culture de coca les premières années du Plan Colombie, l'USAID réorienta les programmes vers une deuxième approche, se centrant sur les projets afin d'atteindre une croissance économique durable. A partir de 2006 l'USAID décida de changer la substitution des cultures illicites comme principal indicateur du DA et posa comme point de référence l'engagement des communautés, cherchant à générer une culture se référant principalement aux pratiques économiques légales ; il maintint le schéma de génération d'emploi et d'investissement à moyen et long terme avec des cultures de haute valeur à long terme, et de sécurité alimentaire. On ajouta un composant de renforcement des gouvernements locaux et d'infrastructure et on leva certaines exigences sur la protection de l'environnement. On maintint également la condition de « zéro coca » pour intervenir avec les programmes.

L'USAID mit alors en marche les programmes Plus d'investissement pour le développement alternatif (*Mas Inversión para el Desarrollo Alternativo*, MIDAS) et Zones de développement alternatif municipal (*Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal*, ADAM).

Le programme MIDAS fut projeté pour la période 2006-2010 avec un investissement de 160 millions de dollars. Son objectif était de « contribuer à augmenter la croissance économique et la compétitivité du pays à travers l'appui technique et financier aux initiatives entrepreneuriales qui aient un impact positif dans la génération de sources de revenu dans le but de réduire l'espace des activités illicites » (USAID janvier 2009: 13).

Pour rendre efficace la focalisation des investissements, furent établies, comme principe général, des zones prioritaires à l'intérieur des corridors régionaux choisis, cherchant à fortifier les économies locales, à générer des activités compétitives, des marchés sûrs et la durabilité à long terme. Ainsi, le champ d'action furent six corridors géographiques, lesquels correspondaient aux zones qui possédaient les conditions favorables 'a l'agriculture (conditions de sol, de climat), de proximité des centres urbains, d'infrastructure et de commercialisation¹⁷¹ (voir Annexes Carte 3 Corridors géographiques Programmes USAID).

Au programme furent intégrés trois composants productifs (petites et moyennes entreprises-Pymes, agro-commerce et forestier), et un politique:

Le composant PYME (*Pequeñas y Medianas Empresas*, Petites et moyennes entreprises) chercha à améliorer la compétitivité du tissu entrepreneurial du pays, à travers l'assistance technique à des projets d'expansion entrepreneuriale générant de nouveaux emplois durables dans les corridors MIDAS.

Le composant d'agro-commerce avait pour objectif de développer des projets agricoles durables alternatifs aux cultures illicites, mis en place par les paysans en Alliance avec les entreprises privées agro-industrielles, et à travers l'implication directe au système financier et les institutions publiques régionales et nationales.

Le composant de commerce forestier avait comme but de promouvoir le développement alternatif à travers les investissements pour l'établissement de plantations forestières et l'amélioration dans la gestion des ressources forestières dans le but de créer de nouveaux emplois et opportunités de revenus. Le programme se développa dans des zones éloignées et des territoires auparavant contrôlés par les acteurs armés illégaux où les

¹⁷¹ Cela implique dans la pratique d'abandonner le critère d'opérer dans les zones de plus grande concentration de cultures illicites avec lequel avait été mis en place le développement alternatif depuis les années 90.

alternatives pour la création d'entreprises étaient inexistantes. Le programme travailla sur deux fronts : plantation forestières (bois et caoutchouc) et administration de forêts naturelles.

Le composant politique avait pour but d'assister le gouvernement colombien dans la mise en place d'une série de réformes structurelles, ce qui permettrait de promouvoir la compétitivité de l'économie colombienne dans son ensemble et maintenir des niveaux élevés de croissance économique. On considérait que le pays était encore déficitaire dans des domaines comme la garantie de droits de propriété de la terre et de l'usage des terres fertiles, le respect des droits du travail, l'accès limité au secteur financier, la rareté de l'assistance technique et de l'information sur les marchés pour les petits producteurs ruraux et urbains, l'inadéquation de l'infrastructure et l'absence d'incitation à la protection et l'usage approprié des ressources naturelles. De même, le niveau de communication et de coordination entre les institutions régionales et le niveau national restait insuffisant, ce qui limitait le potentiel productif des régions.

Le programme cherchait à encourager l'État colombien à s'engager dans l'adoption de politiques économiques substantielles et dans le dépassement des rigidités institutionnelles afin de pouvoir améliorer le climat des affaires et générer la confiance des investisseurs. On considérait que de telles réformes permettraient au pays de profiter au maximum des opportunités associées au Traité de libre commerce avec les États-Unis (USAID janvier 2009: 88).

Le programme fonctionna en incitant à l'initiative privée, à travers des appels à candidatures destinés aux investisseurs privés afin qu'ils présentent des propositions de projets ; les propositions étaient sélectionnées en fonction des chiffres viables et de solides bases commerciales, et celles qui offraient un pourcentage d'investissement total à travers des subventions non-remboursables. On considérait que cette méthode possédait le potentiel de multiplier les fonds de l'USAID et d'augmenter l'investissement. MIDAS fut

conçu seulement pour financer un petit pourcentage des projets sélectionnés, laissant la majeure partie de l'effort financier aux investisseurs déjà présents, aux institutions bancaires, au gouvernement et aux autres parties intéressées (ARD 2006). Le programme fut géré par l'entreprise privée ARD Inc. (*Associates in Rural Development*)¹⁷².

Étant donné l'importance du conflit terrien¹⁷³ et son incidence sur le DA, l'USAID a envisagé des actions en matière de politique de terres à travers son programme MIDAS. L'objectif consistait à formaliser et légaliser la propriété rurale, à garantir la sécurité juridique, à avancer dans la démocratisation de la propriété rurale, à garantir un usage plus intensif de la terre apte à produire, créer et améliorer les sources de génération d'emploi et de revenus. C'est pourquoi furent définis les domaines de travail suivants. (Vargas 2010: 146):

1) Amélioration de l'efficacité du marché des terres. Pour la concrétisation de cet aspect, MIDAS décida de développer des processus locaux et régionaux de :

- Formalisation et légalisation des droits de propriété.
- Actualisation cadastrale.

2) Protection des droits de propriété rurale. Dans ce domaine de travail se distingue la restitution de terres aux victimes de la violence. Ici il faut noter l'importance du travail d'accompagnement sur la loi des victimes et à la tête du programme de restitution des biens.

¹⁷² Il s'agit d'une entreprise nord-américaine fondée en 1977, dont le siège est dans le Vermont et dédiée à la mise en place de projets de développement économique dans différentes régions du monde. ARD est une filiale de *Tetra Tech* : <http://www.ardinc.com/ard/>.

¹⁷³ Il s'agit du conflit social lié à la structure agraire et l'appartenance de la terre, qui donne lieu à une confrontation entre les grands propriétaires et l'économie paysanne. C'est une question fondamentale qui demeure irrésolue dans le pays, étant donné que depuis des décennies il a été impossible de mettre en place une véritable réforme agraire.

3) Finalement, la génération de revenus pour la population vulnérable fut définie comme autre domaine de travail. Pour ce faire, il était nécessaire de mettre l'accent sur:

- L'usage productif des terres prises au narcotrafic.
- Les projets productifs des terres destinées à la compensation des victimes de la violence.
- L'usage productif et durable de territoires collectifs.

L'USAID a mis en place des projets pilotes de formalisation de la propriété rurale dans des communes sélectionnées, pouvant participer dans d'autres communes qui s'engageaient à assumer les engagements de l'Accord. On proposa également d'impulser et de résoudre un nombre de cas de formalisation de propriétés rurales dans un délai maximum d'un an. Finalement, on proposa des ajustements aux normes et aux procédures judiciaires et administratives afin de faciliter la formalisation de la propriété rurale en Colombie.

Ces actions ont eu une grande incidence sur le Programme de restitution de biens à travers lequel il était recherché l'établissement de mécanismes efficaces de réparation des victimes qui souffrirent de l'usurpation ou dépossession de leurs biens. Le cadre légal et institutionnel du programme fut inscrit dans la loi de réparation des victimes du Congrès présentée initialement en juin 2009.

L'autre grand programme de DA mis en place à partir de 2006 est celui des Zones de développement alternatif au niveau municipal (*Áreas de Desarrollo Alternativo a Nivel Municipal*, ADAM), lequel fut attribué par l'USAID à ARD, Inc. en octobre 2005, pour une valeur de 190 millions de dollars et pour un délai de cinq ans. L'objectif de l'ADAM était de développer et d'appliquer un programme durable de développement, destiné aux marchés, dans le but de promouvoir l'éradication de la coca et du pavot dans leur lieu de

production, de même qu'empêcher la culture de drogues dans des zones rurales où il n'y en avait pas encore. La stratégie de l'ADAM se basait sur l'idée qu'un des éléments clés pour réussir un développement économique durable était la création de liens forts et efficaces entre les institutions gouvernementales, les marchés et les producteurs locaux.

Les objectifs de l'ADAM sont ceux exposés par l'USAID/Colombie dans l'Objectif stratégique II (SO-2) « Alternatives économiques et sociales étendues contre la production de cultures illicites » et ses résultats intermédiaires correspondants au « Renforcement du gouvernement local et des institutions » et « Opportunités durables pour une économie licite ». Contractuellement l'ADAM correspond au SO-2 mais développe aussi d'importantes contributions au SO-3 à travers l'appui aux Personnes déplacées de l'intérieur (*Personas Desplazadas Internamente*, PDI), (USAID avril 2006: iii).

Le programme incluait trois composantes :

- Développement alternatif (DA): alternatives de revenus viables et durables à l'intérieur et hors de la ferme, associant les groupes producteurs au niveau local et régional aux marchés nationaux et internationaux, renforçant au cours du processus les liens avec la chaîne de production en unissant les producteurs aux acheteurs.
- Gouvernabilité locale (GL): projets d'infrastructure sociale, promotion de la participation citoyenne, renforcement de la gestion municipale, et satisfaction des nécessités de la démocratie locale dans le but d'assurer une durabilité/colombianisation du programme à long terme.
- Population déplacée (IDP): assistance aux personnes déplacées à travers des sous-projets d'infrastructure sociale comme la construction ou l'amélioration des systèmes d'eau et d'assainissement, routes, écoles et centres de santé.

L'objectif de l'ADAM était de donner un appui aux gouvernements locaux, communautés et acteurs territoriaux grâce à un portefeuille de services concerté avec les communautés. Les critères de focalisation s'établirent en donnant priorité aux zones caractérisées par l'illégalité, le conflit, l'insécurité, le peu de présence de l'État et le manque d'opportunités économiques. Le programme chercha aussi à créer des mécanismes de communication et d'articulation plus efficaces entre les niveaux central, départemental et municipal de l'État colombien.

Durant les cinq années de mise en place du programme, l'ADAM travailla dans 94 communes de 4 régions stratégiques de l'USAID, en coordination avec le Bureau d'Action sociale du gouvernement colombien.

Une des critiques à l'approche du développement alternatif appliquée à travers le Plan Colombie dans cette deuxième étape fut son impact limité sur les problèmes des paysans producteurs de coca ; par exemple le manque d'intégration des programmes plus larges de développement régional. Dans un rapport l'USAID reconnaissait que,

« la majeure partie des initiatives de développement alternatif ne répondent que de manière partielle à une situation par elle-même complexe, en se concentrant seulement sur certaines régions, sur quelques segments de la population et en mettant l'accent sur certains thèmes. Par définition, c'est insuffisant à long terme. Ce qui est réellement nécessaire est une stratégie cohérente de développement régional intégré qui incorpore des éléments supplémentaires tels que la santé, l'éducation et la justice, qui promeuvent un meilleur usage des ressources existantes ou fournissent des fonds pour financer le développement » (USAID 2006: 28).

2.3.2. L'attention à la population déplacée

Durant la deuxième étape du Plan Colombie le programme d'attention à la population déplacée a acquis une relative importance grâce aux actions préalables développées dans la première étape par le programme de l'OTI. Ce

programme reçoit des fonds de deux agences gouvernementales nord-américaines : le Bureau de Population, Réfugiés, Migration du département d'État (*Population, Refugees, Migration*, PRM) et l'USAID. PRM fournit des fonds pour l'assistance d'urgence aux familles et aux individus durant les 90 premiers jours après le déplacement. Après cette période, le programme d'assistance de l'USAID octroie une aide à moyen et long terme aux déplacés jusqu'à ce qu'ils puissent revenir dans leurs foyers ou se réinstaller. Depuis 2001, le programme de l'USAID s'est centré sur les objectifs suivants (USAID Novembre 2007):

- Générer des revenus et des emplois au moyen de la formation professionnelle, le développement d'affaires et d'activités complémentaires.
- Renforcer la capacité des organisations non gouvernementales colombiennes et des entités gouvernementales à tous les niveaux de prestations de services aux déplacés intérieurs et aux autres groupes vulnérables.
- Offrir une assistance technique, une formation et un suivi afin d'améliorer le logement et les subventions à la construction appuyée par le gouvernement.
- Augmenter l'accès à une éducation de qualité à tous les niveaux, particulièrement au niveau primaire.
- Améliorer l'accès à la santé, l'eau potable et l'assainissement pour les déplacés intérieurs et les groupes vulnérables.
- Faciliter la réinsertion, la réinstallation et/ou le retour des familles déplacées à l'intérieur, des options de vie saine en leur offrant l'accès aux services sociaux essentiels.
- Renforcer et améliorer la coordination entre les efforts institutionnels et communautaires afin d'appuyer les déplacés intérieurs et les communautés d'accueil.

- Améliorer la sécurité alimentaire pour les déplacés intérieurs et les groupes vulnérables.
- Fournir une éducation sanitaire en enseignant aux familles à préparer les aliments, la nutrition, le soin des enfants, la santé sexuelle et reproductive.
- Améliorer l'accès au marché pour les déplacés intérieurs et les groupes vulnérables.

Les résultats du programme ont été en général une réussite, surtout en ce qui concerne le renforcement de la capacité de gestion des organisations non gouvernementales et des agences du gouvernement colombien. En 2007 le programme avait réalisé des activités dans 170 communes : 500 000 personnes vulnérables et les déplacés reçurent une aide financière ; 67 000 personnes participèrent aux programmes de sécurité alimentaire ; 50 000 enfants et plus de 240 000 personnes reçurent des services de santé (USAID novembre 2007)¹⁷⁴ .

2.3.3. La réforme de la justice

Durant la deuxième étape du Plan Colombie, le Programme d'administration de la justice (PAJ), financé par l'USAID et développé à travers un contrat de cinq ans avec *Checchi*, passa de la phase de formulation et planification à celle de l'exécution. Des actions furent réalisées dans quatre domaines :

- Système accusatoire
- Défenseur public
- Maisons de la justice

¹⁷⁴ Pour le détail de l'évaluation de l'impact des programmes de génération de revenus, en particulier la formation professionnelle et l'offre de micro-crédits, voir: USAID Junio 2005 "Hacia una Política Proactiva para la Población Desplazada". Disponible sur le site: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG968.pdf

- Résolution alternative de conflits.

1) La mise en place du système accusatoire

Une fois créé le cadre légal nécessaire à travers l'acte législatif n° 03 du 19 décembre 2002, on commença le processus de réforme du système pénal colombien vers un système accusatoire.

La Commission interinstitutionnelle formée pour la mise en place du système accusatoire définit le plan d'action pour l'application de la réforme pénale qui changea le système d'enquête et les procédures pénales. Le plan fut financé avec des fonds de l'USAID et définis les domaines stratégiques suivants (USAID 2006: 3):

- *Développement des études de coûts et des plans opérationnels pour l'application du système accusatoire.* Le programme finança des études pour déterminer les coûts de mise en place du système accusatoire et le développement des plans pour l'application du système dans les quatre premiers districts judiciaires. La Commission interinstitutionnelle lança un concours national pour la conception de la transition. Le concours fut gagné par une union temporelle entre l'Université des Andes et l'Institut SER de recherche. Le projet accordé avait trois objectifs principaux : a) en premier lieu, identifier les actions qui furent nécessaires pour préparer et initier le processus de mise en place du nouveau système pénal dans le pays ; b) en deuxième lieu, quantifier les coûts associés à la mise en place du système accusatoire ; et c) réaliser une analyse coût/bénéfice de la réforme pénale afin de déterminer sa rentabilité en termes économiques et sociaux pour le pays (Reyes 2005:10).

Ces études aidèrent le gouvernement colombien à déterminer les assignations budgétaires pour le fonctionnement du système accusatoire et permit au gouvernement des États-Unis, et à d'autres donateurs, d'évaluer les ressources financières nécessaires et les demandes d'assistance de ses homologues.

- *Infrastructure physique et technologique.* En tenant compte du fait que le système accusatoire travaille à travers des audiences publiques, le programme d'appui du Conseil supérieur de la magistrature finança la conception - et la construction (ou reconstruction) des salles, y compris l'installation d'équipements techniques pour l'enregistrement des procédures de preuve. Le programme appuya la création de 28 salles dans 17 villes de tout le pays, qui s'ajoutèrent aux 13 qui avaient été construites avant le contrat avec *Checchi*.
- *Système de gestion pour les tribunaux d'exécution des peines.* Le programme fournit un appui technique et financier au Conseil supérieur de la magistrature pour la modernisation de certains tribunaux d'exécution des peines à Bogotá et Boyacá; il finança aussi la conception d'un système pour informer de l'accomplissement des peines sans nécessité d'accéder à la totalité du dossier qui serait envoyé au juge d'exécution des peines. Ce système a permis la consultation rapide d'information par les juges de peines, et la constitution d'un système automatisé de contrôle et de suivi afin assurer l'achèvement du jugement des accusés condamnés.
- *Centre de services judiciaires.* Le programme offrit une assistance technique pour la conception du Centre de services judiciaires, lequel héberge toutes les entités du secteur de la justice (la Police, la médecine légale, le procureur, l'avocat de la défense, la *Procuraduría* et les juges) et centralise l'appui administratif aux magistrats dans la gestion des différentes audiences publiques et privées.
- *Transformation culturelle.* On conçut un programme qui inclut des actions destinées aux opérateurs de système, aux étudiants en droit et à la communauté en général. On développa un programme d'entraînement interinstitutionnel pour les opérateurs judiciaires, un programme d'appui à l'enseignement du système accusatoire dans les facultés de droit de tout

le pays, et une campagne de promotion et de diffusion du système accusatoire pour le public en général.

2) *Système national de défense publique*

Le programme d'administration de la justice posa comme objectif de développer et d'appliquer un modèle intégré de services de défense publique qui donna lieu à l'adoption du Système national de défense publique à travers la loi 906 de 2004 par laquelle est expédié le Code de procédure pénale et la loi 491 de 2005.

La stratégie du programme se développa dans quatre domaines (USAID 2006: 7-8):

- *Renforcement institutionnel* : il fut exécuté à travers le programme de renforcement des systèmes administratifs et de développement des procédures de gestion interne. Cinq unités administratives de la Défense publique furent créées pour Bogotá, chacune avec un coordinateur universitaire, 18 défenseurs publics et un enquêteur. Furent également créées des unités administratives à Boyacá, Santander, Medellín, Cali et dans le Valle del Cauca. Suivant les recommandations du programme, le Défenseur du peuple nomma pour la première fois des enquêteurs, des coordinateurs et des auxiliaires administratifs comme personnel direct et permanent. Le programme aida aussi à développer un large processus de recrutement transparent, qui se basa sur des critères d'expérience et de mérite. Le nombre de défenseurs et d'enquêteurs s'est accru substantiellement à Bogotá et dans l'Eje Cafetero avec 476 défenseurs publics et 22 enquêteurs, et les régions de Boyacá, Santander, Valle del Cauca et Medellín avec 285 défenseurs publics et les enquêteurs.
- *Formation* : on établit l'Unité nationale de formation de la *Defensoria* et on développa un réseau de défenseurs publics. Le programme d'assistance dans la formulation d'un Plan national de formation 2003-2006 incluait

huit modules de formation et fut distribué aux défenseurs au niveau national. Deux experts nord-américains formèrent un total de 322 employés du Système national de défense publique. On conçut également du matériel de formation pour les défenseurs publics, les enquêteurs, les coordinateurs administratifs et la salle d'appel.

- *Amélioration de l'accès à la justice* : le programme offrit un appui technique et financier pour le développement d'un système de gestion de l'information, connu sous le nom de « *Visión Web* » de l'information. Le programme acheta des ordinateurs, des imprimantes et des câbles de voix et de données pour les bureaux du Défenseur public et les unités de réponse immédiates à Bogotá dans l'Eje Cafetero. Le programme offrit une assistance dans l'élaboration et la promotion de la Commission de réforme constitutionnelle dans les débats sur le Code de procédure pénale, le Code pénal et la loi du Système national de défense publique. Le programme recommanda également plusieurs dispositions réglementaires pour le Défenseur du peuple, y compris la régulation des enquêteurs DOP, des criminologues et des services de défense publique.
- *Education et conscience publique* le programme développa des campagnes de communication pour l'éducation des groupes destinataires de la Défense publique et du système de défense publique. Ces campagnes s'orientèrent vers la divulgation de la DP et le droit du citoyen à la représentation légale ; une campagne fut dirigée vers les détenus et les prisonniers pour qu'ils puissent comprendre leurs droits. Une autre campagne de promotion et de recrutement fut menée pour promouvoir et motiver les étudiants en droit afin de faire des rotations cliniques avec la DP. Le programme appuya aussi la publication et circulation de la revue *La Defensa*, qui fut dédiée aux thèmes importants de la défense pénale

3) Programme national de maisons de justice

Durant la période du contrat avec Checchi, le programme d'administration de la justice doubla le nombre de maisons de justice passant de 19 à 42 et distribuées dans tout le pays. On développa aussi le premier modèle régional de maisons de justice. Le programme contribua également à la création du Système de planification nationale pour le programme des maisons de justice destiné à la recherche de ressources d'autres donateurs internationaux et du secteur public et privé colombien pour la durabilité du projet à long terme.

Le programme national de maisons de justice posa comme objectifs de promouvoir une meilleure coexistence, d'aider les victimes de violence familiale et sexuelle, d'impulser une culture des droits de l'homme dans les communautés locales, d'encourager l'éducation et la conduite citoyenne légale. Le programme avança dans le développement du pluralisme juridique au moyen de l'établissement d'une connaissance partagée des différentes procédures de résolution de conflits, y compris un dialogue entre les groupes ethniques et les accords préliminaires pour la gestion de cas d'ensemble entre la juridiction spéciale pour les communautés indigènes, les lois relatives aux communautés afro-colombiennes et autres groupes ethniques.

Une autre initiative aborda les applications de la justice réparatrice, tant en matière de justice pénale que dans les autres conflits présentés dans les maisons de justice. Une activité supplémentaire fut le développement des facultés de coexistence pacifique et les initiatives avec les groupes de jeunes qui travaillent avec les maisons de justice (USAID 2006: 14).

4) La résolution alternative de conflits

Pour développer la conciliation équitable et les juges de paix, le Programme d'administration de la justice (PAJ) proposa trois stratégies basiques : l'élargissement, la durabilité et le renforcement institutionnel, lesquels furent soutenu à travers une campagne de communication qui servit pour promouvoir les mécanismes de résolution de conflits.

Le contenu des stratégies fut le suivant (USAID 2006: 17-18):

- Expansion : on réalisa un total de 37 programmes de conciliation en équité dans le but d'aider à entraîner et certifier de nouveaux conciliateurs. Ces projets de conciliation eurent cinq étapes basiques : sensibilisation du personnel judiciaire, formation de leaders communautaires à être conciliateurs en équité et un module spécial sur la durabilité.
- Durabilité : on offrit d'abord un appui à la Commission du pouvoir judiciaire pour la conciliation en équité. On développa un plan de travail pour faciliter la coordination d'actions conjointes et la planification pour le renforcement de cette institution. En 2005, le programme promut la création d'un Centre de documentation spécialisé en MASC (*Métodos Alternativos de Solución de Conflictos*) qui se trouve dans la Faculté de droit de l'Université Santo Tomás à Bogotá. De même fut appuyée la création d'organisations - de conciliation dans tout le pays, lesquelles formèrent l'Association colombienne de conciliateurs en équité.
- Renforcement institutionnel. Le PAJ travailla avec trois institutions : le ministère de l'Intérieur et de la Justice, l'Association colombienne de conciliateurs en équité et l'École judiciaire Rodrigo Lara Bonilla. Dans le travail avec le ministère de l'Intérieur et de la Justice on promut la formulation d'une politique publique dans le domaine de la justice avec équité ; on établit une stratégie de coordination et de communication entre le ministère et les conseils municipaux. De plus, on soutenait le ministère dans le développement d'une infrastructure d'appui à la mise en place de la conciliation en équité. On créa aussi un système d'administration de l'information pour la conciliation en équité.

Avec l'Association colombienne de conciliateurs en équité, le PAJ fournit une aide pour l'impression et la distribution des matériaux institutionnels, comme pour la réalisation d'ateliers destinés au renforcement institutionnel tant au niveau national que régional. Le travail avec l'École judiciaire Rodrigo Lara

Bonilla se concentra sur la réalisation d'ateliers de promotion de la conciliation en équité parmi les juges ; on réalisa des ateliers « formation de formateurs » pour les juges. En outre, le PAJ fournit le matériel de formation pour l'élaboration et l'impression de brochures sur le patrimoine de conciliation et de justice formelle.

En relation avec le Programme de justice de paix (PAJ), on finança l'élection de juges de paix dans sept communes du Valle del Cauca; on appuya la Commission intersectorielle de justices de paix du ministère de l'Intérieur et de la Justice. De même, le programme a financé la réalisation d'études et de séminaires sur la justice de paix comme l'entraînement de juges de paix dans plusieurs endroits du pays.

Étant donné qu'en 2001 il y avait peu d'ONG qui travaillaient dans le secteur de la justice, surtout aux niveaux locaux et régionaux, le PAJ inclut une série d'activités destinées à promouvoir la participation de la société dans son ensemble dans les réformes du système judiciaire colombien. Ces activités furent à la charge de *Partners of the Americas* (POA), un sous-traitant de *Checchi*. Tout au long des cinq années d'exécution du programme 83 projets furent financés pour un total de 2.2 millions de dollars.

A la fin du programme au début 2006 la mise en place du système accusatoire affrontait encore de sérieux problèmes : le financement des tribunaux, les fonctionnaires judiciaires, la *Fiscalía General de la Nación* et les fournisseurs de la défense publique étaient insuffisants ; les institutions du secteur judiciaire et la formation dans les universités ne répondait pas aux nécessités émergentes de formation des opérateurs de justice du futur inscrits dans leurs programmes et la coordination interinstitutionnelle pour la réforme du secteur judiciaire et la modernisation était faible ou inexistante (USAID 2010: 8). La justice n'englobait toujours pas l'ensemble des citoyens ; elle restait d'accès limité pour les secteurs les plus marginaux, les pauvres, les afro-colombiens, les indigènes, les femmes, les jeunes et ceux qui vivaient dans les zones éloignées. A cela contribuait le fait que l'État avait encore une présence

limitée dans les régions du pays les plus affectées par le conflit, ce qui empêchait la venue des services de justice là où ils étaient le plus indispensables. Toutes ces circonstances obligèrent à prolonger le programme dans l'étape suivante.

2.3.4. La négociation avec les groupes paramilitaires

Dans la Politique de sécurité démocratique du gouvernement Uribe fut incluse une loi, à la fin 2002, habilitant les négociations de paix avec n'importe quel groupe armé, même si celui-ci n'avait aucun statut politique. C'est ainsi que s'ouvrit la possibilité d'une négociation avec les paramilitaires, groupes d'autodéfense d'extrême droite créés dans les années 80, lesquels en 1997 se regroupèrent sous le nom d'Autodéfenses unies de Colombie (AUC). Cette organisation signa avec le gouvernement l'Accord de Santafé de Ralito en juillet 2003 dans lequel elle s'engageait à se démobiliser progressivement jusqu'à disparaître comme groupe armé en 2005¹⁷⁵.

Le résultat de cette négociation fut le processus de « Justice et Paix » dans lequel le gouvernement offrit aux leaders paramilitaires démobilisés des condamnations réduites en échange de la confession de leurs crimes et la réparation des victimes ; l'engagement fut inscrit dans la loi de Justice et Paix (LJP) approuvée par le Congrès colombien le 21 juin 2005, à travers laquelle fut défini le cadre légal de la négociation¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Une analyse détaillée du processus de négociation des paramilitaires avec le gouvernement colombien se trouve dans : Jaramillo, Sergio et Duncan, Gustavo. (2006) "De la transacción a la construcción: el proceso con las Autodefensas". Bogotá, Fescol, Corporación Nuevo Arco Iris. Les cultures de coca augmentèrent de 140% entre 1995 et 1999 ; la production de cocaïne produite dans le pays s'accrut de 26 %, passant de 230 à 520 tonnes entre 1995 et 2000.

¹⁷⁶ La loi 975 de 2005 nommée loi de Justice et Paix (LJP) est l'instrument juridique qui encadre ce qui est connu sous le nom de justice de transition, laquelle cherche à reconnaître les victimes et promouvoir les initiatives de paix, réconciliation et démocratie. La base de la norme est constituée de quatre piliers fondamentaux : le droit à la vérité, à la justice, à la réparation et aux garanties de non répétition. Juridiquement la norme prévoit qu'il y ait soumission à la justice des responsables de crimes atroces ou de lèse-humanité, en échange d'une peine alternative, entre 4 et 8 ans de prison. Pour obtenir ce bénéfice de la loi, les démobilisés doivent livrer leurs biens afin

Dès le début, le processus affronta diverses difficultés : la première d'entre elles était de savoir avec qui on négociait car plusieurs des chefs paramilitaires assis à la table des négociations étaient des narcotrafiquants qui achetèrent la franchise paramilitaire pour éviter l'extradition aux États-Unis : Salvatore Mancuso, Don Berna, Ernesto Báez et « Jorge 40 », quatre des principaux négociateurs paramilitaires étaient demandés en extradition à ce moment-là (RS 5 Octobre 2005)¹⁷⁷. L'autre obstacle était lié au nombre indéterminé de combattants dans les rangs paramilitaires. Le gouvernement avait estimé initialement qu'il y avait entre 10 000 et 13 000 hommes en armes, cependant à partir de 2003 et jusqu'au milieu de 2006 se démobilisèrent plusieurs blocs paramilitaires : on estimait que jusqu'en 2010 31 668 anciens paramilitaires s'étaient démobilisés (ET novembre 2010).

Le gouvernement des États-Unis fut le troisième acteur des négociations entre le gouvernement colombien et les groupes paramilitaires. Si Washington soutenait politiquement le processus depuis le début, il insista sur la nécessité que la négociation ne finisse pas par l'impunité des crimes commis par les paramilitaires ni par la légalisation des narcotrafiquants. Dans le débat et l'approbation de la loi de Justice et Paix se firent entendre des critiques de la part de certains secteurs du Congrès nord-américain et de l'ambassade des États-Unis en Colombie. Cette dernière envoya un message à plusieurs congressistes colombiens et à des médias locaux où elle exprimait des observations sur cinq aspects critiquables de la loi : « qu'elle soit approuvée

de réparer les victimes, ne pas commettre de nouveaux délits et collaborer au processus de Justice et Paix en confessant la vérité, entre autres conditions. La Ley 975 de 2005, de Justicia y Paz Diario Oficial No. 45.980 (2005), Disponible sur le site:

http://www.fiscalia.gov.co/justiciapaz/Documentos/LEY_975_concordada.pdf

¹⁷⁷ L'extradition fut la pierre de touche du processus de Justice et Paix. La menace d'extradition aux États-Unis était la base du gouvernement colombien afin de convaincre les paramilitaires d'arriver à un accord de paix et se démobiliser. Cette situation fut une conséquence indirecte des attentats du 11-S comme de l'instauration de la Cour pénale internationale puisque les AUC furent cataloguées internationalement d'organisations terroristes et accusées d'être responsables de crimes de lèse-humanité. Dans les négociations de Santa Fé de Ralito, le président Uribe offrit aux leaders paramilitaires d'utiliser ses pouvoirs exceptionnels pour leur éviter l'extradition et d'être éventuellement jugés par la Cour pénale internationale (RS 24 septembre 2004). La question de fond était l'immense pouvoir des narcotrafiquants qui voulurent profiter d'une négociation de paix avec les paramilitaires. De fait, à ce moment-là, ils envisagèrent la possibilité de faire des accords directs avec la justice des États-Unis, avec le soutien du gouvernement colombien (ET 2 avril 2006), (ET 11 mai 2007).

rapidement, qu'elle reçoive un ample soutien, qu'elle démantèle effectivement les groupes armés illégaux, qu'elle définisse les bases du futur à travers la vérité et la réparation et qu'elle renforce la coopération en matière d'extradition »(ET 8 avril 2005).

Aussitôt expédiée la LJP, six députés démocrates des États-Unis envoyèrent au président Uribe une lettre lui manifestant leur préoccupation et leur déception au sujet du texte du projet de loi. Les députés demandèrent de passer les peines alternatives de 5 à 10 ans, et non de 4 à 8, comme il était prévu dans le projet original (ET 6 juin 2005). Pour sa part, le sénateur républicain Richard Lugar, du Comité de relations extérieures, fit également des objections qui attirèrent l'attention du gouvernement :

« Je suis préoccupé par le fait que le projet proposé par votre gouvernement et approuvé en première commission par le Congrès de Colombie n'exige pas aux combattants paramilitaires qui souhaitent recevoir les bénéfices de leurs peines, qu'ils révèlent depuis le début leur connaissance de la structure opérationnelles et les sources de financement de ces organisations terroristes et le rôle de leurs membres individuels dans des activités illégales », (ET 14 juin 2005).

Le Sénat nord-américain imposa des conditions strictes pour verser l'aide de 3,2 millions de dollars qui avait été approuvée pour l'année 2006 dans le but d'appuyer le processus de démobilisation. Dans les médias nord-américains il y eut aussi une polémique sur l'approbation de la loi. Alors que le *New York Times* la qualifiait de « capitulation de la Colombie » face aux groupes paramilitaires, le *Washington Post* soutenait que les États-Unis devaient faire tout leur possible pour s'assurer que le processus de paix avec les paramilitaires soit un succès (ET 2 août 2005). Avec le triomphe de la majorité démocrate aux élections législatives, le thème du paramilitarisme fut une des raisons qu'avancèrent les congressistes démocrates pour ne pas approuver en 2007 le TLC avec la Colombie (ET 1^{er} juillet 2007).

Le processus de « Justice et Paix » fit partie de l'intervention molle dans cette deuxième étape du Plan Colombie. Depuis 2005, le département de Justice des États-Unis avait remis des fonds à l'Unité de Justice et Paix de la *Fiscalía* afin d'appuyer le processus. Jusqu'en 2010 10 millions de dollars de ressources furent donnés pour le déroulement des audiences, l'acquisition d'équipements et l'entraînement de médecine légale qui incluait l'appui de 11 équipes d'exhumation et preuves d'ADN, l'achat de véhicules, l'entraînement à la gestion et l'analyse de l'information, et l'assistance technique pour les procureurs et enquêteurs colombiens.

En ce qui concerne les programmes de réinsertion des démobilisés, le Programme de réinsertion à la vie civile (PRVC) du ministère de l'Intérieur et de la Justice depuis 2002 jusqu'à 2006, et le Haut-Conseil pour la réintégration (ACR) depuis 2006 jusqu'à 2011, furent chargés de réintégrer à la vie civile les ex-combattants des groupes armés en marge de la loi (Policía Nacional 2008). En 2002, le gouvernement colombien conçut et mit en place en schéma de réinsertion et réintégration à la vie civile basé sur les composants suivants : 1) aide humanitaire¹⁷⁸, 2) affiliation au régime subventionné de santé ; 3) possibilité de formation universitaire et professionnelle ; 4) attention psychosociale à travers de thérapies individuelles, d'ateliers collectifs et différenciés selon le type de population et les caractéristiques des personnes ; et 5) alternatives pour la génération de revenus envisageant le travail formel, informel et les projets productifs, actuellement nommés plans d'affaire (Mendez et Rivas 2008:10).

La Commission nationale pour la réparation et la réconciliation (CNRR) fut créée dans le cadre du processus de Justice et Paix, avec un mandat de 8 ans afin de piloter le processus de réintégration et le travail des autorités nationales et locales dans le but d'assurer la complète démobilisation et

¹⁷⁸ Selon les politiques du PRVC l'aide humanitaire consistait en une allocation mensuelle que recevait le démobilisé durant la période de durée du programme, c'est-à-dire 18 ou 24 mois. Suite à des changements de politiques, l'ACR a décidé d'attribuer pour un temps indéfini cette aide humanitaire à la condition que chaque démobilisé s'engage à continuer le processus de réintégration que le programme considère convenable pour lui.

évaluer la réparation et la restitution aux victimes. La CNRR était constituée de cinq représentants des organisations de victimes, et un représentant de chacune des agences suivantes : vice-présidence de la République, *Fiscalía*, ministère de l'Intérieur et de la Justice, ministère de l'Économie, Défenseur du peuple et Action sociale qui occupe les fonctions de secrétariat technique¹⁷⁹. La CNRR compte 10 bureaux régionaux répartis dans tout le pays.

L'USAID a fourni un appui logistique et des ressources à la CNRR afin de développer des procédures qui permettent d'identifier les victimes pour le Fond de réparation des victimes. Le gouvernement des États-Unis a également collaboré avec la CNRR dans la conception et le développement d'une base de données inter-agences de victimes, de même que dans le développement d'une stratégie d'enregistrement des victimes qui incluent des mécanismes pour recueillir l'information qui serve de base pour accélérer le processus de réparation (Memorandum HR 2010: 63).

Le programme de démobilisation reçut aussi le soutien d'autres acteurs internationaux : la Commission européenne donna 1,5 millions d'euros afin de fortifier les activités locales de réconciliation et réinsertion, et aider les groupes de victimes du conflit colombien.

De même, la Mission d'appui au processus de paix de l'Organisation des États américains (MAPP/OEA) a appuyé depuis 2004 le processus de paix entre le gouvernement et les Autodéfenses unies de Colombie dans tous les aspects importants : la vérification du cessez-le-feu ; la démobilisation ; la livraison et destruction des armes ; le pilotage de la réintégration d'ex-combattants ; le pilotage et l'appui à la mise en place de la loi de Justice et Paix ; et l'accompagnement aux victimes et communautés. La Mission a reçu l'appui financier de plusieurs pays et organismes internationaux y compris du gouvernement des États-Unis et l'USAID.

¹⁷⁹ La description détaillée de la structure et des fonctions de la CNRR est disponible sur le site : <http://www.cnrr.org.co/>

Au début de mai 2008 14 des grands chefs paramilitaires furent extradés aux États-Unis ce qui par conséquent mit fin au processus de paix¹⁸⁰.

2.3.5. *Les droits de l'homme*

Les programmes de droits de l'homme furent un autre des composants de l'intervention molle dans cette deuxième étape. Parmi ceux-ci se distingua le Système d'alertes précoces (*Sistema de Alertas Tempranas*, SAT) du Défenseur du peuple. Ce programme pilotait constamment la situation des droits de l'homme dans différentes régions et émettait périodiquement des rapports de risque détaillés au sujet des dangers qu'affrontait la population civile et a joué un rôle fondamental dans la dénonciation des opérations des bandes criminelles émergentes et leurs abus possibles.

Selon le rapport de Human Rights Watch de 2010, les analystes régionaux du SAT furent les premiers et uniques fonctionnaires publics à se déplacer dans des régions éloignées où il y avait une crise humanitaire, des menaces contre la population civile et autres problèmes de droits de l'homme. Le SAT élabore régulièrement des « rapports de risque » sur les menaces à la population civile dans différentes régions. Les rapports sont envoyés à un comité gouvernemental interinstitutionnel, formé par le vice-président de Colombie, le Haut-Conseiller présidentiel pour l'Action sociale, le ministre de l'Intérieur et de la Justice, le ministre de la Défense et de directeur du DAS. Le Comité (Comité interinstitutionnel d'alertes précoces ou CIAT) évalue le risque et détermine la nécessité d'émettre une « alerte précoce » sur la base du rapport de risque, fait des recommandations aux autorités civiles et aux forces de sécurité publique afin qu'elles prennent des mesures préventives et pilotent la mise en place de mesures et l'évolution du risque. Le CIAT a néanmoins été

¹⁸⁰ L'information détaillée du processus d'extradition des leaders paramilitaires aux États-Unis se trouve dans : Zuleta, Sebastián. "Colombia y la extradición: ¿Quo Vadis?". Dossier N° 3 diciembre de 2010. Fundación Ideas para la Paz.

critiqué pour ne pas avoir émis d'alertes précoces à partir de rapports de risque alarmants à plusieurs occasions, certaines aux conséquences fatales : « De fait, durant la période 2008-2009, le CIAT n'émit d'alertes précoces que sur la base de la moitié des rapports de risque produits par le SAT (c'est-à-dire que sur 110 rapports de risque le CIAT émit seulement 55 alertes précoces) [...] »(HRW 2010:122-123).

Le manque de ressources et les retards dans le financement ont également nuit au SAT, ce qui a engendré des pertes de personnel et des difficultés afin que les analystes puisse faire leur travail. Le SAT fut créée grâce à une importante aide nord-américaine, mais avec le temps l'USAID a réduit les fonds en vue de parvenir à la « colombianisation » du projet (HRW 2010:124).

En somme, l'intervention durant cette deuxième étape du Plan Colombie s'est caractérisée par la mise en marche de différents programmes d'assistance nord-américaine et leur articulation à la politique gouvernementale de sécurité démocratique. Celle-ci intensifia l'intervention militaire en soutenant clairement la stratégie contre-insurrectionnelle du gouvernement colombien ; de même qu'elle étendit les programmes d'assistance sociale et économique en passant d'une vision anti-narcotiques à une perspective plus large de renforcement institutionnel.

3. L'étape de la consolidation (2006-2010)

L'étape la plus récente du Plan Colombie comprend le second mandat d'Uribe à partir d'août 2006 et se prolonge avec le début du gouvernement Santos en août 2010. Durant cette période on chercha à consolider les avancées obtenues sur le terrain militaire face aux Farc et en matière de sécurité citoyenne. L'intention consistait donc à renforcer la présence de l'État au-delà de la simple réponse coercitive à travers l'encouragement au développement économique régional, l'investissement en infrastructure, la participation citoyenne au gouvernement local et l'assistance aux populations les plus vulnérables.

3.1. La « nationalisation » du Plan

Le Plan Colombie était originellement prévu pour cinq ans jusqu'à la fin 2005, cependant il fut prolongé d'une année supplémentaire en attente d'une décision de la part de Washington. Si le bilan du Plan était jusqu'à ce moment, en termes généraux, positif, le département d'État considérait que le travail n'était pas encore terminé et que l'appui devait continuer : « il existe encore de sérieux défis qui requièrent la coopération des États-Unis. Nous avons besoin d'assurer que le progrès réalisé jusqu'à ce moment se poursuive » (Department of State, March 2006: 3-4). A la demande du Congrès nord-américain, les agences responsables préparèrent une stratégie afin que le gouvernement colombien assume progressivement la majeure partie de la responsabilité et du financement des programmes de développement du Plan Colombie.

On accorda donc que les États-Unis continuent d'appuyer le gouvernement colombien dans une phase de consolidation à laquelle succéderait la nationalisation du plan, moment où le pays parviendrait à être autosuffisant à long terme. Dans la mesure où ce processus progresserait, l'aide irait en diminuant et sa composition se modifierait. Progressivement davantage de ressources seraient destinées au renforcement de la démocratie, des droits de

l'homme et à l'assistance humanitaire, et moins à la lutte anti-narcotiques et au contre-terrorisme. En réponse, le gouvernement colombien présenta une série de nouveaux programmes, tout en cherchant à élaborer, à travers eux, une stratégie qui lui permettrait de continuer dans la voie de la pacification du pays, tirer les leçons des politiques mises en place jusqu'à maintenant et simultanément maintenir le soutien et l'aide nord-américaine¹⁸¹.

Le bilan que faisait apparaître le Plan Colombie jusqu'alors montrait une désarticulation des efforts entre les deux composants de la stratégie (efforts militaires et programmes sociaux) lequel n'engendrait pas de réduction substantielle des cultures illicites qui fut durable à moyen terme ni n'assurait le maintien du contrôle territorial atteint par les Forces armées jusqu'à ce moment:

« Malgré le doublement de leur taille et le quasi triplement de leur Budget depuis l'année 2000, les Forces armées colombiennes se rendirent compte qu'elles étaient, certes, en capacité de chasser les guérillas hors du territoire qu'elles contrôlaient auparavant – au moins au moyen de longue et coûteuses offensives militaires – mais qu'elles ne pouvaient pas éviter leur retour une fois l'Armée déployée dans un autre secteur. De même, avec les programmes d'éradication de cultures illicites, des centaines de milliers d'hectares de cultures de paysans producteurs de coca avaient été fumigés, ce qui augmentait leur rancœur contre le gouvernement dans les zones dominées par les guérilleros et favorisait un nouveau cycle de cultures illicites ou le déplacement de celles-civers d'autres régions » (CIP mai 2009).

L'idée prévalait que la récupération permanente du contrôle territorial ne serait possible que si la présence de l'État était consolidée dans toutes ses dimensions et non pas uniquement dans le domaine militaire. De fait, une vision plus intégrale

¹⁸¹Le bilan du Plan Colombie dressé par le gouvernement colombien fut présenté dans le document "Balance Plan Colombia 1999 – 2005" Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad (DJS), Bogotá Septiembre de 2006. La proposition destinée à l'obtention de ressources de la coopération internationale afin de poursuivre le Plan Colombie fut présentée dans le document "Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)". Departamento Nacional de Planeación (DNP), Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). Febrero de 2007. 90 p.

de l'action de l'État comme solution au conflit armé colombien était devenue d'actualité et débattue avec insistance par les ONG et d'autres acteurs internationaux. Cependant, durant les deux premières étapes, les États-Unis et le gouvernement colombien avait mis l'accent sur l'offensive militaire tant au niveau des ressources qu'au niveau opérationnel.

Un changement se produisit alors dans l'approche de l'intervention qui conjugua, d'un côté l'expérience obtenue sur le terrain par les militaires et les fonctionnaires colombiens chargés de la mise en place de la stratégie et de l'autre, les transformations au niveau de la doctrine et des modes d'opération qui virent le jour aux États-Unis à la suite des expériences récentes en Irak et en Afghanistan.

C'est pourquoi le gouvernement colombien, conseillé par les États-Unis, tâta le terrain et envisagea une nouvelle phase qui adopta différents noms : Plan Colombie II, phase de consolidation du Plan Colombie, Politique de consolidation de la sécurité démocratique (PCSD)¹⁸², Plan national de consolidation ou encore le « Saut stratégique ». Dans cette nouvelle phase on cherchait à consolider l'autorité de l'État, au-delà de la simple présence militaire dans les zones qui avaient été récupérées, en réalisant une combinaison plus équilibrée entre l'intervention dure et l'intervention molle.

Cette troisième étape du Plan Colombie s'est concentrée sur la formulation et l'application d'une stratégie d'action intégrale ; elle correspond à un programme de *statebuilding* proprement dit, conjuguant de manière plus coordonnée l'intervention dure et l'intervention molle.

¹⁸²La PCSD fut présentée dans le document : “*Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)*.” Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento de Planeación Nacional (DNP), febrero de 2007.

3.2. La stratégie d'Action intégrale

Cette stratégie est formulée à partir de la doctrine d'Action intégrale et s'articule, du côté colombien, sur le dénommé Plan national de consolidation et, du côté nord-américain, sur le *Colombia Strategic Development Initiative (CSDI)*.

3.2.1. La doctrine d'Action intégrale

La nouvelle approche de l'intervention s'appuie sur la dénommée *doctrine d'Action intégrale*; doctrine qui pose comme pré requis l'accroissement de la présence étatique dans les zones affectées par la violence afin de satisfaire les nécessités majeures de la population, telles que la santé, l'éducation, les services publics, la justice, la culture, les loisirs et les projets d'infrastructure. Selon cette perspective, les politiques sociales font partie de la stratégie de récupération du contrôle territorial de la part des Forces armées:

« La doctrine d'Action intégrale(DAI) sera mise en marche dans les zones où persistent les concentrations de cultures illicites et les groupes terroristes, de même que dans celles où se sont démobilisés les groupes d'autodéfense. Au moyen de la DAI sera atteinte l'articulation et la combinaison de l'usage légitime de la force avec l'action sociale de l'État afin de répondre, de manière plus efficiente et efficace, aux menaces actuelles contre la sécurité et asseoir les bases d'une stratégie de sécurité post-conflit » (DNP 2007:46).

La doctrine d'Action intégrale reprend les éléments de la doctrine contre-insurrectionnelle des Forces armées nord-américaines :

« Les efforts militaires sont nécessaires et importants dans les travaux de contre-insurrection, mais ne parviennent à être efficaces que s'ils sont intégrés à une stratégie compréhensive qui emploie tous les instruments du pouvoir national. Une opération contre-insurrectionnelle efficace est celle où les nécessités de la population sont satisfaites et se convertissent en appui populaire pendant que la population est protégée des insurgés » (Counterinsurgency 2006).

Ces idées correspondent à une transformation dans la gestion du thème de la sécurité, en rapport avec une meilleure intégration des actions gouvernementales dans le politique extérieure des États-Unis:

« La complexité des défis à la sécurité nationale au XXI^e siècle requiert une intégration intelligente des ressources et la coordination des efforts à l'intérieur du gouvernement » (Marcella 2008:4). Dans une direction similaire, l'idée est envisagée d'un « pouvoir intelligent » qui consiste dans l'habileté à combiner le pouvoir dur de coercition avec le pouvoir mou de l'attraction à l'intérieur une stratégie réussie (Armitage et Nye 2007).

De cette façon, la stratégie contre-insurrectionnelle appliquée dans cette nouvelle phase du Plan Colombie est reformulée à partir de la doctrine d'Action intégrale faisant face à toutes les menaces à la sécurité tout en créant les conditions post-conflit.

En accord avec la directive du ministère de la Défense colombien, par la suite :

« La lutte contre le narcotrafic se fera à partir d'une approche holistique, qui comprend le commerce des drogues comme un système composé de divers maillons interdépendants. Dans cette mesure, c'est seulement avec des actions simultanées destinées à chacun des maillons du commerce qu'il sera possible de rendre efficace cette stratégie. A travers elle on s'attend à ce que la Force publique contrôle de plus en plus la majeure partie du territoire national, désarticule les structures de ces groupes et leur dénie l'accès aux centres urbains et aux principales populations rurales. Dans le cas des groupes armés illégaux (GAI), à mesure qu'avance le processus de consolidation du contrôle territorial, ils perdront progressivement leur influence violente sur la population, ce qui impliquera un coup dur à leur logistique et leur intelligence. De la même manière, l'isolement progressif des GAI démontrera leur absence absolue de représentativité et de légitimité populaire. Ce qui élèvera drastiquement les coûts de développement de l'activité narcotrafiquante en Colombie » (Ministerio de Defensa 2007: 38, 39).

Dans les efforts de rationalisation des actions militaires afin de parvenir à une meilleure efficacité, un des premiers pas consista en la création du Centre de coordination de l'Action intégrale (CCAI) par le gouvernement Uribe, selon une suggestion du Commandement Sud des États-Unis¹⁸³. Le CCAI a pour objectif de récupérer la présence intégrale et articulée des institutions dans les territoires affectés par la violence :

« La section des Affaires civiles appartenant à la direction des opérations du SOUTHCOM présenta une initiative afin d'établir une instance de coordination entre les agences colombiennes capables de synchroniser les efforts au niveau national, pour rétablir la gouvernabilité dans les zones qui avaient été sous le contrôle des Farc, l'ELN ou les AUC. Les fonctionnaires de la section des Affaires civiles associés au Groupe militaire de l'ambassade des États-Unis en Colombie présentèrent le concept au ministère de la Défense colombien qui le prit comme fondement de la proposition présentée au président Uribe en février 2004 »(CIP mayo 2009).

Le Centre de coordination de l'Action intégrale est ainsi constitué comme un centre interinstitutionnel dirigé par la présidence de la République, appuyé par l'ambassade des États-Unis et le Commandement Sud.

Initialement, la direction du CCAI fut à la charge des Forces armées, étant donné que sa création fut une initiative du ministère de la Défense. Dans son comité de direction on trouvait aussi des représentants des ministères qui avaient à voir directement ou indirectement avec la politique anti-narcotiques. En 2005, le Comité de direction fut réorganisé en deux comités : un comité de direction et un

¹⁸³ A partir des expériences militaires en Irak et en Afghanistan le Pentagone posa la nécessité de combler la brèche entre la fin des opérations de combat et le point où commençait la mission de *statebuilding*. D'où l'impératif de préparer leurs forces à des opérations de stabilisation et de reconstruction. Dans un ouvrage publié par la *National Defense University* on recommandait de profiter des capacités inter-agences à travers la création d'un Groupe national de coordination inter-agences afin de planifier et de coordonner les opérations post-conflit. Binnendijk, Hans y Johnson, Stuart *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*, Washington, DC: Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, November 12, 2003 (Chapitre 8).

comité opérationnel, dans l'objectif de donner une plus grande participation aux civiles à l'intérieur de la direction du programme ¹⁸⁴ Les bureaux du CCAI s'installèrent dans les régions de plus grande vulnérabilité en termes de violence et de présence de cultures illicites, selon la classification du même centre.

En 2006, fut mis en place le mécanisme de parrains des centres de coordination dans le but d'assigner une personne chargée des travaux de coordination dans chaque bureau régional. La région de La Macarena fut une des régions sélectionnées à ce moment d'un bureau du CCAI.

Au début du second mandat du gouvernement Uribe en 2006, le ministère de la Défense présenta la Politique de consolidation de la Sécurité démocratique (PCSD), formulée à partir de la doctrine d'Action intégrale¹⁸⁵.

Le gouvernement considérait que,

« si la Politique de défense et de sécurité démocratique (2002-2006) avait démontré son caractère de stratégie réussie dans la lutte contre les groupes armés illégaux et le narcotrafic, et s'avérait un outil fondamental dans la

¹⁸⁴ Selon la directive présidentielle 001 de mars 2009, le conseil de direction du CCAI est constitué par le ministre de la Défense, le commandant général des Forces armées, le directeur général de la Police nationale, le Haut-conseiller de l'Agence présidentielle pour l'action sociale et la coopération internationale, le directeur du DAS et le *Fiscal General de la Nación*. Font aussi partie de Comité exécutif du CCAI les ministres de l'Agriculture, de la Protection sociale, de l'Intérieur et de la Justice, de l'Education nationale, des Mines et de l'Energie, du Transport et de l'Environnement, du Logement et du Développement territorial. Y assistent également les directeurs du département national de Planification, l'Institut colombien de Bien-Être familial, le Service national d'apprentissage SENA, l'INCODER, Coldeportes et *Registraduria Nacional del Estado Civil*.

¹⁸⁵ La Politique de consolidation de la Sécurité démocratique fut établie dans le Plan national de développement 2006-2010 : « *État communautaire : développement pour tous* », du président Álvaro Uribe Vélez. Le concept d'« action intégrale » apparaît expliqué dans le rapport annuel du ministère de la Défense « *365 jours de travail qui font la différence* ». Juillet 2006 – Juillet 2007. Le rapport fut élaboré sous la direction de Juan Manuel Santos, ministre de la Défense à l'époque et actuel président de la République. Y sont posées cinq lignes d'action : 1) Actions pour affronter les menaces aux citoyens, 2) Actions pour garantir la durabilité de la politique, 3) Réformes structurelles pour moderniser la Force publique, 4) Actions pour améliorer la transparence et l'efficacité dans l'usage des ressources publiques, et 5) Actions pour renforcer la relation avec la communauté. La nouvelle approche fut également présentée dans un article du *Washington Post* (WP July 2007).

récupération du contrôle territorial, il est évident que les menaces contre la démocratie n'avaient pas disparu et que se présentaient de nouveaux défis découlant de l'adaptation des acteurs armés irréguliers aux nouvelles conditions nationales et internationales. Face à cette situation, une proposition devait être faite qui articulerait toutes les actions sociales de l'État afin de produire un changement définitif qui rende possible un scénario national dans lequel la sécurité territoriale garantirait la priorité de l'ordre juridique constitutionnel et permettrait que toutes les institutions fonctionnent de manière libre et permanente, de telle sorte que les citoyens puissent exercer pleinement leurs droits » (CCAI 2010).

Dans la PCSD, il fut établi que le processus de consolidation du contrôle territorial et le renforcement de l'État de droit serait mené en trois phases, dépendant des caractéristiques de sécurité de chacune des zones du pays où la Force publique serait présente. Bien que chaque zone requière des efforts intensifs de différent type, il était envisagé dans toute une coordination inter agence civile-militaire et policière, de même que le renforcement des institutions et de l'ordre juridique. C'est pourquoi les régions furent classées selon leur niveau de violence et trois phases d'application de la stratégie furent définies : contrôle, stabilisation et consolidation.

Stratégie politique de consolidation de la sécurité démocratique :



Source : ministère de la Défense de Colombie 2005-2007.

Ces phases indiquent l'avancée des niveaux de contrôle étatique, jusqu'à parvenir au renforcement à long terme de la présence de l'État sur la totalité du territoire national (Ministerio de Defensa 2005-2007: 33-34):

La première phase de *contrôle du territoire* s'appliquerait dans les zones de présence active de groupes en marge de la loi. Dans celles-ci, à travers un effort intensif dans les opérations militaires, on visait la désarticulation et la neutralisation des organisations criminelles et la rupture des réseaux et infrastructures du narcotrafic dans la zone. La deuxième phase de *stabilisation* serait mise en place dans les zones où existait déjà un contrôle territorial de la Force publique. L'objectif ici consistait à établir quelques conditions minimales de sécurité dans le but de commencer le processus de récupération institutionnel. Cette phase avait comme priorité la satisfaction des nécessités basiques et plus immédiates de la population. Et la troisième phase correspondait à la consolidation dont l'objectif consistait à ce que l'État puisse exercer de manière pleine et entière son autorité et assure le bien-être de la population à travers le fonctionnement normal et adéquat de toutes ses institutions et agences.

Le PCIM posa comme objectif fondamental de parvenir à une présence intégrale et permanente de l'État dans la zone dans le but d'offrir les conditions nécessaires à :

- La récupération du contrôle institutionnel du territoire et le rétablissement de la sécurité
- La gouvernabilité locale et l'effective participation citoyenne
- L'éradication des cultures illicites et le développement d'une économie licite
- La récupération des parcs nationaux naturels
- L'accès à la justice et la garantie de la protection effective des droits de l'homme (Ministerio de Defensa, 2009).

Dans le but de promouvoir le développement social et économique on prétend, d'un côté, améliorer la situation des régions couvertes par le PCI en éducation, santé et sécurité, dont les indices sont sous la moyenne nationale, d'un autre côté, atténuer les effets économiques de la transition des activités illicites à des activités licites. Afin de consolider la gouvernabilité, « on cherche à renforcer les institutions de l'État et à augmenter la participation citoyenne dans le contrôle de la gestion publique. Enfin, en termes de récupération de la justice et de la sécurité, on cherche à protéger les citoyens en renforçant la présence de l'État, afin de prévenir les menaces contre la population civile » (Mejía et al. 2011: 21).

Le programme fut mis en place par étape : durant la première étape une attention humanitaire d'urgence fut fournie aux habitants de la zone, dans la mesure où les Forces armées récupèrent le contrôle territorial sur la zone. Dans la deuxième étape, des actions pour la réglementation de la propriété, le développement social et économique, la gouvernabilité, la justice et la sécurité furent réalisées. Eclaircir l'aménagement du territoire au moyen de l'attribution de titres de terres permettait d'attaquer un problème historique structurel des

droits de propriété et d'assignation de terrains vagues, lesquels ont été une source de rétro-alimentation du conflit armé en Colombie (CCAI, 2010).

La mise en place du PCIM fut à la charge des agences suivantes:

- 1) L'Agence présidentielle pour l'Action sociale et la coopération internationale
- 2) Le Centre de coordination de l'Action intégrale -CCAI
- 3) *The Office of Transition Initiative* -OTI de l'USAID
- 4) Le Centre de fusion intégral, installé dans le chef-lieu municipal de la commune de Vistahermosa.

Ces quatre organisations travaillèrent de manière conjointe et coordonnée afin de parvenir à la consolidation de la sécurité et à la récupération du contrôle de la zone :

« La responsabilité de l'Action sociale est d'amener à la zone l'ensemble des programmes d'attention à la population et les Programmes de développement alternatif. La fonction du CCAI est de coordonner les actions des différents niveaux de l'État afin d'atteindre les objectifs du programme. L'USAID offre les programmes d'attention à sa charge et constitue un canal pour la mise en place de la stratégie dans la zone et un appui aux différentes institutions en réalisant un travail conjoint. Enfin, le Centre de fusion de la Macarena définit les directives du programme et accueille les opérations du PCIM. C'est également, avec le CCAI, un centre où sont coordonnées les actions intégrales qui sont menées dans la zone » (Mejía et al. 2011:19).

Le Centre de fusion intégrale est un bureau dans la zone de consolidation chargé d'administrer et de superviser les plans en coordination avec les autorités locales et régionales, qui compte un coordinateur militaire, un coordinateur policier et un coordinateur de la consolidation économique, sociale et institutionnelle. Le centre de fusion réplique au niveau locale l'effort de coordination inter-agence que le

CCAI effectuée au niveau national (Ministerio de Defensa 2009). Le PCIM a reçu des fonds de l'USAID et du gouvernement des Pays-Bas.

Les premières actions du Centre d'action intégrale s'orientèrent à compléter l'offensive militaire du Plan Patriote à travers un investissement de 11 000 millions de pesos dans les cinq communes principales où se déroulait le Plan. Cependant, ces actions s'avérant insuffisantes, on proposa un programme pilote à partir de 2007 nommé Plan de consolidation intégrale de la Macarena (PCIM) par lequel l'État colombien cherchait à récupérer le contrôle territorial dans la région de la Macarena, située à 300 kilomètres au sud-est de Bogotá.

La région de La Macarena fut choisie en raison de la valeur stratégique et historique qu'elle représentait pour les Farc et de la densité élevée de cultures illicites. Durant le gouvernement d'Andrés Pastrana (1998-2002), lorsque fut instaurée la Zone de distension, la présence de l'État y était minimale et les Farc exerçaient une hégémonie presque totale sur maintes activités économiques et sociales de la zone. Depuis le début de l'offensive militaire dans le Putumayo, la Sierra de la Macarena se convertit en centre d'opérations des actions du Bloc Oriental des Farc. Au moment où commençait le PCIM, la zone se trouvait sous le contrôle des différents fronts de la guérilla : le Front 40 qui opérait activement dans la commune de La Uribe; le Front 26 à Mesetas; le 27 à Vistahermosa; les Fronts 1 et 7 dans la commune de la Macarena; et le Front 43 à Puerto Rico (RS, février 2006).

Le PCIM fut mis en place dans six communes du département du Meta: La Macarena, La Uribe, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama et Vistahermosa. La superficie totale que couvrent ces communes représente 29200 km. Il s'agit d'une région d'une haute valeur environnementale formée par trois Parcs nationaux naturels : La Macarena, Los Picachos et Tinigua. De plus, plusieurs fleuves passent par cette région (Humea, Guataquí, Arai et Guarayuriba) qui est un point de rencontre de la région de l'Amazonie avec la partie andine du territoire colombien.

3.2.2. *Le Plan national de consolidation*

Dans le Plan national de consolidation (PNC) présenté par le gouvernement colombien au début de l'année¹⁸⁶, fut proposée l'extension du programme pilote de La Macarena vers d'autres zones du pays. Trois types de zones furent définies dans lesquelles serait appliquée la stratégie :

- 1) Aires principales pour commencer la consolidation : Zona Macarena et Río Caguán, Zone Pacifique (Nariño, Cauca, Buenaventura, Sud de Chocó), Zone Bas Cauca Antioqueño et Sud de Córdoba, Zone Sud de Tolima et Sur de Valle del Cauca.
- 2) Aires de transition vers la consolidation : Zone Montes de María, Zone Sierra Nevada de Santa Marta et Zone Oriente Antioqueño.
- 3) Aires complémentaires : Zone Arauca, Zone Putumayo, Zone Catatumbo et Zone Bas Atrato. (Presidencia de la República, marzo 2009),(voir Annexes : Cartes Zones Focalisées PNC)

Le PNC du gouvernement colombien fut appuyé par les États-Unis à travers l'*Initial Governance Response Program* (IGRP) géré par l'OTI (*Office of Transition Initiatives*) de l'USAID depuis mars 2007 et on envisagea de transférer le programme à la Mission de l'USAID en Colombie en juin 2011. De 2007 jusqu'à 2010, l'OTI finança 923 activités pour 31,6 millions de dollars¹⁸⁷: « Il s'agit d'un programme modèle de réponse rapide aux nécessités identifiées de la communauté faites au nom du gouvernement colombien, créant la confiance dans les institutions et encourageant une plus grande intervention de l'État dans le processus de consolidation de la présence étatique » (OTI Octobre 2009).

¹⁸⁶ La directive présidentielle 01 du 20 mars 2009 établit les directions générales pour mener à bien le Plan national de consolidation durable en Colombie.

¹⁸⁷ Initialement il était prévu que le programme de l'OTI en Colombie finirait au milieu de 2010 mais des retards dans la mise en place de certains programmes le firent prolonger d'une année supplémentaire. Information de la page de l'USAID: http://www.usaid.gov/our_work/crosscutting_programs/transition_initiatives/country/colombia2/

Le programme a financé plusieurs actions projetées par l'Action sociale à travers le CCAI dans les domaines suivants :

- Assistance technique (y compris assistance au CCAI): le programme fournit un appui aux groupes de travail du gouvernement colombien afin d'étendre les opportunités d'éducation supérieure aux jeunes des zones récupérées, et offrit une assistance technique afin d'élargir les efforts de consolidation dans d'autres parties du pays.
- Activités de petites communautés :une fois que les Forces armées avaient sécurisé une zone et que les cultures de coca avaient été éradiquées, le programme fournissait des ressources au gouvernement colombien pour de petits projets d'infrastructure qui pouvaient avoir un impact immédiat. Généralement, ces projets étaient la première démonstration concrète du soutien du gouvernement colombien aux communautés historiquement marginalisées, et servaient pour instaurer la confiance entre les communautés et le gouvernement local. De tels projets consistaient à construire des centres communautaires, l'éclairage public, des aqueducs, la réparation de routes secondaires, cantines scolaires, etc.
- Activités de génération de revenus : il s'agissait de projets qui fournissaient des graines et des engrais et une assistance technique aux petits agriculteurs en vue de leur transition d'une économie basée sur la coca à une économie légale. Le programme donna son appui au Centre international d'agriculture tropicale et au SENA (Service national d'apprentissage) afin qu'ils offrent une formation aux groupes et aux organisations communautaires dans le but d'accroître la productivité dans la production agricole (USAID/OTI Décembre 2008).
- Offrir une assistance technique aux maires locaux et aux équipes de consolidation du gouvernement colombien dans la stratégie de communication promouvant la consolidation. De même, on finança les projets de réinstallation des familles qui vivaient de manière illégale dans

les parcs nationaux, et de prévention du recrutement de jeunes par les groupes armés illégaux (USAID/OTI Oct. 2009).

Le Plan de consolidation reçut aussi des fonds du département de la Défense à travers la « section 1207 », laquelle permet au Pentagone de transférer des fonds au département d'État pour des projets de développement (CIP 2009).

3.2.3. The Colombia Strategic Development Initiative (CSDI)

Dans cette troisième étape du Plan Colombie l'intervention dure et l'intervention molle fusionnèrent, ainsi que cela ressort de l'Initiative pour le développement stratégique de la Colombie (*The Colombia Strategic Development Initiative*, CSDI) définie par l'ambassade des États-Unis en Colombie pour la période 2009-2013 dans le but de soutenir le Plan national de consolidation du gouvernement colombien :

« Nos programmes fournissent entraînement, équipes et fonds au gouvernement colombien, la société civile, les organisations internationales et les ONG, dans les domaines d'anti-narcotiques et contre-terrorisme, développement alternatif, application de la loi, renforcement institutionnel, réforme judiciaire, droits de l'homme et du travail, assistance humanitaire à la population déplacée et aux victimes de la violence, gouvernance locale, gestion du conflit, promotion de la paix, démobilisation et réintégration d'ex-combattants, et préservation de l'environnement. [...] Pendant le maintien de ces programmes d'appui à la Colombie, les États-Unis orienteront de façon croissante ceux-ci dans une perspective plus coordonnée, une approche inter-agence à travers le *Colombia Strategic Development Initiative (CSDI)* afin d'appuyer plus efficacement la stratégie du gouvernement colombien » (Department of State, March 2011).

La CSDI est le soutien nord-américain au Plan de consolidation national présenté par le gouvernement Uribe en 2009. Cette stratégie fut conçue afin de parvenir à

la « nationalisation » des programmes développés par le Plan Colombie, en passant progressivement la responsabilité au gouvernement colombien. On considère qu'au terme de l'initiative, c'est-à-dire, en 2013, tous les programmes devraient être nationalisés. C'est pourquoi il était nécessaire de renforcer les capacités du gouvernement colombien à travers une réforme fiscale et un programme solide d'alliance entre les secteurs publics et privés.

Selon la perspective nord-américaine, « la colombianisation ou la nationalisation représente un changement de la relation d'assistance actuelle à une relation d'association (*partnership*), où est développée la capacité locale, les alliances avec le secteur privé se fortifient, la responsabilité et la présence de l'État augmentent, les institutions sont renforcées, et l'aide nord-américaine diminue» (Department of State, March 2006: 24).

En 2006 le ministère de la Défense colombien présenta un plan général de nationalisation qui se concentrait spécialement sur la nationalisation des programmes d'appui aérien de la Police et des Forces armées. De même, ils développèrent des programmes d'entraînement afin que le gouvernement colombien assume le contrôle et la responsabilité du réseau de radars situé sur le territoire national¹⁸⁸.

L'initiative envisageait de conjuguer en une seule stratégie ce qui auparavant était traité séparément au niveau thématique et dispersé au niveau géographique : contrôle territorial et présence des Forces armées, réduction des cultures illicites et interdiction, développement alternatif, attention à la population vulnérable, gouvernabilité et participation citoyenne. Tous les programmes convergeaient vers la consolidation de la présence et de l'action étatique dans les zones stratégiques du territoire national qui représentaient des défis considérables en termes de sécurité, d'éradication des cultures, de déplacement de population, de règne de la loi et de développement économique.

¹⁸⁸ A la fin 2009 le gouvernement des États-Unis remit officiellement au gouvernement colombien cinq radars qui jusqu'alors étaient opérés par du personnel nord-américain. Les radars se trouvent à Riohacha (nord), dans l'île de San Andrés (nord, dans les Caraïbes), San José de Guaviare (sud-est), Marandúa (est) et Tres Esquinas (sud), (ET, septembre 2009).

De cette manière, la nouvelle approche est de caractère régional, par rapport à l'approche de caractère sectoriel qui avait prévalu durant l'étape antérieure, et cherche à concentrer dans les zones prioritaires l'objectif de la présence étatique dans toutes ses dimensions. Il s'agit d'une approche inter-agence composée de trois éléments : sécurité, anti-narcotiques et développement.

L'objectif est de créer dans chacun de ces corridors territoriaux un « point d'inflexion » dans la reconstruction de l'État colombien¹⁸⁹. Les indicateurs de ce point d'inflexion pris par le CSDI sont : la réduction du nombre de cultures illicites, le nombre d'emplois dans l'économie légale créés, le nombre de personnes déplacées retournées à leurs foyers, le nombre d'ex-combattants réintégrés avec succès, l'augmentation des standards de vie dans la région, le transfert des opérations de sécurité des Forces armées à la Police, et le nombre et la qualité des services fournis par l'État dans la zone (USAID Concept Paper 2009: 3).

Le rôle de l'USAID dans la CSDI

Entre 2000 et 2008, les programmes développés par l'USAID s'orientèrent vers l'appui à l'élément anti-narcotiques du Plan Colombie. La moitié de l'aide nord-américaine de caractère non-militaire fut dédiée au développement alternatif. Etant donné les résultats des programmes et la transformation dans la dynamique du conflit, l'USAID définit un nouveau critère de focalisation qui tentait de corriger les limitations que présentaient les corridors économiques de la stratégie antérieure et le dénommé « effet globe ». L'expérience des années précédentes montra que les projets de développement alternatif, géographiquement divers, était moins efficaces que l'investissement dans une seule aire géographique ; d'où la nécessité de concentrer l'enjeu sur des zones où le conflit s'articulait à l'économie illégale des drogues.

¹⁸⁹ Le point d'inflexion ou *tipping point* est défini comme le moment où les bénéfices en matière de sécurité et de gouvernabilité deviennent pratiquement irréversibles.

Des corridors de trafic de drogues furent alors définis, lesquels intégraient la classification de zones de conflits établies par le gouvernement colombien comme aires en processus de récupération et aires stabilisées selon la dynamique de l'offensive militaire de l'État. L'idée de base pour le changement d'approche consistait à considérer la sécurité comme une condition essentielle au développement et que la présence étatique dans ses multiples dimension était cruciale pour le succès du programme anti-narcotiques. De cette façon, l'USAID concentra ses programmes de développement alternatif, de gouvernabilité, sur les populations vulnérables, et de démobilisation et réintégration sur ces corridors tout en maintenant au niveau national les programmes de droits de l'homme, de règne de la loi, d'attention aux victimes et à la population déplacée.

Ce changement d'approche se réalisa à l'intérieur de la CSDI. A travers elle, il s'agissait de consolider les avancées en matière de sécurité et de développement, de même que de réduire les cultures de coca et la capacité d'action des groupes armés illégaux au moyen d'une approche intégrale concentrée sur quelques zones géographiques spécifiques théâtre du conflit et où il fallait amener la présence et les services de l'État (USAID Concept Paper 2009).

Les corridors furent définis en tenant compte des critères suivants :

- Priorité élevée pour le gouvernement colombien
- Potentiel pour la sécurité durable et la présence de l'État
- Eradication de la coca et interdiction
- Viabilité économique et sociale
- Nécessités humanitaires

Cinq corridors furent définis : (voir Annexes Carte 4 Corridors stratégiques USAID 2009-2013).

1. Montes de María
2. Corridor Nariño/Putumayo vers le Pacifique.

3. Corridor central de La Macarena dans le Meta vers le Pacifique *via* Buenaventura.
4. Corridor du Bas Cauca et Catatumbo vers la frontière avec le Venezuela.
5. Corridor nord Choco/Uraba *via* la frontière avec le Panamá

Dans cette nouvelle approche l'USAID avait mis l'accent sur l'intention de renforcer la gouvernabilité au niveau local en appuyant et impliquant les institutions et les organisations locales, tant publiques que privées. Les programmes s'orientaient vers l'assistance aux gouvernements et aux organisations des niveaux communal, municipal et départemental afin de construire la capacité de fournir des biens et des services publics essentiels¹⁹⁰ qui permettent de renforcer la culture de la légalité, de générer des opportunités économiques et de promouvoir la participation démocratique (USAID Concept Paper 2009: 3).

Pour la mise en place de la CSDI et du Plan national de consolidation du gouvernement colombien, l'USAID ouvrit cinq appel à candidatures, un pour chacun des corridors stratégiques, appelés « *Colombia Enhanced Livelihood Program* », dans le but que les entreprises privées engagées se chargent de la mise en place du programme¹⁹¹. De plus, trois autres contrats furent prévus : un pour les activités de développement économique dans les zones géographique non prioritaires, un autre d'assistance pour la réforme de la politique publique, et un accord local pour des actions de pilotage et d'évaluation. On estime que

¹⁹⁰ Ces services basiques incluent l'électrification, le logement, l'attention aux victimes et à la population vulnérable, routes tertiaires, eau potable, irrigation, télécommunications, santé, éducation et infrastructure communautaire.

¹⁹¹ Le premier appel à candidature fut ouvert en septembre 2009 pour le corridor de Los Montes de María, avec comme tâche primordiale la mise en place du Plan de retour de la population déplacée selon les protocoles développés par l'agence gouvernementale colombienne Action sociale. En juin 2010 fut ouvert l'appel à candidatures pour le corridor de la région nord, correspondant au bas Cauca et Catatumbo. Début mai 2011 fut attribué à l'entreprise Tetra Tech un contrat de cinq ans de 115 millions de dollars pour le corridor de la région centrale.

l'investissement total pour les cinq ans du programme s'élevait à 500-800 millions de dollars (USAID mai 2009).

Ce changement de stratégie de l'USAID fut la conséquence des résultats précaires des programmes de développement alternatif entre 2000 y 2005. Dans la majorité des zones productrices de coca il n'y avait pas de conditions minimales d'infrastructure, de communication et de services, il n'existait pas non plus de capital social adéquat, autant d'éléments indispensables à la durabilité dans le temps de projets productifs licites qui pouvaient se substituer à la production de coca.

D'où le transfert de l'approche de l'USAID vers des zones à l'intérieur de la frontière agricole où existaient les conditions de succès des programmes dans l'espoir que se constitue là des noyaux de développement qui finiraient par générer des synergies et par attirer le paysan producteur de coca vers une économie de marché licite :

« Le modèle d'intervention de l'USAID MIDAS se basait sur l'incorporation des zones où il agissait, vers une économie de marché compétitive, avec un point de vue sélectif – selon le type de produit – sur le commerce international, à travers la génération de synergies conduites par le secteur privé et la constitution d'institutions renforcées autour de cet objectif, où intervenait la gouvernabilité locale et une série de changements stimulés par les processus de production, la transformation et la commercialisation de biens et des services, vers une économie ouverte »(Vargas 2008: 25).

Ces pôles productifs furent pensés en fonction de la compétitivité qu'ils pouvaient générer pour l'économie colombienne sur les marchés internationaux, comme dans le cas de la culture d'huile de palme pour la production de biocombustibles. Cependant, la sécurité et la souveraineté alimentaire devaient aussi être des éléments pris en considération dans le modèle de développement rural promu à travers le développement alternatif, plus encore en tenant compte de la croissante élévation des prix des aliments au niveau mondial.

Par ailleurs, l'accent mis sur le thème de la gouvernabilité locale à travers l'expérience du programme ADAM (Zones de développement municipal) *Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal*) a contribué au renforcement de la participation des communautés dans la définition et la gestion des projets au niveau local et régional. De même il a aidé à générer des relations de confiance entre l'entité qui intervenait, l'État, et les communautés, ce qui conduisait à l'affermissement d'une culture de la légalité et de la participation démocratique.

Dans la discussion sur les changements dans l'approche de la politique de développement alternatif à partir de 2007 il faut souligner la participation active des organisations sociales, des responsables politiques locaux, de l'université et des agences de coopération et des ONG ; tout ceci a permis la mise en commun d'expériences et de visions alimentant le dialogue face aux politiques de coopération internationale, ce qui contrastait notablement avec la rareté du débat public sur les résultats et les réorientations de la stratégie militaire.

3.3. Autres programmes

Plus ou moins articulés à la Stratégie d'action intégrale, d'autres programmes financés à travers l'aide nord-américaine furent mis en œuvre durant cette troisième étape.

3.3.1. La réforme de la justice

La troisième étape du Plan Colombie continua le programme de réforme de la justice à travers le Projet de modernisation et de réforme de la Justice (PMRJ). Le projet fut mis en place entre 2006 et 2010 par l'Université internationale de Floride, sous-traitant de *Checchi and Company Consulting, Inc.*, avec des ressources de l'USAID.

Le PMRJ repris en bonne partie les champs d'action du projet mis en place dans la phase antérieure du Plan Colombie. A travers le projet on chercha l'application effective du nouveau système accusatoire de même que la progression dans

l'application des mécanismes de justice alternative et dans constitution d'une culture de la légalité et la validité permanente de l'État de droit. Le projet définit quatre lignes d'action (USAID 2010: 8) :

- 1) Assister l'application de la procédure accusatoire et augmenter le nombre, la disponibilité et la capacité des défenseurs publics de Colombie.
- 2) Aider à réformer l'administration et la gestion du système judiciaire dans le but de le rendre plus transparent, efficace et équitable.
- 3) Accroître l'accès à la justice des plus pauvres et marginaux eau moyen de l'amélioration de la qualité et l'augmentation de la disponibilité des services de résolution alternative de conflits, et aider à la création de maisons de justice dans toute la Colombie.
- 4) Accroître la capacité de la société civile à mobiliser l'appui à la réforme de la justice, et à superviser, évaluer, promouvoir et assister le processus de réforme de la justice au niveau national.

Dans son rapport final, l'Université internationale de Floride indiqua comme résultats les plus importants du PMRJ, (USAID 2010: 9-10):

- La formation de 2500 défenseurs publics et avocats de la défense, de même que 1368 étudiants en droit dans les recherches de preuve et les procédures requises par le nouveau système accusatoire. Afin de garantir la durabilité du régime d'entraînement, quarante instructeurs colombiens furent préparés et certifiés comme instructeurs principaux, qualifiés pour poursuivre la formation nécessaire au-delà de la durée du projet.
- La réorganisation de la Direction nationale de la défense publique; l'établissement de cinq bureaux spéciaux d'appui composés de défenseurs d'expérience et de personnel qualifié. Appui à l'élaboration du programme de l'École de défense publique Roberto Camacho Weverberg (ERC) et de quatre centres régionaux de formation. Création d'une plate-forme virtuelle afin d'offrir une formation à distance.

- En collaboration avec le département de Justice des États-Unis (DOJ), le PMRJ produisit un certain nombre de guides afin d'aider à la transition vers le nouveau système accusatoire.
- La réalisation de rencontres, séminaires et ateliers pour des étudiants en droit de 64 universités de tout le pays.
- La construction et l'équipement de deux centres de services pour les victimes à Bogotá et Bucaramanga dans le but de soutenir le gouvernement colombien dans le processus de Justice et Paix.
- La supervision de l'investissement de plus de 4 millions de dollars dans la construction de six maisons de Justice régionales (JH) et de quinze maisons de Justice satellites. Le projet contribua à l'obtention d'un financement supplémentaire de 6,8 millions de dollars provenant de sources publiques et privées colombiennes.
- La construction de vingt salles d'audiences virtuelles qui permettaient de connecter à la police locale les procureurs, les défenseurs publics et leurs clients avec les juges situés dans les grandes zones urbaines.
- Livraison d'appuis financiers de 2 millions de dollars à 78 organisations de la société civile, beaucoup d'entre elles composées de groupes traditionnellement vulnérables, comme les afro-colombiens, les indigènes/indiens, les femmes et les jeunes, afin d'aider à promouvoir la réforme judiciaire effective.
- Développement et consolidation de centres de conciliation pour la résolution alternative de conflits dans treize communes du Sud de Tolima, Macarena, Casanare, Nord-est Antioqueño, Bas Cauca et Nord del Cauca et amélioration de deux autres centres à Soacha et Bogotá. Le projet forma également 1082 juges de paix, conciliateurs et opérateurs de justice communautaire en techniques de résolution alternative de conflits.

En juillet 2010 l'USAID annonça la poursuite des programmes de modernisation et de renforcement de la justice en Colombie à travers le programme d'Accès à la justice (PAJ), lequel s'étendrait jusqu'à 2012 avec 14 millions de dollars de ressources. En termes généraux le programme assurait la continuité avec le projet antérieur, cependant les activités du PAJ se concentreraient dans les zones de consolidation dans le but d'appuyer le Plan national de consolidation du gouvernement colombien. Cinq composants principaux furent définis : 1) Réforme de la justice ; 2) Gestion et administration des Cours; 3) Maison de Justice ; 4) Résolution alternative de conflits ; et 5) Défense publique.

Le programme était développé par *Partners for Democratic Change*, un sous-traitant de *Management Sciences for Development Inc.* (MSD), avec des ressources de l'USAID. Les contreparties en Colombie étaient : Association pour l'excellence dans la Justice, Conseil supérieur de la magistrature, Département national de planification, Défense publique, ministère de l'intérieur et de la Justice.

Le PAJ prévoyait d'établir dix nouvelles maisons de Justice en coordination avec le ministère de l'Intérieur et de la Justice, d'élargir la couverture et la qualité de l'assistance aux victimes dans les procédures judiciaires et de concevoir et mettre en place huit salles d'audience physiques et un nombre identique de salles virtuelles afin de faciliter le respect des délais dans les procédures pénales, dans le cadre du Programme de facilitation d'Accès à la justice. De même, furent créés trois nouveaux centres d'attention aux victimes (CAV) en association avec le département de Justice des États-Unis (RS.com août 2010).

On considère que le PAJ va asseoir les bases pour la phase suivante du programme de justice de l'USAID en Colombie, prévu pour la période 2012 – 2017. (USAID Newsletter septembre 2010).

3.3.2. Programme pour la population afro-colombienne

Dans cette troisième étape de l'intervention molle fut inclus un programme spécifique pour la population afro-colombienne qui n'avait pas été prise en considération dans les étapes antérieures¹⁹². Cet intérêt pour le thème des afro-colombiens surgit à la suite des discussions au Congrès nord-américain sur le Traité de libre-échange (*Tratado de Libre Comercio*, TLC) avec la Colombie en 2006. Un groupe de députés démocrates manifesta son intention de réviser les termes de l'accord pour que fussent inclus des changements sur les thèmes du travail, des minorités ethniques et de l'environnement (ET novembre 2006).

La pression s'accroît lorsque les démocrates obtinrent la majorité au Congrès à partir de 2007, ce qui compliqua l'approbation du TLC avec la Colombie. Avec la nouvelle composition de la Chambre des représentants, le représentant à la Chambre Charles Rangel présida le Comité des voies et des moyens, qui discute les traités commerciaux. Rangel fut également membre fondateur du *Black Caucus* (« Assemblée noire ») au Congrès réunissant entre 40 et 50 députés noirs, ce qui le convertit en homme-clé pour l'approbation du traité. Rangel et un autre député afro-américain, Gregory Meeks, « convinquirent le gouvernement Uribe que s'il prêtait attention aux Afro-colombiens le *black caucus* appuierait le TLC » (RS décembre 2009). En outre, depuis 2006 des représentants d'organisations afro-colombiennes commencèrent un lobby à Washington afin de montrer la situation précaire de leur communauté. Dans cette conjoncture d'approbation du TLC, les ONG trouvèrent un écho à leur revendication, obligeant le gouvernement colombien à prendre des mesures qui amélioreraient le traitement envers la population noire.

Le gouvernement colombien entreprit une série d'actions en ce sens, en nommant des représentants de la communauté afro-colombienne dans les hautes sphères

¹⁹² Selon le département national de statistique de Colombie (DANE), la population afro-descendante (c'est-à-dire les descendants des anciens esclaves venus d'Afrique) représente 10 % de la population du pays, c'est-à-dire 4 261 996 personnes. Il s'agit d'une minorité qui a vécu pendant des siècles dans des conditions de marginalité et de pauvreté. Les afro-colombiens en Colombie représentent plus de 75 % des pauvres du pays et leurs revenus sont de 34 % inférieurs aux autres.

du gouvernement : Paula Moreno se chargea du ministère de la Culture, Andrés Palacio fut nommé Vice-ministre de la Protection sociale, et l'unique général afro-colombien fut désigné chef de la Police des routes. En 2007 on lança le Plan Pacifique, un programme gouvernemental d'investissement dans la région du Pacifique colombien où réside la majeure partie des communautés afro-descendantes. De plus, on célébra à Washington la Semaine de l'afro-colombianité et pour la première fois des Afro-colombiens furent nommés à des fonctions importantes à l'ambassade de Colombie à Washington (RS décembre 2009).

Plusieurs de ces gestes du gouvernement Uribe furent qualifiés d'opportunistes et seulement motivés par l'urgence de l'approbation du TLC avec les États-Unis et non comme un intérêt sincère pour les problèmes de la population afro-colombienne¹⁹³. Cependant, au-delà des véritables motivations du gouvernement, il est certain que ce processus a permis pour la première fois la formulation d'une politique envers les Afro-colombiens et a contribué à ce que des ressources importantes soient consacrées aux nécessités de cette communauté.

En octobre 2007 fut créée la Commission intersectorielle pour le progrès de la population afro-colombienne, *palenquera* et *raizal*. En 2009 la Commission présenta une série de recommandations afin de mettre en place des actions affirmatives pour cette population, basée sur trois études techniques¹⁹⁴.

¹⁹³ Un article publié par le *Washington Post* suggérait que la décision de restituer les terres aux familles déplacées par l'action des paramilitaires dans le Chocó n'aurait pas été un geste « altruiste » mais une stratégie pour plaire particulièrement au *Black Caucus* à Capitol Hill. (ET "Devolución de tierras a afroamericanos sería para complacer a congresistas demócratas de EEUU" 23 mars 2009).

¹⁹⁴ Les trois études étaient : ministère de la Culture/ Université Los Andes, intitulée : *Panorama socioeconómico y político de la población afrocolombiana, raizal y palenquera: Retos para el Diseño de Políticas Públicas*. USAID/MIDAS- Université del Valle, intitulée : *Diseño de una política de desarrollo productivo y generación de ingresos para la población afrocolombiana, palenquera y raizal*. Département national de planification, intitulée : *Diagnóstico, política y recursos del Gobierno Nacional para el fortalecimiento de la población Afro del país* (ET juillet 2009).

Durant cette troisième étape du Plan Colombie, les États-Unis destinèrent des ressources à l'appui du gouvernement colombien sur ce thème. En 2008, le Congrès nord-américain approuva 15 millions de dollars pour l'amélioration des opportunités de développement dans les communautés afro-colombiennes et indigènes/indiennes. L'ambassade des États-Unis en Colombie mit en place un programme de diplomatie du sport, à travers lequel furent offertes des installations sportives pour les enfants afro-colombiens. De même des outils scolaires furent livrés et des services de santé furent proposés aux communautés afro-colombiennes. Avec l'appui de la Commission *Fullbright* l'ambassade créa également le programme « *Luther King English Fellows Program* » qui offrait sept bourses de master et doctorat aux États-Unis à des membres des communautés afro-descendantes du pays (ET mars 2008).

Outre l'application de la discrimination positive à la population afro-colombienne dans les programmes déjà existants (développement alternatif, droits de l'homme, gouvernement local), l'USAID demanda à la fondation *Phelps Stokes Fund* de conduire les initiatives de l'USAID en faveur des communautés afro-colombiennes. Les initiatives ont mis l'accent sur l'importance de reconnaître les particularités culturelles et régionales de la population afro-colombienne et c'est ainsi que fut formulée la Stratégie afro-colombienne sur un délai de cinq ans (2009-2014).

L'objectif de la stratégie est d'améliorer les conditions économiques, politiques et sociales des afro-colombiens affectés par le conflit armé. La stratégie se concentre sur trois domaines principaux (USAID Afro-Colombian Estrategy 2009):

- 1) Accroître le développement économique :
 - Améliorer les conditions favorables à l'investissement et à la croissance économique
 - Augmenter la capacité de génération de revenus
- 2) Renforcer la représentation et la participation :

- Promouvoir des lois et politiques publiques efficaces
 - Promouvoir la gouvernabilité responsable et transparente
 - Renforcer la participation de la société civile
- 3) Augmenter la réponse gouvernementale aux nécessités des afro-colombiens :
- Accroître l'accès à la justice
 - Augmenter l'accès aux droits de l'homme
 - Améliorer l'accès aux services sociaux (santé, éducation, logement).

3.3.3. Le Traité de libre-échange

Durant cette troisième étape le Plan Colombie fut relié aux questions commerciales à travers la négociation d'un accord de libre-échange entre la Colombie et les États-Unis. Depuis les années 90 les pays andins bénéficièrent de préférences douanières unilatérales octroyées par les États-Unis comme une manière de compenser dans ces pays les efforts entrepris en faveur de la lutte contre les drogues et de stimuler les alternatives économiques légales. En 2003 l'administration Bush annonça son intention de commencer à négocier un accord de libre-échange avec la Colombie, le Pérou, l'Équateur et la Bolivie. L'objectif était, selon Washington, de réduire et d'éliminer les obstacles au commerce et à l'investissement, d'appuyer la démocratie et de lutter contre la production de drogues illicites. Après l'échec des négociations régionales, il fut décidé de négocier séparément des accords commerciaux bilatéraux avec la Colombie et le Pérou. Les États-Unis et la Colombie signèrent le Traité de libre-échange le 22 novembre 2006 (CRS 2011:41). L'accord fut rapidement approuvé au Congrès colombien mais pas par l'exécutif nord-américain étant donné qu'il devint un thème de confrontation entre démocrates et républicains.

Pour sa part, le gouvernement Uribe réalisa un puissant lobbying à Washington pour l'approbation du Traité qu'il considérait comme un élément stratégique pour la croissance économique et un support pour le programme de pacification du pays. Les préférences douanières octroyées à travers l'ATPDEA et du Système général de préférences (qui couvrent 50% des exportations colombiennes à ce pays) devaient être renouvelées chaque année dans une situation politique instable à Washington, ce qui générait de l'incertitude parmi les exportateurs. C'est pourquoi il n'était pas dû au hasard que la signature du TLC entre les deux pays occupe une position centrale dans l'agenda du gouvernement colombien. Cependant, cet intérêt national à l'approbation du traité intensifia le conditionnement et l'intervention de Washington dans la politique intérieure colombienne, surtout en matière de droits de l'homme.

Cette troisième étape du Plan Colombie se caractérisa par l'impératif de consolider les avancées faites en matière de sécurité des étapes antérieures à travers une Stratégie d'Action intégrale qui conjugait les moyens « durs » avec les « mous » donnant ainsi à l'intervention nord-américaine un profil plus étendu en termes d'affectation des structures d'autorité du pays.

En somme, au fur et à mesure que le Plan a été mis en œuvre, un type d'intervention a progressivement pris forme ; au début il s'agissait de répondre à la défaillance de l'Etat colombien à travers une stratégie conçue de façon ambiguë comme une prolongation de la lutte contre les drogues, mêlée au combat contre les guérillas. Ensuite, les attaques du 11 septembre ainsi que l'échec du processus de paix interne ont contribué à définir plus clairement une stratégie de pacification soutenue par l'intervention militaire indirecte des Etats-Unis. Finalement, la nécessité de garantir les acquis en termes de contrôle territorial, de sécurité et de légitimation du régime, a fait que le Plan Colombie devient une intervention de construction étatique au sens plein.

Dans les pages qui suivent on examinera quels furent les résultats de ce type d'intervention.

Chapitre 6

Bilan du Plan Colombie

Le bilan détaillé et équilibré de ces dix ans du Plan Colombie reste encore à faire et demeure sujet à polémique. Autant du point de vue des instances gouvernementales que des organisations indépendantes (certaines ONG, universités, *think tanks*, etc.) au États-Unis et en Colombie, la stratégie a réussi et c'est pourquoi elle doit être poursuivie ; au contraire, d'autres secteurs, comme d'autres organisations non gouvernementales, certains organismes internationaux, des groupes d'opposition et certains secteurs universitaires en Colombie et aux US considèrent que malgré les avancées en matière de sécurité, en général les problèmes structurels qui alimentent le conflit armé dans le pays n'ont pas été résolus.

Selon les données de l'*U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook)*, entre 2000 et 2010 les États-Unis ont remis 9 404 millions de dollars d'aide à la Colombie. Les résultats des programmes mis en place avec ces ressources plus les efforts fiscaux de la Colombie, permettent à Washington d'affirmer que le cas colombien est un « modèle » de récupération d'un État en « risque d'effondrement », qui pourrait être reproduit sous d'autres latitudes. Pour le gouvernement colombien, les objectifs fixés initialement en 1998 ont été atteints, même s'il reste encore certaines tâches en suspens. Il est logique que le temps, les efforts et les ressources employés conduisent le gouvernement nord-américain à mettre l'accent sur les succès et les aspects positifs de l'expérience colombienne.

Un optimisme que ne partage pas le rapport du *Washington Office on Latin America* (WOLA),

« Les bénéfices de la Colombie en matière de sécurité sont partiels, probablement réversibles et assombris par le “dommage collatéral”. Ils ont entraîné des coûts élevés en vies et en ressources. Les améliorations dans la sécurité ont stagné et ont même régressé. Les scandales montrent que le gouvernement, pris par l’urgence de réaliser ces politiques de sécurité, a lésé les droits de l’homme et porté atteinte aux institutions démocratiques. Les résultats dans la lutte contre les drogues ont été décevants, et la richesse du pays reste concentrée dans quelques mains. Dans la mesure où elle favorise l’usage de la force militaire et néglige le gouvernement civil et l’impunité, la Colombie n’est pas un modèle à suivre en Afghanistan, au Mexique ou dans n’importe quel autre endroit. Le nouveau gouvernement colombien comme les décideurs politiques nord-américains se trouvent devant la nécessité, toujours plus urgente, de réaliser des changements » (Isacson Juillet 2010: 1).

Réussite ou échec ? Étant donné la complexité du cas colombien, un bilan du Plan Colombie ne se réfère pas uniquement aux résultats tangibles obtenus en vertu des programmes qui recourent à l’aide nord-américaine ; ses fruits englobent une série de dynamiques, des effets et des contre-effets, sur l’ensemble du système politique et la société. En ce sens, faire un bilan du Plan implique d’adopter un regard en perspective des processus qu’a vécu le pays dans la dernière décennie ; certains, bien qu’envisagés dans la stratégie d’intervention nord-américaine, ayant été intégrés prudemment en fonction des réactions et des premiers résultats ; d’autres engendrant des dynamiques indépendantes qui, en vertu de l’envergure de la stratégie, finirent par s’entrelacer. D’où la difficulté, pour l’heure, de présenter une évaluation intégrale et définitive. Dans cette section nous présenterons donc les résultats les plus tangibles de l’expérience dans le but de poser quelques bases d’analyse pour les travaux futurs.

Le Plan Colombie peut être évalué dans son ensemble comme une stratégie de récupération de l’État selon trois dimensions : une dimension de contrôle

territorial, qui s'exprime dans la présence militaire sur tout le territoire national et la récupération du monopole de la violence. Une dimension politique, qui concerne le renforcement institutionnel et la légitimité démocratique. Et une troisième, dimension sociale et économique, qui comprend le déploiement d'activités productives licites, l'attraction de l'investissement étranger, le développement d'une infrastructure adaptée et le maintien des conditions de vie de la population.

Par conséquent, le bilan du Plan Colombie sera abordé ici à partir de ces trois dimensions : en rapport au contrôle territorial et au monopole de la violence, nous présenterons les résultats de la lutte anti-narcotiques (1), de même que les effets de la stratégie contre-insurrectionnelle et les avancées en matière de sécurité citoyenne (2) ; en ce qui concerne la deuxième dimension, nous évaluerons les niveaux de renforcement institutionnel et leur impact sur la gouvernabilité et la démocratie (3) ; et pour ce qui est de la dernière dimension, nous nous interrogerons sur l'impact du Plan sur le développement économique du pays (4).

1. Résultats de la lutte anti-narcotiques

Selon l'*International Narcotics Control Strategy Report* (INCSR) 2011 du département d'État, la Colombie reste le plus grand producteur et exportateur de cocaïne du monde : 90 % de la drogue commercialisée dans les villes nord-américaines est d'origine colombienne. La majeure partie du trafic de cocaïne vers les États-Unis est contrôlée par les cartels mexicains, alors que jusqu'au milieu des années 90 c'étaient les cartels colombiens qui en dominaient le commerce (ONUCCD 2011: 106).

Il y a une controverse au sujet de l'estimation de la production de drogues illicites. L'Office des Nations-Unies contre les drogues et le crime (ONUCCD) tient ses renseignements des photographies prises en décembre de chaque année, lesquelles sont corroborées par des visites sur le terrain afin d'échantillonner les sites. Cette méthodologie est plus sérieuse que celle utilisée par le gouvernement des États-Unis (TE juin 2009).

Selon les données de l'ONU, le nombre de cultures de coca dans le pays est passé de 163 300 hectares au début du Plan Colombie en 2000, à 57 000 en 2010, ce qui représente une diminution de 65 % en 10 ans (voir Annexes Tableau 3 Evolution de cultures de coca Région andine 1996-2010).

Ces chiffres diffèrent de ceux présentés par le département d'État. Selon celui-ci, alors qu'en 2001 il y avait 169 800 hectares de coca en Colombie, en 2009 on en comptait 119 000 hectares, ce qui implique une diminution de 32 % en 8 ans, chiffre très inférieur par rapport à ceux de l'ONU (voir Annexes Tableau 4 Production de cocaïne en Colombie 2001-2010).

1.1. L'éradication des cultures

L'élément central de la stratégie anti-narcotiques du Plan Colombie fut la fumigation des cultures illicites. L'intention était d'éliminer la plus grande

quantité de cultures de coca en moins de temps possible en utilisant une nouvelle et plus efficace concentration de *Round-up*¹⁹⁵. Il ne fait aucun doute que l'amélioration des conditions de sécurité et le repli des Farc des principales zones de cultures permit que le gouvernement colombien réalise une intense campagne d'éradication aérienne. Ainsi, selon les données de l'ONU, de 58 073 hectares fumigés en 2000, on passa au chiffre record de 172 076 en 2006 ; et en 2010 l'éradication aérienne se situait à 101 939 hectares. En ce qui concerne l'éradication manuelle, celle-ci fut pratiquement inexistante au début du Plan (à peine 3 495 hectares), et en 2005 commence un programme systématique qui élève le nombre d'hectares éradiqués à 95634 hectares en 2008 et à 43 792 en 2010 (voir Annexes Tableau 5 Eradication des cultures de coca Région andine 1996-2010).

Une polémique concerne également la quantité de cocaïne fabriquée chaque année, étant donné que celle-ci peut être affectée aussi bien par le climat (sa variation affecte le contenu d'alcaloïde des feuilles) que par l'efficacité des mesures répressives (disponibilité d'implants chimiques, nombres de laboratoires disponibles, efficacité de l'éradication, etc.). Selon le département d'État, le potentiel de production de cocaïne pure est tombé à 61 %, de 700 tonnes en 2001 à 270 en 2009 (INCSR 2011). Selon un rapport de l'ONU, le potentiel de production de cocaïne pure en Colombie est descendu de 680 tonnes en 2005 à 350 en 2010, à savoir un déclin de 50 % de la production (ONUDC 2011: 102)¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Le *Roundup Ultra* est un mélange de glyphosate (41 %) et de *Cosmo-Flux*.

¹⁹⁶ Francisco Thoumi remarque les contradictions des rapports sur les drogues sur lesquels se base le gouvernement colombien pour montrer le succès de la stratégie anti-narcotiques du Plan Colombie : [dans le rapport de l'ONU] « les chiffres utilisés continuent d'être incohérents[...] Si en 2009 il y avait 73 000 hectares cultivés de coca et durant 2010 ont été éradiqués manuellement 43 690 et fumigés 101 940, comment est-il possible qu'en 2010 il y ait 62 000 hectares ? La coca prend presque un an pour donner la première récolte, qui, de plus, est petite. Si les estimations de l'aire cultivée sont valides, il n'y aurait tout simplement pas de coca pour produire de la cocaïne [...] Les estimations du potentiel de production de cocaïne présentent des problèmes si on les compare avec les saisies. Selon le rapport (WRD 2011), en Colombie ont été saisis 47 % du potentiel de production de cocaïne. Si l'on additionne à cela 5 % de pertes normales liées aux problèmes de raffinement, de transport, de détérioration dans le stockage, on arrive à 52 %, avant que la drogue ne sorte du pays » (Thoumi julio 2011).

Le nombre d'hectares fumigés a été présenté comme l'indicateur du succès de la politique anti-narcotiques. Cependant, comme l'ont montré les faits, la fumigation aérienne n'est pas identique à l'éradication. En premier lieu parce que l'efficacité des fumigations dépend du niveau de pluies, et parce qu'elle est parfois contrecarrée par les paysans eux-mêmes qui protègent les cultures avant la fumigation ou les nettoient après le passage des avions. De même ont été développées des variétés de coca qui sont plus résistantes à l'exfoliant et croissent plus rapidement. En second lieu parce que la campagne intensive de fumigations du Plan Colombie a généré un « effet globe » autant dans la région que sur le territoire national. On a enregistré pour la période 2005-2010 une augmentation du nombre d'hectares de coca en Bolivie et au Pérou.

Par ailleurs, au niveau intérieur, les cultures se sont déplacées vers des zones plus marginales et plus fragiles. Tout au long du Plan Colombie, le nombre de départements avec des cultures a augmenté de 12 à 23. En 2008 l'ONU rapportait que 59 % des cultures de coca détectées dans le pays se situaient dans des zones où jamais auparavant n'avait été planté ce type de culture. En 2010 la région du Pacifique était la région avec le plus grand nombre de cultures de coca, représentant 42 % (25 680 hectares) du total national, suivie de la région Centre (25 % soit 15 310 hectares) et le Meta-Guaviare (14 % soit 8 710 hectares), (ONUCD 2011:100), (voir Carte 2 Evolution des cultures illicites 2001-2007).

En outre, depuis 2005 a été observée dans le pays une tendance aux champs de cultures plus petits. La taille moyenne des cultures de coca a diminué durant la dernière décennie de 2,05 à 0,56 hectares. Malgré la diminution des zones cultivées, le nombre de foyers impliqués dans les cultures illicites de coca et la production de pâte basique a augmenté de 56 910 à 63 660, mais la valeur des ventes a diminué de 2 120 dollars par personne à 1427.

Les fumigations engendrent aussi des effets collatéraux. Une controverse a surgi autour des effets de la fumigation sur la santé humaine et les écosystèmes. Il semble évident que le *Round-up* puisse causer des problèmes respiratoires, des

infections de la peau, des dommages sur le système nerveux et des problèmes digestifs (Youngers 2008:5).

En ce qui concerne les programmes d'éradication manuelle, durant la première étape du Plan Colombie, le gouvernement avait défini des pactes d'éradication volontaire avec les paysans en échange de l'appui pour l'établissement de cultures alternatives et de projets de développement. Néanmoins, comme nous l'avons remarqué auparavant, ces accords n'ont pas fonctionné. Le gouvernement procéda alors à l'éradication manuelle forcée à travers des Groupes mobiles d'éradication manuelle forcée qui permit l'éradication de 92 850 hectares dans 84 communes. Bien qu'elle soit moins agressive pour l'environnement l'éradication manuelle ne résout pas le problème de la relocalisation des cultures illicites (Youngers 2008:6).

1.2. Du développement alternatif au développement intégral ?

En ce qui concerne le développement alternatif, la dernière étape du Plan Colombie a tenté d'avancer dans une nouvelle direction en mettant l'accent sur l'assistance technique, l'investissement en infrastructure, la prestation de service aux populations ainsi que l'élargissement de la participation citoyenne aux gouvernements locaux. Une fois les conditions favorables générées, il s'agit d'attirer les investisseurs nationaux et étrangers afin qu'ils investissent dans les projets productifs assurant ainsi leur durabilité et l'irradiation de leurs bénéfices à l'ensemble de la région.

L'idée est que les projets de développement alternatif fassent partie d'une politique de développement plus large destinée à favoriser les économies des régions. On cherche de même à ce que les projets servent de soutien à une politique sociale, qui contribue à pallier les conséquences de la violence et du conflit générées par le narcotrafic. La loi des victimes et de récupération des terres de 2011 seraient des exemples de cette approche plus intégrale du développement alternatif.

Malgré les bonnes intentions, l'approche intégrale ne suffit pas à répondre aux problèmes complexes de sous-développement du pays. Selon Vargas (2010: 76-77), les difficultés qu'affrontent les programmes de développement alternatifs sont, en bonne partie, un reflet des problèmes d'ordre structurel qu'affronte le secteur agricole et rural, et constituent des obstacles au développement national en général¹⁹⁷. Ces facteurs structurels sont:

- Le grave conflit d'usage du sol, qui se traduit par une base productivité et par conséquent de la compétitivité du secteur agricole. La dépossession violente des terres des paysans et le déplacement de population dans sa majorité rurale qui en résulte, tout cela ayant accentué un processus de concentration de la terre.
- Le manque d'accès des petits producteurs aux ressources productives.
- Les difficultés d'accès aux marchés pour les petits producteurs. Seulement 10 % d'entre eux accèdent au crédit formel et il n'existe pas de système financier rural capable de démocratiser l'accès aux ressources financières. Les conditions ne sont pas non plus réunies pour accéder à l'assistance technique et aux progrès technologiques.
- Les tendances commerciales internationales déficitaires en ce qui concerne certains aliments, dues à la tendance générale d'un plus grand dynamisme des importations d'origine agricole contre les exportations.
- Des institutions gouvernementales qui ne favorisent pas le renforcement de l'économie paysanne.

¹⁹⁷ Le pays souffre d'une baisse de productivité agricole, alors qu'en 2007 l'économie a cru de 7,5 %, le secteur agricole a progressé tout juste de 2,5 % (EE mai 2008). Pour 2011 on prévoit une croissance du secteur d'à peine 1,25 % avec une tendance à l'augmentation des prix des aliments (ET janvier 2011).

Un des effets de l'approche intégrale du développement alternatif qui a prévalu durant l'étape antérieure consiste à ne plus considérer les cultures illicites en relation aux conditions de pauvreté, de marginalité et au manque d'opportunité de la population paysanne. Au contraire, les cultures sont perçues et définies selon la fonction qu'elles remplissent dans l'économie de guerre, en permettant le renforcement logistique des groupes armés ou de structures organisées pour le trafic de drogue. Le problème des cultures de coca n'est plus une question liée aux problèmes de sous-développement mais devient un enjeu qui concerne le financement des groupes insurgés, et par conséquent, une question de sécurité.

Cette vision du développement à partir de l'optique de la sécurité empêche l'État colombien de définir une politique destinée à répondre aux graves problèmes de divers processus de colonisation des terres ; les difficultés de consolidation et d'articulation à la frontière agricole continuent d'être des facteurs attractifs pour les cultures illicites. La régionalisation envisagée dans la troisième étape du Plan pour le traitement du problème des cultures illicites est liée :

« non pas tant aux différenciations associées aux problèmes de développement du secteur agricole ou aux dynamiques historiques d'occupation de territoires, mais, fondamentalement, aux résultats de l'offensive de guerre de l'État. Les résultats des actions d'offensive militaire étatique, d'un point de vue géopolitique, servent de support à la redéfinition du rôle du développement alternatif, lequel accomplit explicitement une fonction définie par l'articulation entre sécurité et développement » (Vargas 2010:104).

En outre, la décision de l'USAID de focaliser les programmes sur les corridors stratégiques entre 2005 et 2009 à travers le programme MIDAS eut, certes, une importance préventive en cherchant à éviter le transfert des cultures de coca à l'intérieur de la frontière agricole ; cependant, cela signifia aussi que les projets développés n'avaient pas de relation directe avec le problème des cultures illicites. D'où les critiques des organisations sociales au sujet des critères de focalisation des investissements, étant donné que :

« Le problème central, en rapport avec les dynamiques identifiées et pilotées dans les zones de production, est la très faible capacité de l'État à stabiliser les aires qui ont été fumigées ou attaquées avec l'éradication forcée. La forte mobilité des cultures le met en évidence. [...] De plus, le concept utilisé par l'USAID dans le sens que "n'importe quelle activité qui n'est pas illégale est du développement alternatif", ouvre trop le champ d'application de la politique publique, au point de défigurer le sens de la relation avec le problème de l'illicite. Comme conséquence de cette conceptualisation, on observera que tout projet qui se développe comme activité productive, dans n'importe quelle zone rurale colombienne, pourrait être classé comme partie d'une approche préventive » (Vargas 2010: 112).

Pour certaines ONG, il faut maintenir la différence entre les programmes de l'USAID et les initiatives militaires. Elles considèrent que l'USAID ne doit participer en aucune manière à l'action civico-militaire ou aux programmes de développement conduits par les militaires puisque cela réduit la direction et la capacité de contrôle du gouvernement civil sur les militaires (Haugaard 2008: 18).

De cette façon, l'approche des programmes de développement alternatif ont eu dans les dernières années d'englober progressivement l'ensemble de la politique agricole a un effet important sur le modèle de développement économique du pays.

Le problème du développement est abordé maintenant selon la perspective de la sécurité, s'appuyant sur la doctrine d'Action intégrale (DAI). Le Plan Colombie serait une sorte de modèle de « sécurisation du développement ». Dans cette perspective, les politiques sociales font partie de la stratégie de récupération du contrôle territorial de la part des Forces armées, qui se concrétise par la Politique de consolidation de la sécurité démocratique, avec la création du Centre de coordination d'Action intégrale (CCAI), auquel appartiennent les entités du gouvernement colombien qui complètent et appuient la récupération militaire du territoire avec des programmes sociaux et économiques.

En ce qui concerne l'interdiction, les résultats rendent compte d'une amélioration dans les capacités des autorités colombiennes chargées d'empêcher la sortie des drogues vers les marchés internationaux. La majeure partie des saisies de cocaïne ont été réalisées en Colombie et aux États-Unis. Entre 2002 et 2006 des quantités équivalentes de drogue furent confisquées dans les deux pays, mais à partir de 2008 en Colombie on saisit le double. Selon le gouvernement colombien, en 2010 furent saisies 225,9 tonnes de cocaïne et de base de coca (INCSR 2011). Selon l'ONU cela pourrait être attribué aux intenses efforts des autorités colombiennes comme à l'étroite coopération internationale avec les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne (ONUDC 2011: 108).

1.3. La poursuite des narcotrafiquants et l'extradition

Les cartels de la drogue en Colombie ont perdu le monopole de la commercialisation qu'ils avaient eu dans les années 80 et 90. La pression des autorités avec le Plan Colombie, de même que le processus de démobilisation des groupes paramilitaires approfondit le phénomène de fragmentation des groupes de narcotrafiquants. On calcule qu'en 2000 il existait approximativement 300 « *cartelitos* » (« petits cartels ») que occupèrent l'espace laissé par la chute des cartels de Medellín et Cali. Ces nouveaux groupes cédèrent le contrôle de la culture et du traitement de la coca dans les zones rurales colombiennes à la guérilla des Farc et aux paramilitaires. Pendant ce temps, le contrôle des routes du commerce illégal vers les États-Unis tomba en majorité dans les mains des cartels mexicains :

« Dirigés principalement à l'exportation de la cocaïne raffinée obtenue des Farc et des Autodéfenses unies de Colombie (AUC), mais avec des capacités logistiques bien moindre par rapport aux grands cartels de Medellín et Cali, les *cartelitos* ont été atomisés, ce qui les a obligés à forger des alliances et des relations commerciales avec des organisations criminelles et trafiquantes, dans et hors de Colombie, créant ainsi de nouveaux espaces et opportunités pour les cartels mexicains qui rapidement et avec enthousiasme élargirent leur pouvoir,

acquérant ainsi une position dominante dans le commerce » (Bagley, février 2011).

Cette transformation du commerce illicite a donné lieu à une compétition féroce entre les cartels mexicains (Sinaloa, Golfo, Zetas, Tijuana, Juárez, Beltrán Leyva et la Familia Michoacana). A cela s'est ajouté la déclaration de la « guerre contre le narco » du président mexicain Felipe Calderón ; guerre qui a déchaîné une violence croissante au Mexique et de fortes tensions tant à la frontière nord avec les États-Unis qu'à la frontière sud avec les pays centre-américains. En 2008, Washington approuva l'Initiative Mérida, un programme d'aide anti-narcotiques pour le Mexique reprenant certains éléments du Plan Colombie.

Dans la poursuite des narcotrafiquants colombiens, l'extradition reste toujours un des principaux outils. Durant le Plan Colombie l'extradition ne s'est pas seulement intensifiée, au point de se convertir en une politique pratiquement routinière, mais elle a fait également partie de la stratégie contre-insurrectionnelle. Pendant la période comprise entre 2002 et 2010 on a constaté le plus grand nombre d'extraditions vers les États-Unis dans l'histoire du pays : plus de 1100 colombiens furent extradés, avec un pic de 215 colombiens en 2008, année durant laquelle furent extradés 14 chefs paramilitaires démobilisés (Zuleta 2010: 5). En 2010 le chiffre d'extraditions vers les États-Unis fut de 148.

Avec le Plan Colombie, l'extradition devint également une épée de Damoclès pour les groupes armés illégaux. Le gouvernement Uribe en fait un des principaux outils de la politique de sécurité démocratique en vertu de la justification de la lutte contre le terrorisme. Deux faits significatifs le démontrèrent : d'abord, pour la première fois des membres des Farc furent extradés aux États-Unis, et, deuxièmement, l'extradition joua comme base dans les négociations de Santafé de Ralito entre le gouvernement colombien et les paramilitaires en 2005.

En ce qui concerne les extraditions de membres des Farc, le 27 mai 2003 fut extradé Nelson Vargas, alias *El Marrano*, membre du Front 10 des Farc, accusé d'avoir séquestré et assassiné trois indigénistes nord-américains en 1999. Par la

suite, furent extradés de *Simón Trinidad* et *Sonia*¹⁹⁸. Jusqu'en 2010, 17 autres membres des Farc ont été extradés (Zuleta 2010a).

Quel est donc le bilan du Plan Colombie en ce qui concerne la stratégie anti-narcotiques ?

Selon le rapport mondial sur les drogues, la consommation de cocaïne aux États-Unis est descendue de 2,4 % en 2006 à 1,9 % en 2009, c'est-à-dire la cinquième partie. Simultanément, le prix de la cocaïne a augmenté substantiellement, 80 % entre 2006 et 2009 selon les calculs (ONUDD 2011: 87). Cela signifie-t-il que l'on est en train de gagner la guerre contre les drogues ? Ces résultats peuvent-ils être mis au crédit du succès de l'éradication en Colombie ?

Selon Thoumi (juillet 2011), la réponse ne peut être définitive étant donné la conjonction de plusieurs facteurs : en premier lieu, l'intense campagne d'éradication durant le Plan Colombie s'est maintenue tout au long de la décennie et cependant le résultat a été l'augmentation des prix et la diminution de la demande aux États-Unis à peine dans les quatre dernières années. En deuxième lieu, le conflit à l'intérieur des mafias mexicaines et entre elles et l'État, a eu un grand impact sur l'augmentation des prix et la diminution de la consommation aux États-Unis. Cependant, cette diminution a été compensée par une augmentation significative de la consommation en Europe, et dans les pays d'Amérique latine comme le Brésil et l'Argentine. De même, les routes de commercialisation se sont déplacées à d'autres pays comme le Venezuela, et la région d'Amérique centrale, intensifiant leurs problèmes internes de sécurité. (Voir Annexes Carte 5 Commerce mondial de cocaïne).

¹⁹⁸ Le guérillero *Simón Trinidad* fut capturé le 1^{er} janvier 2004 en Equateur, et constitua le symbole des extraditions comme outil d'affaiblissement politique des Farc. Il fut extradé le 31 décembre 2004 et le 28 janvier 2008 condamné pour narcotrafic à 60 ans de prison par un juge de la Cour du district fédéral de Columbia. Il paye actuellement sa peine dans une prison nord-américaine. La guérillera *Sonia* était considérée comme la chef des finances du Bloc Sud des Farc jusqu'à ce qu'elle soit capturée en février 2004. Elle fut extradée le 9 mars 2005 et ensuite condamnée par un juge de la Cour du district fédéral de Columbia à 16 ans et demi de prison pour délits liés au narcotrafic (Zuleta 2010a: 1).

En troisième lieu, ont surgi des composés synthétiques nouveaux qui ne sont pas régulés et se substituent aux drogues illégales, les plus communs étant les pipérazines et la méphédrone ; leur consommation aux États-Unis est en augmentation.

Le dernier facteur concerne la transformation de l'économie des drogues illicites à l'échelle mondiale : les réseaux de narcotrafic sont de plus en plus sophistiqués et impliquent des personnes de diverses nationalités. Par exemple, les drogues illicites s'obtiennent en Amérique latine, se trafiquent à travers l'Afrique et se commercialisent en Europe et aux États-Unis. De même, le phénomène a un impact croissant sur la sécurité mondiale :

« Le narcotrafic implique aussi chaque fois plus de pays, particulièrement comme lieu de transit. Ceux-ci sont vulnérables aux augmentations de consommation, phénomène qui se présente fréquemment. Mais il y a quelque chose de plus préoccupant : la tendance croissante du nombre de pays où les réseaux du narcotrafic ont pris de l'influence sur les gouvernements centraux ou régionaux. Le rapport (de l'ONU) évite de parler de “narco-État” ou de “narco-régions”, mais il ne fait aucun doute qu'il y ait des pays qui pourraient être qualifiés ainsi » (Thoumi, juillet 2011).

Comme dans le mythe de Sisyphe, la lutte contre les drogues reste la guerre ratée des États-Unis dans l'hémisphère :

« L' “*effet globe*” produit par les victoires partielles dans la guerre contre les drogues dans les cultures et les routes de trafic sont évidentes. Ces 25 dernières années ou plus, la guerre contre les drogues conduite par les États-Unis et ses alliés en Amérique latine et aux Caraïbes a réussi à plusieurs reprises à déplacer les cultures de coca d'une zone à l'autre dans les Andes et à forcer à de fréquents changements dans les routes de trafic. Mais elle a été incapable d'interrompre sérieusement, et encore moins de freiner de façon permanente, aussi bien la production que le trafic dans l'hémisphère. Et pire que tout, les adaptations constantes et réussies des trafiquants aux mesures des forces de l'ordre désignées pour en finir avec leurs activités ont mené à l'exposition progressive de plus en

plus de pays dans la région au commerce de drogues et à la criminalité et la violence concomitantes » (Bagley janvier 2011).

2. Résultats de la stratégie contre-insurrectionnelle et de la sécurité citoyenne

En termes généraux, le Plan Colombie a eu des résultats positifs en matière de sécurité tout au long de la décennie. Selon les chiffres officiels, la majeure partie des indicateurs montrent une substantielle baisse, dans les statistiques, en matière d'homicides, enlèvements et extorsions. Par exemple, durant la période 2002-2010, le taux d'homicide pour 100 000 habitants est passé de 69,8 à 34, ce qui représente une diminution de 51 % ; les enlèvements ont baissé de 2 882 à 282 ; l'extorsion a diminué de 50 %, passant de 2 083 à 1 352 ; les actes de terrorisme ont diminué de 78 % passant de 1645 à 471 (voir Annexes Graphique 7 Indicateurs de sécurité citoyenne 2002-2010).

Si le point culminant fut atteint en 2008, à partir de 2009 la stratégie commence à stagner, en bonne partie à cause de la capacité d'adaptation importante des groupes criminels. On observe donc un recul dans la majeure partie des indicateurs qui se reflète dans l'expansion du petit commerce de drogues illicites (« *narcomenudeo* ») dans les grandes villes et la prolifération de nouveaux commerces des mafias. De même, il y a une augmentation de l'homicide dans les zones urbaines ainsi que des délits communs. Par exemple, entre 2002 et 2010 le vol commun s'est élevé de 42 % (voir Annexes Graphique évolution du taux d'homicides) ; de même, on observe le renforcement des bandes criminelles et des néo-paramilitaires.

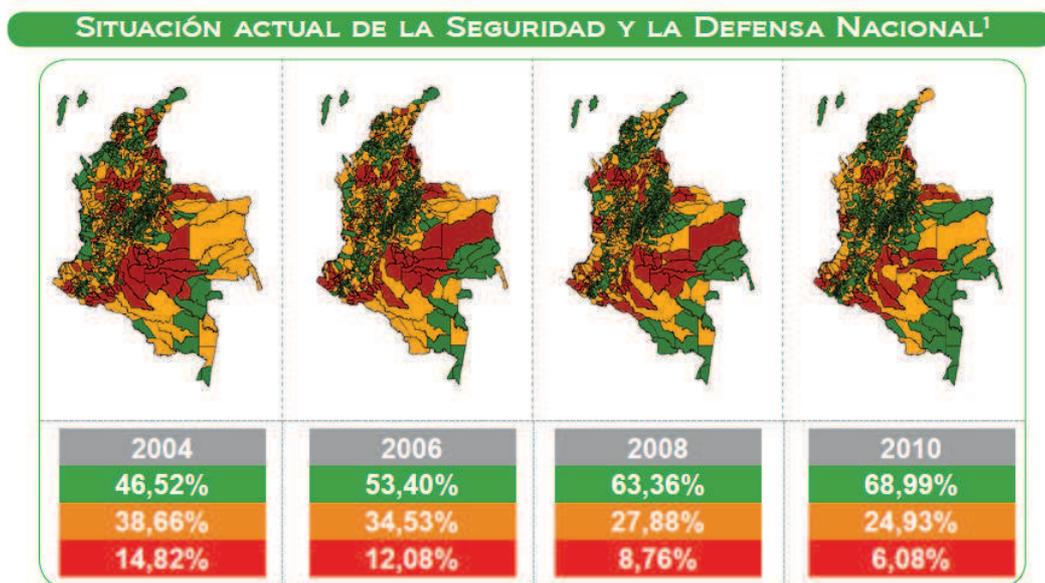
La réalité ne peut être niée : les mafias ont commencé à dépasser la désorganisation et la dispersion suite à la démobilisation des paramilitaires et l'extradition des grands chefs de ces groupes. Elles intensifient maintenant leur action urbaine. Afin de compenser la perte de certains marchés extérieurs de la drogue, elles ont intensifié leur pénétration dans les villes colombiennes et ont donné une nouvelle impulsion à la distribution dans les quartiers et au trafic dans les collèges et les universités. Commerce qu'elles combinent avec l'extorsion,

le contrôle de la prostitution et les jeux de hasard dans les sites clés des grandes villes. (Valencia 2011:2).

En 2011 le domaine de la sécurité dans le pays se caractérise par la transformation des menaces et l'adaptation des acteurs illégaux aux nouveaux scénarios. Par conséquent, on assiste à une transition d'une situation de conflit armé identifiable à une violence plus fragmentée, régionalisée et de caractère criminel. Dans le bilan sur la sécurité quatre thèmes se distinguent : la récupération du contrôle territorial de la part de l'État, l'offensive face aux Farc, le démantèlement du paramilitarisme et l'accord de coopération militaire avec les États-Unis.

2.1. La récupération du contrôle territorial

A son arrivée au pouvoir en août 2010, le président Santos se posa en continuateur de la politique de sécurité démocratique du gouvernement antérieur dans le but de consolider les progrès en matière de sécurité et d'affronter les menaces toujours existantes. Selon le ministère de la Défense colombien la carte reproduite ci-après montre l'état de la sécurité dans le pays fin 2010 :



Fuente: Dirección de Estudios Sectoriales/VPE/MDN



Le ministère de la Défense classe le territoire en trois zones, selon le degré de réussite de la sécurité démocratique : les zones rouges sont les territoires où ne s'est pas consolidé l'État de droit et par conséquent persiste l'influence des groupes hors-la-loi (*Grupos al margen de la ley*, GAML) et les bandes criminelles (*Bandas criminales*, BACRIM). Les zones jaunes correspondent aux territoires récupérés par l'action des Forces armées qui cependant manquent encore d'une présence adéquate de l'État : et les zones vertes sont les régions consolidées, caractérisées par des niveaux adéquats d'institutionnalité, d'investissement et de gouvernabilité. Selon les données officielles, en 2010 près de 70% du territoire national se trouverait sous contrôle solide de l'État, alors que les 30% restants seraient encore à atteindre. Selon l'Association Nuevo Arco Iris (*Corporación Nuevo Arco Iris*, NAI), la politique de sécurité démocratique a réussi à consolider les grands centres urbains, les régions productives et industrielles du centre du pays et leurs voies de communication, ce qui signifie le contrôle de près de 50 % du territoire et un peu plus de 60 % de la population. Cependant, le conflit armé s'est déplacé à la périphérie, aux 50 % restant du territoire et 40 % de la population (Avila 2010: 8).

Les territoires qui restent à récupérer et à placer sous le contrôle effectif de l'État colombien correspondent aux trois axes ou corridors du conflit qui, selon le rapport de la CNAI, ont été identifiés depuis 2009: le premier axe est situé dans le Pacifique et comprend les départements de Chocó, Valle del Cauca, Cauca et Nariño. Ici on enregistre un renforcement des groupes criminels émergents de même qu'une confrontation entre les Farc, l'Armée de libération nationale (ELN) et la bande des *Rastrojos* (l'un des nouveaux groupes criminels). Cette zone est

particulièrement conflictuelle étant donné plusieurs facteurs : c'est un des territoires de repli des guérillas face à l'offensive militaire des Forces armées. La côte maritime du Pacifique concentre un bon nombre des routes du commerce illégal lesquelles sont l'objet d'une dispute entre les différents groupes armés illégaux. On calcule que 45% de la cocaïne sort de cette région (WOLA février 2012). En outre, il s'agit d'une zone riche en ressources minières où l'État a octroyé des concessions d'exploitation et que les groupes armés voient comme source de revenus à travers l'extorsion (Avila 2010: 8-9).

Le deuxième axe du conflit se trouve dans la région des Llanos Orientales et couvre les départements d'Arauca, Casanare, Vichada, Meta et Guaviare. La tension dans cette zone tourne autour de la propriété de la terre puisqu'il s'agit en majorité de réserves naturelles, parcs nationaux, réserves indigènes et zones de colonisation où les titres de propriété ne sont pas clairement établis. Le gouvernement national a désigné cette région comme épiceutre du développement agro-industriel, tant pour la production et l'exportation de biocombustibles que pour l'exploitation d'hydrocarbures.

Le troisième axe de conflit est localisé vers le nord de la cordillère centrale et occidentale ; cette zone comprend le nord du Chocó, Antioquia avec l'Urabá, le nord d'Antioquia, le Bas Cauca Antioqueño, le sud de Bolívar et une partie des départements de Santander et Nord de Santander. Dans cette frange sont présentes les Farc, les *Rastrojos*, les autodéfenses et les *Urabeños*. Les disputes entre ces groupes armés illégaux se produisent autour de la propriété de la terre, du contrôle des routes du narcotrafic, et de l'extorsion de certains projets hydroélectriques et exploitations minières.

2.2. Les Farc sont-elles vaincues ?

L'offensive militaire maintenue par l'État ces dernières années a affaibli les Farc et obligé à leur repli vers leurs zones d'arrière-garde dans les régions les plus éloignées du pays. Les effectifs dans les rangs guérilleros se sont réduits de 20

000 dans les Farc et 4 000 dans l'ELN, à 8 000 et 1 500 respectivement en 2010¹⁹⁹ (EE juillet 2010), et une bonne partie de la direction a été neutralisée²⁰⁰. En réponse, l'organisation armée décida de s'adapter aux nouvelles tactiques de la Force publique, évitant les combats ouverts avec elle et revenant à la typique guerre de guérillas. Devant la nécessité d'accroître la mobilité et l'impossibilité de concentrer les troupes, les Farc poursuivent une guerre d'usure. Elles agissent maintenant en petites cellules cherchant à réaliser des actes d'impact négatif élevé dans l'opinion publique, ont opté pour un usage généralisé des mines anti-personnel²⁰¹ et de francs-tireurs, ainsi que des embuscades et des harcèlements (MDN 2011: 17). De même elles ont cherché à fortifier leurs milices et réseaux d'appui, et ont favorisé les alliances avec les narcotrafiquants pour se maintenir dans le commerce (Romero et Arias 2008:42).

En 2011, l'Observatoire du conflit armé de la CNAI indiquait que les Farc maintenaient encore une importante capacité militaire :

« Le projet national des Farc s'est affaibli. Les revers notoires du Bloc Caribe ajoutés à ceux des Blocs Magdalena Medio et Iván Ríos, permet de penser que la perte de pouvoir dans ces zones du pays causera un fort recul de son projet militaire. Cependant, au niveau régional et local la situation est différente. Dans

¹⁹⁹ Selon les chiffres officiels du ministère de la Défense si l'on regarde les chiffres officiels depuis 2002, le total de guérilleros hors de combat dépasse les 40 000, "mais ces données s'avèrent assez controversées et apparemment gonflées, car elles impliqueraient que les Farc aient disparu deux fois et se sont reformées de nouveau une troisième (Avila 2010:19), (voir Annexes Graphique 8 Membres des groupes armés neutralisés).

²⁰⁰ Avec le Plan Burbuja («Plan bulle») les Forces armées colombiennes ont agi selon le principe que la mort des membres du Secrétariat des Farc et de l'État-major central mènerait à une fragmentation et une « banditisation » (« *bandolerización*») des différents fronts guérilleros. 60 % de l'activité militaire des dernières années s'est concentrée sur cette stratégie, laquelle a en outre mobilisé la quasi-totalité de l'intelligence militaire (Avila 2011: 34). En 2007 furent exécuté *El Negro Acacio*, commandant du Front 16, et *Martín Caballero*, de l'État-Major du Bloc Caribe. Caballero et J.J. étaient des membres de l'État-Major central des Farc. Le 1^{er} mars 2008 mourut Raúl Reyes, membre du Secrétariat dans le bombardement d'un campement situé en territoire équatorien, très près de la frontière colombienne. Cette année-là mourut naturellement le fondateur et commandant des Farc, Manuel Marulanda. En 2010 fut exécuté *El Mono Jojoy* ; et en octobre 2011 mourut dans un bombardement le chef suprême de l'organisation, Alfonso Cano.

²⁰¹ Depuis 2004 jusqu'en 2008 les champs de mine ont augmenté de 250 % ; mais si l'on prend comme référence l'année 1997, l'augmentation est de 1 000 % (Avila 2008: 18).

la zone du Pacifique, comme dans le sud, et partiellement dans les Llanos Orientales, la capacité militaire des Farc reste importante, et dans plusieurs départements comme le Cauca, Nariño, Caquetá et Nord de Santander elle augmente » (Avila 2011: 29).

De fait, les actions militaires de ce groupe armé se sont accrues en 2009 de 27 % par rapport à l'année antérieure. Cependant, le réajustement des Farc peut se confronter à des contingences : « le processus de décentralisation accéléré qu'ont commencé les Farc avec le "Plan 2010" lui permet d'affronter les coups militaires de façon moins traumatique, bien qu'à l'avenir les risques soient évidents, car cette décentralisation pourrait provoquer une fragmentation et une dispersion de ses structures militaires » (Avila 2011: 29).

Du côté gouvernemental, si la complète défaite des Farc sur le terrain militaire ne parait pas proche, la plus grande réussite du Plan Colombie, en ce qui concerne la stratégie contre-insurrectionnelle, a été de caractère politique. Jamais comme auparavant le gouvernement réussit un consensus parmi les élites et la population autour de la nécessité d'appuyer et de financer la guerre contre les guérillas. De plus, le projet politique insurrectionnel s'est discrédité et a suscité un rejet généralisé des méthodes employées par la guérilla comme l'enlèvement, l'extorsion et le narcotrafic. Et c'est précisément le défi politico-idéologique que la guérilla ne parait pas en mesure d'affronter.

2.3. Est-ce la fin du paramilitarisme ?

La négociation avec les groupes paramilitaires a fait partie de la stratégie du Plan Colombie afin de faire face aux groupes armés illégaux. Le processus, connu sous le nom de « Justice et Paix » a entraîné des résultats ambigus puisque, si le processus de démobilisation a permis la désarticulation des grandes structures paramilitaires, simultanément elle a dérivé en une atomisation des organisations en groupes délinquants plus difficilement identifiables.

Le processus de Justice et Paix eut plusieurs défauts, parmi lesquels le manque de résultats, la lenteur des procédures, le laxisme dans les démobilisations, la précarité des confessions, les basses peines, et les bas niveaux d'efficacité quand il s'agit de réparer les victimes et d'avancer vers la restitution des terres prises aux paysans par les groupes paramilitaires.

Les avancées dans l'application de la justice et les tâches de réparation restent encore limitées. Des 4 482 personnes accueillies par la loi de Justice et Paix, à peine 255 ont passé l'étape de l'imputation de délits et seules deux condamnations ont été prononcées²⁰² (ET 27 juillet 2010). La réparation par la voie administrative concerne quelque 26000 victimes, et on espère que la "loi des victimes" présentée par le gouvernement Santos couvre l'ensemble des personnes affectées et parvienne à la restitution des terres²⁰³ (voir Annexes Graphique 9 Résultats du processus Justice et Paix).

L'extradition des principaux chefs paramilitaires aux États-Unis pour narcotrafic engendra des critiques de la part des associations des victimes et des ONG à cause de l'interruption du processus de Justice et Paix auquel ils étaient soumis en Colombie. En ce qui concerne la reconstruction de la vérité, si l'extradition servit pour leur imposer des peines plus importantes, elle empêcha en bonne partie la possibilité de connaître la profondeur des liens avec d'autres secteurs de la société, au-delà des hommes politiques régionaux. A un moment le département de Justice s'engagea à coopérer avec les autorités judiciaires colombiennes afin de réaliser les 120 audiences et processus à travers des vidéoconférences depuis les États-Unis. Pour faciliter le processus, les chefs

²⁰² En juin 2010 on a pu connaître les premiers résultats judiciaires de la loi Justice et Paix. L'ex chef du Bloc central Bolívar et maître d'une des factions de ce groupe (Cacique Pipintá) Ernesto Baez, a été expulsé du processus. Les ex chefs paramilitaires Édward Cobos Téllez, (alias *Diego Vecino*) et Über Banquéz (alias *Juancho Dique*), ont été condamnés à 39 et 38 ans, respectivement, mais grâce à la loi de Justice et Paix le tribunal leur octroya le bénéfice de la peine alternative, de 8 ans. Ils ont été condamnés pour homicide, disparition forcée et enlèvement. Ils ont également été condamnés à payer 57,5 millions de dollars de réparations aux victimes et ils doivent encore affronter un procès pour près de 6 000 crimes supplémentaires qu'ils ont confessé dans le processus de la loi Justice et Paix (ET, 30 juin 2010).

²⁰³ Entre 2008 et 2010 on estime que furent assassinés plus de 50 leaders qui défendaient des paysans dans le processus de restitution de terres (ET, 28 mars 2011).

paramilitaires furent concentrés dans deux prisons, l'une en Floride et l'autre en Virginie²⁰⁴.

Un rapport réalisé par l'Université de Californie à Berkeley au début 2010 conclut que, en effet, les extraditions ont diminué substantiellement la coopération des paramilitaires extradés dans les enquêtes sur les droits de l'homme et la corruption réalisées en Colombie. L'accès des victimes à la réparation est très restreint, de plus, les efforts anti-narcotiques des États-Unis ont été minés par la sentence de la Cour suprême de Colombie qui bloque les futures extraditions vers les États-Unis de paramilitaires démobilisés²⁰⁵ (*Truth behind bars*, février 2010).

Les recommandations du rapport pour les États-Unis et le gouvernement colombien furent les suivantes :

- 1) Créer une procédure efficace pour la coopération judiciaire, c'est-à-dire établir une procédure qui de manière opportune, constante et fiable, permette l'accès des procureurs, juges et victimes colombiens aux commandants paramilitaires extradés. Cette procédure doit également assurer que l'information obtenue à travers les processus judiciaires nord-américains contre les extradés soit partagée avec les autorités judiciaires colombiennes.

²⁰⁴ Le département de Justice des États-Unis équipa une salle de la Cour du district de Washington D.C. de vidéos afin de faciliter la retransmission des processus contre les paramilitaires extradés, de telle sorte que les audiences puissent être vues à travers des téléconférences par les fonctionnaires judiciaires et les victimes en Colombie. Jusqu'en juin 2010, le département de Justice avait permis la réalisation de 9 entrevues avec des juges de la Cour suprême de Justice de Colombie dans les enquêtes sur la « parapolitique » et de 26 versions libres du processus Justice et Paix aux États-Unis (U.S. Efforts 2010).

²⁰⁵ Dans l'acte n° 260 du 19 août 2009, la Cour suprême de justice considéra que l'extradition des membres des AUC a eu un impact négatif sur le processus de Justice et Paix et a porté préjudice aux droits des victimes en les laissant sans possibilité de connaître la vérité et d'obtenir réparation pour les crimes commis par les groupes paramilitaires. La Cour conclut que les individus doivent compléter leurs confessions en Colombie avant d'être extradés vers les États-Unis (FIP mars 2010).

- 2) Encourager les leaders paramilitaires à révéler les détails de tous leurs crimes et à identifier leurs complices tant dans les secteurs militaires, gouvernementaux et commerciaux. Afin de parvenir à cet objectif, les États-Unis conditionnent les réductions de peines et autres bénéfices à la coopération effective des paramilitaires extradés. Certains bénéfices de la coopération pourraient être l'octroi de visas aux familles des extradés qui se trouvent menacés en Colombie.
- 3) Mener des enquêtes sur les tortures commises par les leaders paramilitaires extradés. Les États-Unis doivent rendre responsables les leaders extradés de tous les crimes qui tombent sous le coup de la loi fédérale, y compris la torture, ainsi que faciliter la promotion de la justice pour les victimes en Colombie.

Les limitations de la capacité institutionnelle et les ressources nécessaires pour avancer dans le processus de Justice et Paix se sont présentées de façon évidente. Dans le rapport fait par l'envoyé spécial de l'ONU il était remarqué que le processus dans son ensemble avait connu de sérieux problèmes de ressources, de planification, de clarté et de procédure qui ont freiné le processus de Justice et Paix (ONU Report 31 mars 2010). On estime que pour parvenir à ses fins, l'Unité de Justice et Paix (UJP) de la *Fiscalía General de la Nación* a besoin de plus grandes ressources et personnels. Malgré cela, les efforts faits jusqu'à maintenant sont importants, l'UJP a mené près de 7 600 « versions libres » ou confessions volontaires, auxquelles ont participé 53 000 victimes. (Memorandum HR 2010: 14).

Début 2011 furent révélés les câbles diplomatiques de l'ambassade des États-Unis en Colombie qui signalaient que les démobilisations ayant eu lieu à partir de 2003 (le processus de démobilisation termina en août 2006) avaient été un motif de conflit entre les fonctionnaires du gouvernement Uribe. Il y avait des doutes au sujet des armes, la filiation des combattants et la réelle volonté des

leaders de recourir au processus²⁰⁶. Les révélations confirment ce que beaucoup craignaient à ce moment-là : que le processus de Justice et Paix se convertisse en pratique en une sorte d'amnistie pour les narcotrafiquants.

Néanmoins les fonctionnaires nord-américains et le gouvernement colombien considérèrent que le processus de démobilisation des groupes paramilitaires et la loi de Justice et Paix (LJP) avaient eu des effets positifs en plusieurs sens. En premier lieu, il contribua à délégitimer les groupes paramilitaires en les obligeant à décider d'entrer dans le processus de démobilisation ou rester dans l'illégalité en perdant leur statut politique et en devenant des groupes simplement délinquants. En second lieu, et presque comme « effet collatéral », le processus impliqua d'ouvrir un débat national autour du rôle central que doivent jouer les victimes dans la pacification du pays. En 5 ans d'application de la loi, jusqu'en 2010, quelque 4 346 individus ont confessé plus de 25 000 faits délictueux et 2 719 fosses communes ont été ouvertes. Le nombre de Colombiens enregistrés comme victimes a atteint les 300 000 dans tout le pays et plus de 50 000 ont participé aux 2 431 versions libres effectuées (ET 24 juillet 2010). Grâce à la sentence C340 de la Cour constitutionnelle qui modifia la LJP, la remise de peine était liée à l'obligation de révéler la vérité sur les crimes et les structures criminelles. Cela a servi pour que les audiences permettent de faire la lumière sur les actions paramilitaires tout au long de ces années. La LJP a contribué à mettre le thème des victimes du conflit au centre du débat national : « Aujourd'hui le pays parle des droits à la vérité, à la justice, à la réparation et aux garanties de non répétition. Dans différentes régions les victimes se sont

²⁰⁶ Depuis le départ, la démobilisation du bloc Cacique Nutibara en novembre 2003 à La Ceja (Antioquia), a suscité des doutes. A ce moment-là on informa que les armes remises ne correspondaient pas à celles d'usage courant de ce groupe paramilitaire et qu'avaient été recrutés des jeunes uniquement pour qu'ils participent à la cérémonie de démobilisation, recevant en échange les bénéfices économiques. Apparemment seuls 15 000 des 30 000 démobilisés furent réellement de l'aile armée des AUC. Les câbles de *Wikileaks* démontrent que, « tel que le reconnaissent aujourd'hui des chefs paramilitaires comme *El Alemán*, *El Tuso Sierra*, l'ex-secrétaire de alias *Gordo Lindo* et *H.H.*, dans les actes de démobilisation du paramilitarisme il y eut beaucoup d'irrégularités. De fait, il a toujours été clair que *El Gordo Lindo*, *El Tuso* et les jumeaux Mejía Múnera, se sont glissés dans les démobilisations afin de tenter de se mettre à l'ombre du processus de paix avec le gouvernement Uribe, malgré des activités ayant toujours été liées au trafic de stupéfiants » (EE 9 mars 2011).

organisées pour réclamer leurs droits et pour que leur voix soit écoutée dans les processus contre les paramilitaires » (Moreno, août 2011).

Un autre des effets de la LJP a été la révélation des liens de la classe politique avec les groupes paramilitaires, donnant lieu à ce qui a été nommé la « parapolitique » (Romero 2008). Des 268 députés qui formaient le Congrès colombien durant la période 2006-2010, 128 ont été accusés d'avoir des liens avec les paramilitaires, et 62 d'entre eux furent impliqués par des témoignages des paramilitaires eux-mêmes. Cette affaire suscita un débat dans les médias et au sein du Congrès des États-Unis (ET 26 février 2007).

Les câbles diplomatiques de l'ambassade des États-Unis en Colombie divulgués par *Wikileaks* début 2011 témoignent de la position de certains acteurs à propos de la position de Washington face au processus de la « parapolitique ». L'ambassade informait le département d'État des congressistes visés par une enquête et recommandait à qui devait être retiré le visa (RS 19 mars 2011). Lors des élections au Congrès colombien en 2006, l'ambassadeur des États-Unis et d'autres fonctionnaires nord-américains exercèrent des pressions afin de sortir des listes des partis les personnes suspectes de liens avec le paramilitarisme. Ce fut le cas d'Eleonora Pineda et de Rocío Arias (RS 2 février 2006). De même, la représentation diplomatique devint pour ainsi dire le « confessionnal » lors de l'affrontement entre le gouvernement Uribe et la branche judiciaire (RS « *Wikileaks: todos contra todos* », 2 avril 2011). En outre, ces câbles ont donné matière à discussion, et permis de mettre en doute les versions officielles de plusieurs passages de l'histoire du gouvernement d'Álvaro Uribe (RS 24 février 2011).

De son côté, l'ONU se montra préoccupée du fait que l'influence de la « parapolitique » n'ait pas disparu du nouveau congrès²⁰⁷. Des 268 congressistes élus pour la période 2010-2014, 13 réélus étaient visés par une enquête pénale de la Cour suprême. De plus, une information circulait sur des cas possibles

²⁰⁷ La liste des congressistes impliqués dans des processus de « parapolitique » est disponible sur le site: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/analisis/parapolitica_legislativa_junio_2009.pdf

d'« hommes de paille » politiques parmi les députés élus pour la première fois et de personnes liées à des processus de « parapolitique » (Informe DDHH ONU 2010:10).

Un des effets négatifs de la démobilisation des Autodéfenses unies de Colombie (AUC) a été l'émergence des groupes néo-paramilitaires ou « bandes criminelles » (Bacrim). Ces groupes sont des structures délinquantes nationalement désarticulées, avec un pouvoir élevé de coercition violente et de corruption, dont les activités se déroulent dans les zones rurales et les périphéries des grandes villes. Les Bacrim se dédient au contrôle régional du narcotrafic en même temps qu'elles étendent leurs activités à l'extorsion, au micro-trafic, au vol et à l'exploitation illégale de minéraux et de ressources naturelles (MDN 2011: 17). A partir de 2008, les actions unilatérales de ces groupes ont été plus importantes que celles réalisées par les Farc (Romero y Arias 2010: 36). Le ministre de la Défense d'alors, Rodrigo Rivera, affirma qu'en 2010 les Bacrim avaient été responsables de près de 7 000 assassinats, c'est-à-dire, 47 % des homicides (ET janvier 2011).

Du fait de l'existence des groupes armés illégaux, des groupes illégaux privés de sécurité, et des groupes puissants de délinquance organisée, en proie aussi bien à une dynamique de régionalisation que de fragmentation, le panorama de la sécurité, aussi bien rurale qu'urbaine, est devenu très complexe.

Cette résurgence paramilitaire a été qualifiée par le gouvernement de phénomène simplement criminel ; cependant, les ONG, les organismes internationaux et les élus locaux ont dénoncé sa continuité et ses liens avec le paramilitarisme²⁰⁸. La mission de l'OEA qui a accompagné le processus de démobilisation des groupes paramilitaires il y a 6 ans signale que :

²⁰⁸ En février 2010, l'ONG *Human Rights Watch* présenta un vaste rapport sur le thème, résultat d'une enquête de deux ans où la principale conclusion est que les groupes successeurs des paramilitaires sont la conséquence prévisible d'une démobilisation déficiente due au fait que ne fut pas réussie le démantèlement complet des blocs paramilitaires, de ses réseaux délictueux, ni de leurs sources d'appui et de financement. HRW 2010. "*Paramilitaries' Heirs. The New Face of Violence in Colombia*", Human Rights Watch. New York. 115 p. Disponible sur le site : <http://www.hrw.org/node/88060>

« La flexibilité dans le renouvellement du leadership dans ces groupes illégaux a permis une relève agile et fluide de leurs cadres. Les captures de leurs membres de haut profil n'a pas conduit au démantèlement des groupes, mais à un changement de commandement et la continuité dans les agissements délictueux. On pense que, dans la mesure où un bon nombre de cadres intermédiaires ont été capturés, ces groupes sont dirigés par une troisième ligne de commandement, avec un profil plus anonyme, ce qui fait qu'ils ne sont pas identifiés et leur judiciarisation sera donc plus compliquée. Leur capacité de recrutement de nouveaux personnels est également importante : malgré les nombreuses captures, le nombre total de membres liés à ces groupes ne s'est pas réduit substantiellement » (MAPP/OEA. Avril 2011: 6).

Il n'y a toujours pas d'accord sur la quantité d'hommes armés faisant partie des Bacrim. Le gouvernement colombien soutient qu'il existe six grandes bandes criminelles, soit 3 749 membres. D'autres organisations estiment que le chiffre est beaucoup plus élevé comme, par exemple, la mission de l'OEA d'appui au processus de paix en Colombie (MAPP/OAS) qui estimait qu'en 2009 les membres des groupes criminels oscillaient entre 7 000 et 8 000 ; pour sa part l'Association Nuevo Arco Iris calcule que ces groupes contrôlent au moins la moitié des cultures de coca et la production de cocaïne, en plus des principales routes de sortie de cette drogue (ET 26 février 2010).

Selon l'Association Nuevo Arco Iris,

Le nombre d'hommes/arme enrôlés dans les rangs de ces groupes est une énigme. Cependant, si l'on accepte qu'ils ont une influence dans 246 communes et ont cru depuis que la Commission nationale de réparation et réconciliation a publié son rapport, où elle reconnaissait que le nombre pouvait varier entre 4 000 et 6 000 hommes armés, un calcul initial conservateur pourrait assurer qu'au moins quelque 10 200 hommes font partie de ces groupes (Romero y Arias 2008:45).

La population civile dans certaines régions s'est vue gravement affectée par les dynamiques violentes imposées par les groupes post démobilisation :

« Dans les régions comme le sud de Córdoba, la côte nariñense, le département d'Antioquia et plus récemment la côte de Córdoba, on continue d'observer des massacres qui ont affecté des familles entières, dont la relation avec l'entourage délinquant se limite au voisinage ou la parenté avec des membres de ces groupes. D'un autre côté, on enregistre des menaces individuelles ou collectives ; des restrictions à la mobilité ; des recrutements forcés ; des cas de violence sexuelle; des assassinats sélectifs, dirigés principalement contre des leaders sociaux qui réclament des droits, spécialement liés à la restitution de biens ; des disparitions forcées et une violence sans discrimination dans les zones urbaines avec l'emploi d'explosif et/ou de grenades, entre autres atteintes » (MAPP/OEA. avril 2011: 3).

Pour faire front à ces menaces à la sécurité, le gouvernement colombien a créé, par le décret 2374 du 1^{er} juillet 2010, la Commission interinstitutionnelle contre les bandes et les réseaux criminels, et a présenté le projet de loi de Sécurité citoyenne. A également été expédié le décret 1737 du 19 mai 2010, qui définit un nouveau programme de protection aux victimes et témoins dans le cadre de la loi Justice et Paix, avec un caractère préventif. Le gouvernement a assigné à la Direction des carabiniers de la Police nationale de Colombie un rôle central dans la lutte contre les Bacrim.

Dans le programme de réinsertion des démobilisés à la vie civile un total de 21 031 membres des Farc et l'ELN, et 31 810 membres des AUC se démobilisèrent²⁰⁹. Parmi eux il y a actuellement 34 5000 combattants démobilisés qui participent activement au programme de réinsertion (Memorandum HR 2010: 61). La mission d'observation du processus de paix avec les paramilitaires de l'OEA signale les différents problèmes du programme surtout en ce qui concerne le manque d'opportunités professionnelles, la stigmatisation que

²⁰⁹ Chiffres du rapport du Haut-commissaire pour la paix, « Logros. Balance de gobierno 2002-2010. » Disponible sur le site : <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2010/julio/documentos/10%20logros%20Oficina%20del%20Alto%20Comisionado%20para%20la%20Paz.pdf>

ressentent les démobilisés au moment de chercher un emploi, et les problèmes opérationnels qui se sont présentés dans certains projets productifs. De plus, il s'agit d'une population qui court le risque élevé de s'impliquer de nouveau dans des contextes de violence. L'OEA estime que 1 844 démobilisés collectifs ont été privés de liberté, 179 sont décédés dans des affrontements et 1 555 ont été assassinés, sur un total de 3 578 démobilisés affectés (MAPP/OEA. Avril 2011: 8).

De son côté, la *Procuraduría* indique que sur la totalité des démobilisés (54 811 au 31 décembre 2010), 6 537 ont été capturés par la Police pour des implications dans des actes criminels, à savoir l'équivalent de 11 %. 2 459 autres ont été victimes d'homicide, c'est-à-dire presque 5 % des démobilisés (ET, octobre 2011).

D'où la nécessité de faire face aux questions restant en suspens comme celle de la création d'emploi pour les démobilisés, le terme des bénéfices pour les participants activement réincorporés à la vie civile, la réintégration communautaire, le suivi de la situation des démobilisés non actifs du programme, la sécurité des communautés garantissant la non répétition des faits criminels, la création de programmes alternatifs afin de prévenir le recrutement illicite et éviter la croissance et la consolidation des groupes post démobilisation (MAPP/OEA. Avril 2011: 3)

2.4. L'accord de coopération militaire

Un autre résultat du Plan Colombie en matière de sécurité fut le resserrement des liens militaires entre la Colombie et les États-Unis, avec comme corollaire l'Accord de coopération militaire que signèrent les deux pays le 30 octobre 2009. L'accord donnerait accès aux États-Unis à sept bases militaires en Colombie afin de mener des opérations anti-narcotiques et anti-terroristes conjointes pour une période de 10 ans. Il s'agissait de trois bases de l'Aviation, Palanquero, Apiay et Malambo ; deux bases navales, Bahia Málaga et Cartagena ; et deux installations de l'Armée de terre, Tolemaida et Larandia (voir Annexes Carte Accord bases militaires).

Le nouvel accord fut présenté comme la continuité de la coopération militaire que Washington avait fournie au pays dans le cadre du Plan Colombie tout au long de la présente décennie. Pour les États-Unis la nécessité de disposer de nouvelles bases dans la région était liée à la fermeture de la base de Manta en Équateur (2009); étant donné que les routes de sortie de drogue illicite les plus actives se trouvent sur le Pacifique, la Colombie paraissait être le lieu le plus propice à un déplacement des opérations qui se réalisaient auparavant depuis le pays voisin.

Dans la perspective du gouvernement colombien, le nouvel accord favorisait la prolongation de l'aide nord-américaine ; le pays continuerait de compter sur les ressources économiques, l'appui logistique, l'entraînement et l'accès à l'information d'intelligence qui provenait de l'allié du nord. De plus, on espérait que les États-Unis investiraient dans la modernisation de l'infrastructure militaire, par exemple pour la seule base de Palanquero 46 millions de dollars avaient déjà été approuvés (CRS 2011:33). Outre la garantie de la continuité de l'appui à l'actuelle stratégie contre-insurrectionnelle, il s'agissait aussi d'une manière de rendre les faveurs reçues à Washington : ainsi l'accord concrétisait une sorte de « coopération militaire de la Colombie vers les États-Unis ».

Dans la région, l'accord suscita des inquiétudes, particulièrement des pays voisins car il ne s'agissait pas simplement d'« un peu plus de la même chose » : avec l'élargissement de leur présence en Colombie, les États-Unis réaliseraient un saut qualitatif dans la stratégie de sécurité dans la région. Une chose était l'intensification de l'intervention nord-américaine en Colombie (ce qui n'était pas seulement tolérable mais souhaitable quand dans les années 90 le pays apparaissait comme la principale menace à la sécurité régionale); mais c'est tout autre chose lorsqu'un pays met à disposition d'une superpuissance une bonne partie de son infrastructure militaire.

L'accord donna lieu à une crise diplomatique avec le Venezuela, laquelle engendra la première rupture des relations diplomatiques entre les deux pays. Pour le gouvernement de Chávez ce nouvel accord n'était que la confirmation de son constat selon lequel la principale menace réside dans une invasion des États-

Unis pour renverser son régime et contrôler les ressources pétrolières, tel que cela fut le cas en Irak. Selon les préventions vénézuéliennes, il paraissait évident que des actions offensives se prépareraient depuis le territoire colombien.

La préoccupation du gouvernement équatorien devant le nouvel accord militaire venait de l'incident survenu en mars 2008 quand l'armée colombienne bombardait le campement de Raúl Reyes situé en territoire équatorien près de la frontière. L'opération, apparemment menée avec l'appui nord-américain, engendra une grave crise diplomatique entre les deux pays en raison de la violation de la souveraineté territoriale. Pour le gouvernement de Correa, l'usage des bases militaires colombiennes par les États-Unis non seulement soutiendrait mais légitimerait une doctrine d'action extraterritoriale pour la défense de la sécurité nationale de la Colombie à l'intérieur de ses frontières. En plus de cela, l'accord augmenterait le déséquilibre militaire entre les forces militaires de la région étant donné que la Colombie possède l'armée la plus nombreuse et compte sur une technologie de guerre plus sophistiquée.

Les chefs d'États sud-américains convoquèrent une réunion (date) au sein de l'Unasur afin de discuter du sujet. Ils insistèrent pour que les États-Unis clarifient leur position et expliquent la portée de l'accord. De fait, plusieurs chefs d'État demandèrent des « garanties explicites » que les opérations nord-américaines en Colombie « n'auraient pas de portée extraterritoriale » (ET, août 2009).

En août 2010 la Cour suprême de Colombie suspendit le nouvel accord en considérant qu'il n'était pas une extension de vieux traités et comme tel devait être soumis à l'approbation du Congrès et être revu par la suite par la Cour constitutionnelle, ce qui ne fut pas le cas et laissa l'accord sans validité. Devant la polémique, le président Santos décida de « laisser en sommeil » l'accord, renonçant à le présenter au Congrès, et d'attendre des conditions plus favorables à son approbation ou de trouver d'autres mécanismes qui permettent de mettre en place les mesures envisagées sans avoir à recourir à un nouveau traité.

Un autre thème concernant les liens militaires avec les États-Unis comme résultat du Plan Colombie est le positionnement du pays comme meneur de coopération en matière de sécurité dans la région. Le gouvernement nord-américain trouvait intérêt à ce que la Colombie partage avec d'autres pays la connaissance et la capacité acquise à travers le Plan Colombie sur les sujets de contre-insurrection, de respect de la loi et d'entraînement anti-enlèvement. Les dernières années, des experts colombiens ont entraîné près de 7 000 policiers et fonctionnaires judiciaires mexicains ; de même, ils ont fourni un entraînement militaire et policier à des pays comme Haïti, le Guatemala, le Honduras, la Jamaïque, le Panamá, le Paraguay et le Pérou. Selon cette modalité s'est établi une sorte de *outsourcing* qui permet au gouvernement nord-américain d'offrir une coopération militaire à travers la Colombie à plus bas tarifs, selon la doctrine militaire et les paramètres opérationnels nord-américains, à des pays où la présence de son propre personnel militaire s'avère polémique, et où ses effectifs courent certains risques, comme dans le cas du Mexique.

En somme, le Plan Colombie a représenté, en termes généraux, une amélioration significative des conditions de sécurité dans le pays ; cependant, étant donné la complexité des violences comme la capacité d'adaptation des acteurs armés, on n'entrevoit pas encore une situation de post-conflit qui puisse se consolider à moyen terme. Cela est dû en partie non seulement à la capacité de réaction des acteurs armés illégaux mais aussi au fait que l'État colombien a tardé à s'adapter aux transformations du conflit. Dans une bonne mesure, la politique de sécurité démocratique fut plus centrée sur une stratégie contre-insurrectionnelle que sur une politique de sécurité citoyenne. Plus récemment, le gouvernement Santos s'est déplacé vers une combinaison des deux dans sa gestion du thème de la sécurité.

« Il reste encore beaucoup à comprendre et à faire en ce qui concerne les défis. La réorganisation et le réarmement de groupes qui appartenaient aux fronts régionaux des anciennes AUC déconcertent les autorités civiles, militaires et policières en général. Et il n'est pas difficile de l'expliquer. L'accent mis sur la lutte antiguérilla et la relative facile démobilisation et extradition des principaux

chefs des AUC fit croire que les cadres moyens et les simples membres allaient suivre docilement le chemin de la réintégration. Malheureusement il n'en a pas été ainsi » (Romero et Arias 2011:5).

L'État colombien affronte maintenant une nouvelle géographie du narcotrafic, du conflit armé, et une reconfiguration des acteurs qui y participent, ce qui exige une constante réinterprétation et réadaptation de la stratégie gouvernementale, ainsi que des ressources croissantes. Le resserrement des liens militaires développés par le Plan Colombie démontre que les États-Unis continueront de jouer un rôle central dans le futur du conflit armé colombien.

3. Les résultats du renforcement institutionnel

Le renforcement institutionnel durant le Plan Colombie se focalisa sur deux thèmes : la réforme de la justice et les droits de l'homme.

3.1. La modernisation du système judiciaire

Le programme de réforme de la justice soutenu par les États-Unis à travers le Plan Colombie a eu pour objectif de décongestionner et rendre plus efficace le système judiciaire colombien. Comme nous l'avons montré dans le chapitre antérieur, à travers le Projet de modernisation et de réforme de la Justice (PMRJ) mis en place entre 2006 et 2010 par l'Université de Floride avec le financement de l'USAID ont été améliorées les conditions d'administration et de gestion du système judiciaire. Un des domaines où l'on a pu observer les améliorations les plus significatives concerne la décongestion du système judiciaire. De même, elle a donné des résultats positifs dans l'élargissement de l'accès à la justice pour la population la plus vulnérable à travers l'amélioration de la qualité et l'augmentation de la disponibilité des services de résolution alternative des conflits tels que l'installation de maisons de la Justice dans tout le pays.

Les institutions judiciaires fondamentales comme la *Fiscalía*, la *Procuraduría* et le Défenseur du peuple se sont également modernisées à travers l'amélioration de leur infrastructure, l'accès aux technologies modernes de l'information et de la communication, et la formation de personnel spécialisé. Les plus grands efforts furent dédiés à la mise en place du système pénal oral accusatoire dans tout le pays²¹⁰; cependant, c'est dans l'application de ce nouveau système pénal que l'on rencontre encore des difficultés qui empêchent d'atteindre l'objectif d'affronter la délinquance et de diminuer les niveaux d'impunité.

²¹⁰ Le système pénal accusatoire s'est mis en place de façon graduelle dans tout le territoire national, selon la division territoriale des districts judiciaires et les différentes sections de la *Fiscalía* générale. Cette mise en place commença le 1^{er} janvier 2005 et termina le 1^{er} janvier 2008 avec l'entrée en vigueur du Système dans tout le territoire national.

Selon le rapport d'évaluation de l'application du système pénal accusatoire, élaboré par la *Contraloría General de la Nación* en 2010, le nouveau système est confronté à des problèmes de rareté de budget, de déficit de ressources humaines formées et de limitations techniques et logistiques. La *Contraloría* indique que, malgré les efforts réalisées jusqu'à maintenant,

« il s'avère extrêmement grave et alarmant que face à un total de 2 695 900 plaintes présentées depuis le 1^{er} janvier 2005 jusqu'au 31 décembre 2009, a seulement été réalisé un total de 210 047 accusations, ce qui équivaut à 7,8 %, résultat incontestablement minime devant l'importance du chiffre de dénonciations reçues, ce qui montre nécessairement, non seulement l'indice élevé de criminalité, mais ce qui lui est sous-jacent, une crise possible du nouveau système, qui pourrait être qualifié d'inefficace face à la problématique sociale du pays en matière pénale. Cela sans parler de l'augmentation évidente du nombre d'audiences d'imputation arrivant devant le juge, car malgré une augmentation de tels actes lesquels chaque année, ces chiffres ne parviennent pas à un pourcentage représentatif par rapport à la quantité de dénonciations qui annuellement sont reçues à la recherche de décisions de fond » (Contraloría 2010: 34-35).

Il faut noter que le nombre de délits dénoncés s'est accru substantiellement depuis 2008, ce qui est autant la conséquence de la mise en place du système sur tout le territoire national, que de l'augmentation des indices de criminalité urbaine malgré l'amélioration générale des conditions de sécurité dans le pays²¹¹.

En ce qui concerne le personnel, la police judiciaire de la Police nationale a crû de 2005 à 2009 de 4 615 fonctionnaires, ce qui équivaut à une augmentation des effectifs de 70 %. Cependant, le nombre d'enquêteurs de la Police nationale dédiés aux travaux de Police judiciaire, ajouté au nombre d'employés du CTI et

²¹¹ Entre 2005 et 2009 123 754 jugements ont été prononcés face à un total de 2 293 201 dénonciations. Ainsi, alors que l'accroissement annuel de dénonciations fut entre 100 % et 73 %, la production de jugement fut en moyenne d'à peine 5,4 % (Contraloría 2010: 38).

du DAS qui travaillent au développement de cette même fonction, est insuffisant face à un taux de criminalité qui s'accroît tous les ans de 57 %. Depuis 2008, le gouvernement colombien a augmenté le Budget et le personnel de la *Fiscalía* afin de répondre à la surcharge qu'a impliqué le processus de Justice. En 2009 furent engagés 93 nouveaux fonctionnaires et le Budget de l'entité atteignit 676 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de 13 % par rapport à l'année antérieure. En 2010 le Budget de la *Fiscalía* a atteint 700 millions de dollars et furent contractés 14 nouveaux fonctionnaires. Mais il manque encore un plus grand nombre d'enquêteurs, d'experts en criminalistique, procureurs, experts en médecine légale et personnel de protection (Memorandum HR 2010: 22). Le nombre de personnes formées n'a pas été suffisant pour répondre aux nécessités que le système pénal oral accusatoire requiert. De plus, le type de formation ne fut pas non plus adapté faute de mettre suffisamment l'accent sur l'enquête (Contraloría 2010: 43).

Pour ce qui est du Budget, les entités du système de justice ont exécuté en moyenne 2,5 billions annuels de dollars durant les dernières années, avec une croissance réelle entre 2001 et 2009 d'environ 45 %, correspondant à 5 % de moyenne annuelle, passant de 2,8 billions à 3,3 billions de dollars la dernière année. Leur participation à l'intérieur du Budget général de la nation en 2001 fut de 1,7 % et atteint 2,4 % en 2009. De même, par rapport au PIB, la représentativité du secteur passa de 0,53 % à 0,75 % durant la même période (Contraloría 2010:16). Cette croissance dans les dépenses du secteur est due, en bonne partie, aux conditions demandées pour la mise en place graduelle du nouveau système pénal, tels que la construction, l'adéquation, et la dotation de salles d'audience, l'acquisition de matériel et de fournitures pour le déroulement des audiences orales, la mise en place de la plate-forme technologique pour la gestion de l'information, et l'élargissement du personnel. Malgré ces augmentations du budget de la Justice, les ressources restent insuffisantes pour répondre aux demandes de la population colombienne.

Le rapport de la *Contraloría* conclut qu' « il ne peut être conclu en ce moment, quand le système pénal oral accusatoire est entré en vigueur depuis 5 ans dans

le pays, qu'il soit inefficace ou qu'il soit synonyme d'impunité généralisée, parce qu'indubitablement le temps passé jusqu'ici s'avère court, cependant les chiffres ont reflété d'une manière préoccupante pendant l'évaluation que son application n'a pas été efficace et qu'elle n'a pas donné les résultats pour lesquels il avait été conçu » (Contraloría 2010: 40).

3.2. Les Droits de l'homme

Le thème des droits de l'homme a été une source de préoccupation constante de la part de Washington. Plusieurs mécanismes institutionnels furent mis en place à travers l'aide nord-américaine dans le but d'améliorer les niveaux de vigilance et d'accomplissement des dispositions légales nationales et internationales. L'aide de caractère militaire fut conditionnée au respect des droits de l'homme de même qu'à l'exigence de résultats dans les enquêtes visant les militaires impliqués dans des cas de violations. Les ONG tant en Colombie qu'aux États-Unis y jouèrent un rôle déterminant. Durant les 10 ans d'application du Plan Colombie, en termes généraux, la situation des droits de l'homme dans le pays s'est améliorée ; cependant le thème de « faux positifs » (*falsos positivos*)²¹², des écoutes illégales du DAS et de l'assassinat de leaders sociaux ont été des scandales montrant qu'il reste de sérieux problèmes à résoudre en la matière.

Dans la certification sur le thème des droits de l'homme en Colombie présentée en septembre 2010, le département d'État indiquait que le gouvernement colombien et les Forces armées avaient résolu les conditions statutaires en rapport aux droits de l'homme :

« La situation de la sécurité en Colombie continue de s'améliorer, et les années de réformes et d'entraînement ont généré un respect et une compréhension croissante des droits de l'homme chez la majorité des membres des Forces

²¹² Le scandale dit des « faux positifs » fait référence aux dénonciations d'exécutions extrajudiciaires de civils de la part de l'Armée colombienne dans le but de les présenter comme des exécutions de guérilleros.

armées...en même temps, cependant, l'impunité reste une préoccupation, malgré des années d'améliorations du système judiciaire colombien » (Department of State, septembre 2010).

Un des effets positifs du Plan Colombie fut la pression nationale et internationale qui obligea l'État colombien à condamner clairement le paramilitarisme. Cela a dissipé l'ambiguïté qui s'était maintenue pendant plusieurs années au sujet des liens entre des secteurs militaires et des groupes paramilitaires dans le but de combattre l'insurrection armée.

La conditionnalité de l'aide nord-américaine obligea les Forces armées à être plus strictes dans la dissolution de tels liens et le respect des droits de l'homme²¹³. Dans les cas où l'on a voulu mettre le droit militaire au-dessus des droits de l'homme, la pression internationale et les protestations des ONG jouèrent le rôle d'empêcher l'impunité pour les coupables de crimes atroces et d'éviter le débordement de l'autorité. Tout au long de la décennie, plusieurs militaires ont été accusés et condamnés pour violation des droits de l'homme. La majeure partie de ce type de cas fut transférée de la justice pénale militaire à la justice civile.

En ce qui concerne les relations entre la justice militaire et l'ordinaire, la sanction présidentielle du nouveau Code pénal militaire en août 2010 signifia une avancée positive, car il établit dans le nouvel article 3 que les violations des droits de l'homme et du droit humanitaire international n'avaient pas de lien avec le service et par conséquent devaient être jugés par la justice ordinaire. Durant 2009 et 2010, 47 membres des Forces armées furent condamnés pour des crimes liés aux droits de l'homme, y compris deux généraux retirés et un major. De même, les liens entre les officines de droits de l'homme des Forces armées et unités chargées de ce sujet à la *Fiscalía* et la *Procuraduría* se sont améliorés ainsi que la coopération dans les enquêtes faites aux militaires (Memorandum HR 2010: 5, 28-29).

²¹³ L'importance de la dé-légitimation du paramilitarisme comme un des résultats du Plan Colombie est évidente dans un câble déclassifié de la CIA où l'on indique que, bien qu'en 1994 le gouvernement nord-américain connaisse les liens entre des militaires colombiens et des paramilitaires, les actions nécessaires n'avaient pas encore été entreprises (ET, 8 janvier 2009).

Malgré ces progrès, le thème du droit militaire reste un sujet de pressions politiques. En 2011, le gouvernement colombien présenta un projet de réforme constitutionnelle où l'on prétendait que tout délit commis par un militaire au cours du combat était présumé être un acte en service et seulement susceptible d'être jugé par la justice militaire. Si celui-ci était approuvé, cela signifierait que les juges ordinaires ne pourraient pas enquêter sur des délits de lèse-humanité survenus lors d'affrontements. Un groupe d'ONG nord-américaines demanda au gouvernement Santos de retirer le projet étant donné qu'il allait à l'encontre des obligations internationales lesquelles lient l'État colombien (ET septembre 2011).

Un des problèmes les plus graves en matière de droits de l'homme se présenta au sujet des « faux positifs ». Durant la politique de sécurité démocratique, le gouvernement Uribe exerça une pression de manière constante les Forces armées de rendre des résultats dans la campagne contre les guérillas. La façon la plus simple de mesurer la réussite militaire est de compter le nombre de guérilleros exécutés (*body counts*), (ET octobre 2010). Le ministère de la Défense mit en place une série d'incitations informelles (reconnaisances particulières, permis, promotions pour les soldats) et d'incitations formelles (récompenses aux informateurs civils) à ceux qui montreraient les meilleurs résultats :

« En 2005 déjà, les ONG de défense des droits de l'homme et le bureau du Haut-Commissaire aux droits de l'homme de l'ONU avaient dénoncé une augmentation inquiétante des plaintes de civils non combattants assassinés qui apparaissaient avec un uniforme camouflé et étaient présentés comme des guérilleros morts au combat. En 2007 furent dénoncés 955 cas d'exécutions extrajudiciaires commises par les Forces armées depuis 2002, où étaient inclus les fameux « faux positifs » (l'expression colombienne pour désigner la falsification des résultats contre les groupes armés illégaux, *voir note 18*), (Isacson Julio 2010: 5-6).

Selon le bureau du Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'homme (HCDH), la *Fiscalía*, dans son Unité nationale des droits de l'homme, enquêta durant l'année 2010 sur 1 488 cas dont 2 547 victimes ; 400 autres cas étant encours d'enquête dans d'autres sections de la *Fiscalía*. De son côté, la justice

pénale militaire possède 448 cas actifs. Dans son rapport de 2010, le bureau du HCDH estime que, entre 2004 et 2008, furent enregistrés dans le pays 2 500 cas d'exécutions extrajudiciaires où moururent 3 000 citoyens ; il y a 3 963 militaires impliqués ; la justice est parvenue à 148 condamnations, dont trois colonels de l'Armée ; 79 cas sont en cours de jugement et 47 militaires ont accepté les charges et un jugement anticipé (ET novembre de 2011).

A Washington les dénonciations ont fait du bruit. Depuis 2007 70 millions de dollars d'aide pour les Forces armées ont été congelés pour des problèmes de droits de l'homme. A la suite des dénonciations pour « faux positifs », la remise de cette aide fut conditionnée par le Congrès des États-Unis à l'exigence de résultats concrets dans les enquêtes sur cette affaire (ET, 18 mars 2009).

Comme cela apparaît dans les rapports plus récents de l'ONU et du département d'État, il y a eu une réduction drastique des « faux positifs » : les exécutions extrajudiciaires ont diminué de 100 en 2008 à 14 en 2009 et 10 ont été signalées en 2010 (Rapport DDHH ONU 2010:6)²¹⁴. Cependant, les enquêtes sur ces cas avancent lentement, les plus grands progrès ont été réalisés sur des cas plus récents alors les anciens attendent (Memorandum HR 2010: 5, 27).

Le thème des droits de l'homme a également gravité très fortement lors des discussions sur l'approbation du Traité de libre-échange avec la Colombie dans le Congrès nord-américain. Dans son rapport de 2010 *Human Rights Watch* recommandait de repousser la ratification du Traité jusqu'à ce que le gouvernement colombien remplisse les conditions requises sur les droits de l'homme, y compris la désarticulation des structures paramilitaires et l'adoption de mesures effectives pour affronter les groupes successeurs qui actuellement représentent une menace pour les syndicalistes (HRW 2010: 16).

²¹⁴ Néanmoins les enquêtes avancent lentement des dénonciations ont montré qu'au moins 173 militaires condamnés à des peines de 40 ans pour violences graves aux droits de l'homme – majoritairement pour des « faux positifs » – restent actifs dans l'Armée, touchant la moitié de leur salaire mensuel et ayant la possibilité de suivre des cours d'avancement (ET 12 avril 2011). D'autres militaires accusés se trouvent reclus dans des prisons militaires tout en jouissant de libertés et commodités insolites. (RS avril 2011).

Après des relations tendues et parfois d'antipathie ouverte entre les ONG de droits de l'homme et le gouvernement Uribe, la nouvelle administration Santos a cherché à se rapprocher des organisations de la société civile afin d'établir un climat de compréhension.

En ce qui concerne le droit à la vérité et à la réparation intégrale de la part des victimes, les confessions des démobilisés appartenant aux groupes paramilitaires ont permis de connaître des actes criminels qui n'avaient pas pu être jugés²¹⁵.

Le travail du Groupe de mémoire historique de la Commission nationale de réparation et de réconciliation (CNR) a également été très important. Ce groupe a produit plusieurs rapports sur des cas emblématiques de la violence en Colombie : « ces rapports sont une invitation pour la société à reconnaître et se reconnaître dans ce qui s'est passé, à prendre conscience, à se solidariser et se mobiliser pour que les demandes de vérité, de justice, de réparation et de garantie de non répétition, non seulement des victimes mais de la société dans son ensemble » (MAPP/OEA. Avril 2011: 11).

Selon les rapports d'ONG et de l'ONU le processus d'identification et de confiscation des biens acquis illégalement par les paramilitaires s'est déroulé très lentement. Les biens livrés volontairement par les démobilisés pour effets de réparation s'élèvent à peine à 752 000 dollars.

Le gouvernement de Santos a présenté une loi de Victimes, qui fut approuvée par le Congrès en 2011²¹⁶, où il est établi que seront prises en compte uniquement les victimes du conflit armé lors de faits survenus à partir de 1991. Cette loi inclut un processus de restitution des terres usurpées à la population déplacée

²¹⁵ Jusqu'à la fin 2010, la *Fiscalía* avait exhumé 2 989 fosses dans différentes zones du pays, où se trouvaient 3 625 cadavres. Avec les versions libres des démobilisés on est parvenu à connaître 44 376 homicides, 9 431 cas de déplacement forcé, 4 030 cas de disparition forcée, 2 144 cas de recrutement illicite, 1 768 d'extorsion et 1 417 massacres (MAPP/OEA. Avril 2011: 11).

²¹⁶ En juin 2009, un projet de loi qui avait également l'objectif de réparer les victimes fut rejeté au Congrès face à la pression du gouvernement d'Álvaro Uribe Vélez. L'argument était que le projet n'était pas viable par rapport à son coût fiscal.

par le conflit, et elle est orientée vers l'amélioration des conditions de respect des droits de l'homme dans le pays.

La population déplacée

Le phénomène du déplacement forcé de population reste un des effets principaux de la continuité de la violence. Il y a une grande disparité entre les résultats présentés par le gouvernement et ceux des ONG. Selon les chiffres officiels, après s'être réduit à 239 876 en 2004, la quantité de nouvelles personnes déplacées s'est accrue chaque année jusqu'à arriver à 331 029 en 2007. A partir de 2008 on a observé une tendance à la diminution du nombre de déplacés jusqu'à parvenir à 106 917 en 2010. Selon les données d'Action sociale, jusqu'au début de 2011, il y aurait un total de 3 678 000 colombiens déplacés de leurs foyers²¹⁷. L'organisation non gouvernementale Conseil pour les droits de l'homme et le déplacement (*Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, CODHES) donne d'autres chiffres et conclut à près de 280 041 personnes déplacées en 2010 dont 32,7 % de cette population originaire des zones où est développé le Plan national de consolidation territorial. Selon CODHES la somme totale de population déplacée dans le pays s'élèverait à 5 millions (CODHES 2011: 1), (voir Annexes Graphique 10 Déplacement de la population en Colombie 1985-2010).

Bien que ne parvenant pas à résoudre le problème, l'inclusion d'un programme spécifique destiné à la population déplacée dans le Plan Colombie contribua à le rendre visible et à ce que le gouvernement colombien apporte une réponse mieux articulée au niveau institutionnel.

En somme, en ce qui concerne le renforcement institutionnel, le Plan Colombie a représenté un essor de la modernisation d'importants secteurs de l'État comme

²¹⁷ Ces chiffres officiels correspondent au Registre unique de population déplacée de l'Agence présidentielle pour l'Action sociale et la coopération internationale. Disponibles sur : <http://www.accionsocial.gov.co/EstadisticasDesplazados/>

du système judiciaire ; cependant, cette transformation institutionnelle a été partielle et non exempte de contradictions. L'État colombien dût répondre de manière précipitée et sans être préparé à la nécessité de gérer de nouveaux programmes et ressources. De nouvelles agences furent créées, telle Action sociale, qui se superposèrent aux fonctions d'autres instances gouvernementales ; certaines autres furent supprimées. De plus il manqua de coordination entre les différentes agences gouvernementales impliquées. Certains ministères comme le ministère de la Défense eurent une grande autonomie dans la gestion de leurs programmes alors que d'autres, comme le ministère des Affaires Etrangères furent marginalisés dans le processus.

L'interaction avec les multiples agences nord-américaines créa une fragmentation institutionnelle dans la gestion des programmes et des ressources provenant du Plan Colombie qu'en de nombreuses occasions le gouvernement colombien ne fut pas en mesure de contrôler. De plus, malgré les bonnes intentions, plusieurs réformes institutionnelles destinées à rendre l'État plus efficace restent insuffisantes, que ce soit parce qu'elles ne résolvent pas les problèmes de fonds, ou bien qu'elles manquent des ressources suffisantes pour se maintenir à long terme.

4. L'impact sur le développement économique

Un des objectifs indiqués dans le texte du Plan Colombie en 2000 était de promouvoir le développement économique du pays à travers la création des conditions de sécurité qui permettraient d'attirer l'investissement étranger, d'améliorer l'insertion de la Colombie dans l'économie globalisée, d'augmenter les niveaux de croissance économique et d'offrir le bien-être à l'ensemble de la population. Bien qu'il s'agisse d'un objectif à long terme, dans le bilan ici présenté il est possible de rendre compte de certains des résultats qui, en matière économique, sont liés à l'intervention nord-américaine.

Entre 2002 et 2008, le taux de croissance moyen fut de 4,9 % ; durant l'année 2007 la croissance s'éleva à 6,9 %, le taux le plus haut des dernières décennies. Bien qu'il y ait eu une baisse l'année de plus grand impact de la crise économique mondiale (1,7 % en 2009), en 2010 l'économie a cru de 4,0 % et 5,9 % en 2011 (DANE mars 2012)²¹⁸.

Dix ans après, le pays a récupéré ce qu'on a appelé « la confiance des investisseurs » (« *confianza inversionista* ») ; pour preuve depuis l'année 2002 l'investissement étranger direct s'est multiplié par cinq (de 2 000 millions de dollars à 10 000 millions en 2008). La Colombie est considérée comme un des CIVETS²¹⁹, le groupe de six pays avec les meilleures attentes de croissance dans la prochaine décennie (voir Annexes Graphique 11 Evolution de la situation économique en Colombie 2002-2010).

Mais le rythme soutenu de croissance contraste avec les indicateurs sociaux : le chômage se maintient autour de 12 % et le sous-emploi atteint 32 %, la pauvreté 31 % (ET mars 2011). Il existe une brèche croissante entre le comportement de

²¹⁸ Selon certains analystes, cette croissance de l'économie colombienne ne tient pas tant à l'amélioration des conditions de sécurité du pays qu'aux dynamiques de l'économie globale qui ont favorisé les pays émergents producteurs de matières premières durant ces années-là (Acosta août 2011), (Montenegro mars 2011).

²¹⁹ Il s'agit de l'acronyme anglais donné au groupe de pays formé par la Colombie, l'Indonésie, le Vietnam, l'Égypte, la Turquie et l'Afrique du sud.

L'activité économique et les indicateurs sociaux, plusieurs facteurs y contribuant : la structure du marché du travail, la distribution inégale de la richesse et de la propriété, et la qualité déficiente de l'éducation. L'inégalité est un des grands obstacles au développement du pays et le problème s'est aggravé ces dernières années. Selon le rapport du PNUD de 2010 la Colombie figure parmi les six pays de pire distribution des revenus au monde, seulement dépassé en Amérique latine et aux Caraïbes par le Brésil, l'Équateur, Haïti et la Bolivie (ET, juillet 2010). C'est pourquoi les spécialistes indiquent qu'il manque des politiques publiques qui visent l'amélioration de la distribution des revenus et de la richesse (González septembre 2011).

A travers le Plan Colombie, le pays a misé aussi sur le resserrement des relations commerciales bilatérales avec la signature d'un Traité de libre-échange. Les États-Unis ont été le principal associé commercial de la Colombie depuis déjà plusieurs décennies. Entre 2007 et 2010 l'échange commercial moyen (exportations plus importations) du pays fut de 28 000 millions de dollars, dont 20 000 millions avec les États-Unis, 6 000 millions avec le Venezuela et 2 000 millions avec l'Équateur. En 2010 la Colombie se situe parmi les dix premiers exportateurs de pétrole avec 365 000 barils par jour.

Le gouvernement Santos a posé comme priorité au nouvel ambassadeur aux États-Unis, Gabriel Silva, de parvenir à l'approbation de l'accord souscrit initialement entre les deux pays le 22 novembre 2006 et auquel il manquait l'approbation législative à Washington. Le Congrès nord-américain n'avait pas ratifié le TLC étant donné la position des démocrates, qui alléguaient des violations des droits de l'homme et syndicales, aussi bien que l'impact négatif qu'aurait le traité sur les travailleurs nord-américains.

La démarche d'approbation du traité réussit à redémarrer à partir d'un accord entre le gouvernement Obama et le gouvernement Santos ; le paquet d'engagements acquis par la Colombie à travers cet accord se distribuerait en trois phases et se centrait sur les thèmes considérés comme problématiques : la violence contre le syndicalisme, l'impunité et les conditions de travail. En avril

2011 le président Santos annonça l'adoption d'un ambitieux plan de réformes légales destinées à protéger les syndicalistes menacés par les organisations paramilitaires et à garantir les droits professionnels des travailleurs colombiens. De même, et comme « antichambre » du TLC, la Colombie signa un accord « d'ouverture aérienne » avec les États-Unis qui commencera à opérer à partir du 1^{er} décembre de 2012. Cet accord implique que les compagnies aériennes colombiennes et nord-américaines puissent définir librement leurs destinations dans chaque pays et selon quelle fréquence.

Ainsi, après 5 ans d'attentes, de luttes et de conditions réitérées, finalement le Congrès des États-Unis approuva le TLC en octobre 2011. Suit maintenant la phase la plus longue correspondant à la mise en place de l'accord, où se réalisera l'adéquation des normes de chaque pays au contenu du TLC, ce qui pourrait durer entre 12 et 18 mois. Ensuite viendra l'échange de notes entre les deux gouvernements qui certifient le respect des conditions requises, et dans les 60 jours l'accord commencera à entrer en vigueur, pas avant la fin 2012.

Si en 2006 les attentes au sujet de l'impact positif du TLC sur l'économie colombienne étaient grandes, aujourd'hui, le chômage, la crise économique et les tendances au retour du protectionnisme face à une nouvelle récession aux États-Unis font que les perspectives sont moins optimistes. Outre les impacts négatifs sur certains secteurs, particulièrement dans l'agriculture et l'élevage, le pays n'a pas profité de ces cinq années d'attente pour se préparer à la concurrence qu'ouvre le TLC. Le travail de diversification des exportations colombiennes, de modernisation de l'infrastructure nationale et d'amélioration de la formation de capital humain restent à faire.

En somme, en termes d'effets sur le développement économique, le Plan Colombie impliquait, d'un point de vue général, l'amélioration des conditions de sécurité qui placeraient le pays en meilleure position pour mettre en œuvre un modèle économique adapté à l'économie globale. Cependant, dans la mesure où la violence liée à l'économie de la drogue se maintient, où persistent des niveaux élevés de corruption et où s'approfondit la brèche entre riches et pauvres, la

croissance de l'économie ne conduit pas à une amélioration générale des conditions de vie de l'ensemble de la population.

Au terme de dix ans d'application, le bilan du Plan Colombie s'avère donc contrasté et inachevé. Néanmoins, il a été sans aucun doute un laboratoire de l'intervention comme construction étatique pour les États-Unis et un défi de grande envergure pour l'État colombien. Sans doute comporte-t-il des réussites importantes, mais aussi des limites majeures. Le cas colombien démontre que, s'il est possible de transformer des institutions fondamentales de l'État comme les Forces armées ou orienter les politiques sociales et économiques en un sens, il s'avère beaucoup plus complexe d'affronter les problèmes structurels qui sont au fondement de la faiblesse étatique. Des questions comme la structure de la propriété, les classes sociales, la culture politique, le rôle des élites, sont une part fondamentale du fonctionnement de l'État et vont au-delà de la compréhension et de l'élan réformateur de l'ingénierie institutionnelle. Changer ces structures profondes est-il seulement une question de temps et de ressources ? C'est une des questions que l'expérience du Plan Colombie laisse en suspens, obligeant à repenser le programme de construction étatique que pose l'intervention nord-américaine face aux États faibles. Est-il possible de transformer un État faible, sous-développé, inégalitaire en un État fort, prospère, démocratique, adapté et adaptable en peu d'années et avec des ressources limitées ?

Apparemment la tâche n'est pas aussi simple, même dans le cas d'un pays comme la Colombie qui réunissait les conditions les plus favorables à ce type d'intervention.

Conclusions générales

Cette recherche a eu pour objectif d'étudier les transformations du phénomène de l'intervention internationale dans le contexte de la mondialisation à partir de l'analyse du cas colombien. Pour cela, ont été examinées en premier lieu les théories qui, selon les relations internationales, ont rendu compte de l'intervention comme partie de la dynamique de la politique internationale contemporaine.

En deuxième lieu à travers une étude de cas nous avons analysé l'intervention des États-Unis en Colombie à trois moments distincts : l'Alliance pour le progrès (1961-1972), la lutte contre les drogues (1975-1994) et le Plan Colombie (2000-2010). Cela nous a permis d'établir de quelle manière l'intervention dans le pays a changé tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre. De même, l'examen détaillé de ces trois épisodes a permis d'identifier des points de comparaison et d'établir s'il s'agissait du même type d'intervention ou si, au contraire, chacun d'eux obéissait à un modèle différent d'ingérence.

Au sujet du débat théorique sur l'intervention internationale nous avons découvert que, malgré la fréquence du phénomène dans la vie internationale, sa conceptualisation reste non consensuelle particulièrement en ce qui concerne les types d'intervention et les implications de la conception moderne de la politique. Cette précarité théorique trouve son explication en bonne partie dans le fait que l'intervention internationale révèle le caractère problématique et jusqu'à un certain point fictif d'un concept central de la politique moderne : celui de souveraineté étatique. Aujourd'hui encore, l'intervention est un concept qui possède une charge négative puisqu'elle implique la négation de l'autonomie, la

liberté et l'indépendance des États, valeurs fondamentales dans le système international moderne.

Dans la mesure où la croissante interdépendance entre les sociétés fait que la frontière qui sépare le mode « normal » de relation des États de la franche ingérence dans questions internes devient chaque fois plus nébuleuse, l'intervention comme catégorie spécifique paraît se diluer en révélant le caractère problématique de la souveraineté nationale aujourd'hui. Les problèmes de théorisation de l'intervention ne sont pas le résultat d'une simple négligence ni uniquement de la dissimulation de la volonté de domination des puissances envers les pays plus faibles ; ils proviennent de la difficulté croissante de distinguer clairement la politique intérieure et la politique internationale.

Au lieu d'être l'exception, l'intervention s'est convertie en règle dans un monde globalisé. On intervient maintenant non seulement au sujet des États fragiles, en risque ou franchement effondrés, mais dans la tentative de normaliser et homogénéiser les États qui le requièrent en vue de les rendre compatibles avec les règles du nouvel ordre global émergent. Mais son aspect général n'empêche pas l'intervention d'être une question politique et pas simplement technique. En influençant de manière substantielle les structures d'autorité de l'État en question, l'intervention met en évidence un problème majeur pour la démocratie : celui de la légitimité des décisions.

Cette tendance technocratique dans l'analyse de l'intervention se reflète dans la production universitaire. Si depuis la fin de la Guerre froide, la littérature dédiée à l'étude de l'intervention internationale a proliféré, la majeure partie, surtout la production nord-américaine, s'est dédiée à analyser le « comment ? » de l'intervention et non pas le « pourquoi ? ». En la convertissant en une question technique, on contourne la discussion de fond autour de la justification de l'intervention, et ainsi, de la légitimité politique.

Outre l'exposé des principaux dilemmes que doit affronter la théorisation sur l'intervention internationale, nous avons tenté dans notre recherche d'identifier une typologie qui rende possible la classification du cas colombien en rapport

avec les expériences sous d'autres latitudes et à d'autres moments. Nous avons découvert qu'il n'existe pas de telle typologie standardisée et que les critères pour différencier les interventions entre elles prolifèrent. Nous avons donc assumé le critère du degré d'intensité, selon lequel l'intervention affecte les structures d'autorité. A partir de celui-ci nous avons remarqué que l'intervention comme « construction nationale » ou *statebuilding* apparaissait comme la forme la plus intense d'intervention dans la mesure où elle implique la transformation, partielle ou totale de l'appareil étatique d'un pays.

Nous avons donc envisagé d'examiner, à partir de l'étude de cas, si chacun des trois moments étudiés correspondait à une intervention comme construction étatique. De même, nous avons identifié de quelle manière ces interventions influèrent aussi bien sur la dynamique de la politique intérieure colombienne que sur les relations entre la Colombie et les États-Unis. Nous avons comparé les trois expériences à partir des catégories suivantes : type de menace, méthodes d'intervention (dures ou molles), acteurs impliqués, justification, objectifs et modèle d'intervention (voir Annexes Tableau comparatif des interventions en Colombie).

La première période étudiée correspondait à l'Alliance pour le progrès durant les années 60. La recherche a permis d'établir qu'en effet, dans sa formulation il s'agissait d'une intervention comme construction étatique, mais que dans la pratique ce fut plutôt une intervention visant à soutenir un régime politique favorable aux États-Unis qui garantirait l'ordre et la stabilité sociale et éviterait la propagation de la menace communiste. Dans ce cas, la construction étatique fut conçue pour créer les conditions nécessaires au développement économique, c'est pourquoi on recourut davantage aux moyens « mous », tels que l'assistance économique, et la promotion de programmes sociaux, qu'aux moyens « durs » (aide militaire). Et précisément en cela résidait la nouveauté de ce type d'intervention : il s'agissait de garantir la sécurité nationale et régionale non plus seulement à travers des moyens coercitifs, mais à travers le développement économique et le bien-être social. L'Alliance pour le progrès mit à l'épreuve la théorie de la paix libérale. Au sujet des acteurs de cette expérience

d'intervention, ce furent principalement les agences gouvernementales tant nord-américaines que colombiennes qui se chargèrent de formuler et de mettre en place les programmes. Il n'y eut pas de participation d'autres institutions internationales, d'autres gouvernements ni d'organisations sociales.

L'expérience de l'Alliance pour le progrès en Colombie illustra jusqu'à quel point le programme nord-américain de réingénierie institutionnelle était énormément ambitieux. Sa prétention de réussir à convertir des sociétés sous-développées et des États précaires en pays modernes, développés et démocratiques en une décennie et avec des ressources limitées, fut une démonstration d'arrogance et, jusqu'à un certain point, de naïveté. Toutefois, l'Alliance pour le progrès fut une expérience précieuse qui impulsa certains processus de modernisation de l'État colombien, et promut la mise en place de programmes sociaux qui contribuèrent à la stabilité politique et à la croissance économique à long terme.

Le deuxième scénario, celui de l'intervention à travers la lutte contre les drogues se développa de la fin des années 70 jusqu'au milieu des années 90. Cette expérience se différencie sous plusieurs aspects de celle de l'Alliance pour le progrès. Dans ce cas, l'intervention nord-américaine fut de caractère plus ponctuel, et prétendait inciter et faire pression sur l'État colombien pour qu'il combatte l'économie illégale de la cocaïne et empêche son commerce vers les États-Unis. Cette intervention combina des moyens durs et des moyens mous, utilisa l'aide militaire pour renforcer les capacités coercitives de l'État colombien dans la poursuite des narcotrafiquants, la destruction de laboratoires, l'interruption des routes commerciales illégales et la confiscation des chargements de drogue.

La majeure partie de l'aide militaire durant cette période se concentra sur le renforcement de la Police nationale ; de même, les États-Unis mirent l'accent sur la modernisation de l'appareil judiciaire à travers le soutien financier aux nouvelles entités judiciaires créées à travers la Constitution de 1991 ; à travers la création et le renforcement de la *Fiscalía*, de la *Procuraduría* et la *Defensoría* pour que la justice soit plus rapide et efficace. Fut également promue la réforme

de la justice pénale de même que la modernisation du système pénitentiaire à travers la construction de prisons de haute sécurité, et le traité d'extradition avec les États-Unis fut adopté comme l'un des principaux mécanismes de pression sur les narcotrafiquants.

Au sujet des problèmes survenus à propos de la production de coca, ce n'est qu'au début des années 90 que l'éradication des cultures illicites commença à être incorporée à la politique anti-narcotiques, du fait de la nécessité de répondre au financement des fumigations de cultures illicites comme à la formulation de programmes de développement alternatif. Dans cette intervention, les États-Unis maintinrent une politique centrée uniquement sur le problème du conflit armé interne, les droits de l'homme, l'exercice de la démocratie ou les problèmes liés au sous-développement comme la pauvreté et l'inégalité. Dans l'approche adoptée via ce type d'intervention la sécurité tant des États-Unis comme celle de la région et de la Colombie serait le résultat du renforcement de la capacité coercitive de l'État colombien pour « contenir » la menace du narcotrafic dans ses propres frontières et empêcher que la drogue illicite parvienne en territoire nord-américain.

Les acteurs de cette intervention furent les agences du gouvernement nord-américain, particulièrement celles chargées de la politique antidrogues, tant au département d'État qu'à la Défense et à la Justice. Du côté colombien, les institutions responsables furent les agences gouvernementales chargées du thème anti-narcotiques, l'appareil de la justice et la Police nationale. L'intervention en Colombie impliqua d'autres acteurs internationaux depuis la fin des années 80, quoiqu'ils n'eussent pas le poids et l'influence qu'avaient eues les États-Unis sur le thème. Ce fut le cas de la Commission interaméricaine pour le contrôle de l'abus des drogues (CICAD) de l'Organisation des États américains, du Programme pour le contrôle des drogues des Nations-Unies, et de quelques gouvernements latino-américains étant donné l'approche régionale qu'adopta l'intervention nord-américaine à partir des années 90.

L'intervention dans la lutte contre les drogues en Colombie a montré les limites et les paradoxes lorsqu'il s'agit d'affronter la question des drogues illicites comme problème à résoudre principalement dans les pays producteurs, et selon une approche simplement répressive²²⁰. Les effets de cette intervention, comme du commerce illicite même, furent désastreux pour le pays. Une violence extrême se déchaîna dans l'affrontement des cartels de la drogue avec l'État colombien. Le pays passa d'exportateur et traiteur de la drogue à un pays producteur direct, ce qui généra une problématique sociale aigüe parmi les paysans cultivateurs de coca. Avec les revenus de l'économie illicite se renforcèrent les groupes armés illégaux gauche et de droite, lesquels élargirent leur contrôle territorial et défièrent ouvertement l'État ; la classe politique entra en collusion avec les narcotrafiquants, approfondissant ainsi la corruption et la dé-légitimation du gouvernement. Et malgré tous les efforts et ressources investis dans la lutte contre les drogues, le commerce non seulement ne s'arrêta pas mais prospéra.

L'intervention à travers la politique anti-narcotiques ne fut pas comme telle une intervention de type *statebuilding*, il s'est plutôt agit d'une intervention focalisée, justifiée à partir de « l'application extraterritoriale de loi nord-américaine ».

Le troisième scénario d'intervention nord-américaine en Colombie se constitua précisément à partir de la grave crise que vivait le pays. A la fin des années 90 il ne s'agissait pas seulement de combattre le narcotrafic mais de sauver un État qui risquait de s'effondrer sous le poids des effets directs et indirects de la guerre contre les drogues. Ainsi surgit le Plan Colombie : initialement conçu comme un plan antidrogues intensifié auquel s'ajouterait une stratégie contre-insurrectionnelle, le Plan s'est converti peu à peu en une intervention de (re)construction étatique.

Les moyens employés dans ce type d'intervention furent majoritairement durs. Il s'est agi, en général, d'une intervention militaire indirecte où les États-Unis

²²⁰ Cela sans méconnaître le fait que les États-Unis ont développé des politiques pour combattre le narcotrafic à l'intérieur de leurs frontières surtout dans la poursuite des *dealers*, le renforcement des unités anti-narcotiques à l'intérieur des unités de police dans les États affectés, de même que dans les campagnes de prévention de la consommation.

fournirent aide militaire, conseil spécialisé, entraînement et équipements afin de préparer les Forces armées colombiennes qui furent chargées d'exécuter les deux objectifs principaux du Plan : la fumigation des cultures illicites et la récupération du contrôle territorial de la part de l'État colombien face aux guérillas. 80 % des ressources nord-américaines destinées à financer le Plan Colombie furent de caractère militaire ; les 20 % restants furent destinés à des programmes sociaux (voir Graphique 1 Aide des États-Unis Plan Colombie par programmes). Cependant, à mesure que la stratégie se développait, la nécessité d'élargir les ressources pour l'intervention mola se fit évidente, étant donné l'impératif de consolider la présence et la légitimité de l'État dans les territoires récupérés. En 2011, la proportion passa de 60 % en aide militaire et 40 % en aide économique et sociale.

Selon les nécessités sur le terrain, les difficultés et les résultats obtenus, le Plan Colombie s'est transformé en même temps que les groupes armés illégaux adaptèrent leur stratégie à l'offensive militaire de l'État. À mesure que l'État regagnait le contrôle de territoires auparavant dominés par les guérillas, l'action purement coercitive s'est avérée insuffisante pour en finir avec un conflit armé de la complexité colombienne. Il a donc été nécessaire d'élargir la stratégie afin de garantir la présence intégrale de l'État en termes de services publics pour l'ensemble de la population, de développement économique, d'élargissement de la participation démocratique et de consolidation de la légitimité étatique afin de garantir la sécurité et l'ordre social. Ce sont précisément ces impératifs qui font que le Plan Colombie s'est converti dans sa dernière étape en une intervention comme construction étatique.

Le contexte international dans lequel s'est déroulé le Plan Colombie est non seulement très distinct mais beaucoup plus complexe que celui des deux interventions antérieures. La fin de la Guerre froide engendra une attention et une préoccupation sans précédent au niveau international au sujet des conflits armés internes et de leurs effets sur la sécurité régionale et globale. Des questions considérées auparavant comme « intérieures » et traitées seulement au niveau bilatéral, devinrent partie prenante des agendas des gouvernements et

des organismes internationaux et d'organisations sociales dans le monde entier (droits de l'homme, trafic de drogues, déplacement de populations, pauvreté, etc.). Cela rendit l'intervention internationale, dans le contexte de cette politique globalisée, considérablement plus complexe et difficile à expliquer. Sans méconnaître le rôle primordial des États-Unis, dans le cas colombien, la participation d'autres acteurs internationaux a été centrale dans le débat politique autour des objectifs de la stratégie, la façon de la mettre en place et les résultats attendus.

Le Plan Colombie a été, sans doute, l'expérience la plus intense d'ingérence des États-Unis dans l'histoire de la Colombie et un défi considérable dans le but d'orienter et de contrôler les processus de transformation institutionnelle, sociale et politique d'un pays. En ce sens, la Colombie a été dans cette dernière décennie un laboratoire d'expérimentation nord-américaine d'un modèle de construction étatique pour les États en situation de risque.

Les leçons que l'on peut tirer du cas colombien en ce sens sont très parlantes, en ce qui concerne la portée et les limites de ce type d'intervention dans le contexte de la mondialisation.

En premier lieu, elle montre que la (re)construction étatique est une tâche d'une extrême complexité qui implique un grand nombre de variables, liées de façon différente, ce qui génère une dynamique qui de plus se transforme avec le temps. Dans le cas du Plan Colombie, le diagnostic initial était relativement simple : lutter contre les drogues signifie combattre les groupes armés illégaux afin de leur retirer leur source de financement ; la fin du narcotrafic signifiait donc la fin du conflit armé. Comme l'ont démontré les faits, la question n'était pas si simple. La crise qu'avait vécue le pays dans les années 90 n'était pas seulement due à l'augmentation des cultures illicites ou à l'expansion des groupes armés illégaux ; il s'agissait bel et bien du dysfonctionnement de l'ensemble de l'État et de ses relations avec la société. C'est pourquoi que l'on ne pouvait pas attendre que le Plan Colombie résolve tous les problèmes du pays.

De plus, à mesure que fut mis en place le Plan, le contexte et les circonstances se modifièrent. Les différents acteurs armés s'adaptèrent à la stratégie et l'économie des drogues montra de nouveau ses extraordinaires capacités d'adaptation. La stratégie due alors être modifiée : d'un Plan conçu pour 5 ans on passa à 10 ans avec la possibilité de prolongation de quelques années supplémentaires ; d'une guerre contre les drogues intensifiée on passa à une stratégie contre-insurrectionnelle et de là à un programme de construction étatique qui impliquait presque tous les aspects de l'action gouvernementale.

Dans ce scénario complexe l'intervention se prolonge, devient indéfinie et, jusqu'à un certain point paraît s'institutionnaliser. Malgré la tentative de nationaliser le Plan, de diminuer l'aide et d'établir une date d'achèvement de l'intervention, les États-Unis se trouvent, dix ans après, face au dilemme de garantir ce qui a été réussi jusqu'à présent et que l'État colombien adopte les responsabilités qui étaient jusqu'alors du ressort des États-Unis.

Un autre enseignement concerne les circonstances propices à l'intervention comme construction étatique. Ici le cas colombien prend un caractère particulier dans la mesure où, comme nous l'avons montré tout au long de notre travail, le pays a construit une relation d'alliance, étroite et permanente avec les États-Unis au cours de plusieurs décennies. Cette « relation spéciale » a favorisé l'intervention nord-américaine à des moments différents de l'histoire du pays. Les élites colombiennes non seulement se sentent proches de la puissance du nord mais voit dans les États-Unis le modèle économique, social, politique et culturel à suivre. De son côté, la population en général, sauf certains mouvements de gauche et les guérillas, s'est montrée favorable à l'intervention nord-américaine et ne la perçoit pas comme une violation de la souveraineté nationale. Ce long historique d'implication, ainsi que le consensus national devant cette situation, a fait que les États-Unis soient vus comme un acteur direct et, plus ou moins, habituel, de la vie nationale.

Jusqu'à un certain point la viabilité du Plan Colombie et la fluidité de sa mise en place sont dues à cette stabilité de l'alliance avec les États-Unis et aux

expériences antérieures d'intervention ; en vertu de ces facteurs il fut possible de dépasser rapidement les barrières institutionnelles et bureaucratiques qui permirent le travail conjoint entre fonctionnaires colombiens et nord-américain, de même que la légitimation de l'intervention devant la population comme unique option pour parvenir à la pacification du pays. Cela fonctionna non seulement en rapport à la dynamique politique en Colombie, mais aussi à la politique intérieure des États-Unis. Généralement, le Plan Colombie était soutenu par les deux partis au Congrès, eut l'appui des administrations Clinton, Bush et plus récemment Obama, et bénéficia d'une perception favorable dans l'opinion publique nord-américaine. Bien que certaines voix critiques se firent entendre non pas tant sur la légitimité de l'intervention elle-même que sur la manière d'intervenir. De nombreuses ONG et certains responsables politiques nord-américains se montrèrent opposés à une intervention militaire, critiques face à la guerre contre les drogues, ou vigilants quant aux droits de l'homme. Malgré cela, il y eut un consensus autour de la nécessité d'intervenir dans la crise colombienne étant donné les effets sur la sécurité nationale des États-Unis.

De même, excepté le gouvernement de Chávez au Venezuela, les gouvernements de la région se montrèrent favorables à l'intervention à cause des effets qu'avait le conflit colombien sur leurs propres frontières. Ce fut à la suite du bombardement d'un campement des Farc en territoire équatorien en mars 2008, et de la signature d'un accord de coopération militaire qui donnait aux États-Unis l'accès à des bases militaires colombiennes qu'on entendit des critiques des conséquences du Plan Colombie dans la région.

L'autre leçon de l'intervention comme construction étatique dans le cas colombien concerne le lien étroit entre le conflit armé et le narcotrafic. Plusieurs des difficultés qui se présentent pour que ce type d'intervention entraîne des résultats positifs et soutenus sur le long terme, sont liées au caractère fondamentalement national, focalisé sur un seul pays, de la stratégie développée. Le renforcement de l'État colombien n'est pas suffisant pour affronter un phénomène comme le narcotrafic dont la nature est de caractère transnational.

Pour preuve les effets du Plan Colombie sur la ré-articulation du commerce illicite et son impact sur la violence au Mexique et en Amérique centrale ou dans le déplacement des cultures vers le Pérou. Même si l'on parvenait à éradiquer le narcotrafic en Colombie, objectif loin d'être atteint comme nous l'avons montré dans le bilan, en aucune manière le pays ne pourrait se protéger des effets régionaux aussi bien du commerce illicite que de la lutte contre les drogues. Il est clair que bien que le conflit armé interne ne se réduise pas au problème du narcotrafic et possède beaucoup d'autres dimensions, qu'il n'y a pas d'autre façon de le résoudre que de trouver une solution au problème des drogues. En cela, les États-Unis restent l'acteur déterminant.

Enfin, notre recherche montre le rôle central qu'ont joué les États-Unis dans le processus de construction étatique en Colombie, pratiquement tout au long du XX^e siècle. L'étude de cas colombien permet d'envisager un horizon de compréhension plus large et distinct, comparé à l'expérience des pays d'Europe occidentale et des États-Unis, dans l'analyse de la formation des États du « Tiers-monde ». Il s'agit en effet d'un processus de caractère beaucoup plus extraverti et soumis aux influences d'un système international déjà établi et d'un modèle d'État prédominant.

En ce sens, l'examen de l'intervention internationale pour la construction étatique nous renvoie à la révision des concepts et des catégories à partir desquels ont été définis et expliqués aussi bien la formation des États en Amérique latine que leur manière de s'adapter à la mondialisation croissante sous l'égide des États-Unis. Sujets qui, sans doute, constitueront un chemin d'exploration pour des recherches futures.

GLOSSAIRE

11-S = Les attentats du 11 septembre 2001 sur les tours jumelles du World Trade Center (WTC) à New York.

ADAM = Programa Áreas de Desarrollo Alternativo a Nivel Municipal

APP = Alliance pour le progrès

ATPDEA = Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act

AUC = Autodefensas Unidas de Colombia, organisation paramilitaire.

BID = Banque interaméricaine de développement

BIRD = Banque internationale pour la reconstruction et le développement

BM = Banque mondiale

CAD = Coca Alternative Development Program

CEPAL = Commission économique pour l'Amérique latine, ONU.

CHS = Commission sur la Sécurité Humaine, ONU.

CIA = Central Intelligence Agency, États-Unis

CIAT = Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas.

CICR = Comité international de la Croix-Rouge

CNAI = Corporación Nuevo Arco Iris

CNE = Consejo Nacional de Estupefacientes

CNRR = Comisión Nacional para la Reparación y la Reconciliación

CODHES = Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento

CTI = Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación

DAS = Departamento Administrativo de Seguridad

DEA = Drug Enforcement Administration, États-Unis

DIH = Droit international humanitaire

DLF = Development Loan Fund

DNE = Dirección Nacional de Estupefacientes

DNP = Departamento Nacional de Planeación

DOD = Department of Defense des États-Unis

DP = Defensoría Pública de Colombia

ECHO= European Community Humanitarian Office (Office d'aide humanitaire de la Commission européenne)

ELN = Ejército de Liberación Nacional

ESN = Stratégie de sécurité nationale des États-Unis

FARC = Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

FES = Fundación para la Educación Superior

FN = Front national. Frente Nacional, Colombie

FMI= Fonds Monétaire International.

FMFP = Foreign Military Financing Program, États-Unis

FMS = Foreign Military Sales, États-Unis

GAO = Government Accountability Office, États-Unis

HRW = Human Rights Watch

ICA = International Cooperation Administration, États-Unis

ICISS = International Commission on Intervention and State Sovereignty (CIISE = Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États)

ICITAP = International Criminal Investigative Training Assistance Program, États-Unis

INL = Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, États-Unis

INCSR = International Narcotics Control Strategy Report, États-Unis

LJP = Loi de justice et paix. Ley de Justicia y Paz

MAP = Mutual Aid Program, États-Unis

MAPP/OAS = Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia, Organización de los Estados Americanos. Mission d'appui au processus de paix en Colombie.

MIDAS = Programa Mas Inversión para el Desarrollo Alternativo

MIJ = Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia

MTT = Military Training Team, États-Unis

OEA = Organisation des États Américains.

OECD = Organisation For Economic Co-operation and Development (OCDE = Organisation de coopération et de développement économiques)

OIAA = Office of Inter-American Affairs, États-Unis

OIM = Organisation internationale pour les migrations

OMI = Organisation maritime internationale

ONDCP = Office of National Drug Control Policy, États-Unis

ONG = Organisation non gouvernementale

ONU = Organisation des Nations unies

UNODC /ONUDC = United Nations Office on Drugs and Crime. Office contre la drogue et le crime des Nations unies

OPS = Office of Public Safety

OSCE = Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

OTAN = Organisation du traité de l'Atlantique Nord

OTI = Office for Transition Initiatives, USAID)

PAJ = Programa de Administración de Justicia

PCHP = Plan Colombia Helicopters Program

PDA = Politique de développement alternatif

PNC = Police nationale de la Colombie

PNDA = Plan Nacional de Desarrollo Alternativo

PRVC = Programa de Reinserción a la Vida Civil

PSD = Politique de sécurité démocratique

RAC = Resolución Alternativa de Conflictos

SAT = Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo

TIAR = Traité interaméricain d'assistance réciproque (ou Traité de Rio ou Pacte de Rio)

TLC = Tratado de Libre Comercio (Traité de Libre échange)

UJP = Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación

UNDCP = United Nations Drug Control Policy

PNUD = Programme des Nations unies pour le développement

USAID/ AID = U.S. Agency for International Development (Agence des États-Unis pour le développement international)

WDR = World Development Report (Rapport sur le développement dans le monde 2008. Perspectives économiques mondiales de la Banque mondiale)

WOLA = Washington Office on Latin America

Bibliographie

Chapitre 1

L'intervention internationale : les défis de la conceptualisation

AHLBERG, S, 2009, 'Within Oceanic Reach: The Effects of September 11 on a Drought-Stricken Nation,' en CILANO, Cara. *From Solidarity to Schisms: 9/11 From Outside the U.S.* Amsterdam; New York: Rodopi, 2009, 327 p.

AL-QAQ, Richard Kareem. *Managing World Order : United Nations Peace Operations and the Security Agenda.* London, GBR: I.B. Tauris, 2009, 270p.

ANDERSEN, Louise ; MØLLER, Bjørn ; STEPPUTAT, Finn. *Fragile States and Insecure People? : Violence, Security, and Statehood in the Twenty-First Century.* Gordonsville, VA, USA: Palgrave Macmillan, 2007, 264p.

ANTIZZO, Glenn J.. *Political Traditions in Foreign Policy : U.S. Military Intervention in the Post-Cold War Era : How to Win America's Wars in the Twenty-first Century.* Baton Rouge, LA, USA: LSU Press, 2010, 296p.

ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations.* 3e ed. Paris : Calmann-Lévy, 1962. 794 p.

ARON, Raymond. *République impériale, Les Etats-Unis dans le monde 1945-1972.* Paris, Calmann-Lévy, 1973. 24 cm, 341 p

ASC et al. 2003. "Failed and Collapsed States in the International System" A report prepared by: The African Studies Centre, Leiden, The Transnational Institute, Amsterdam, The Center of Social Studies, Coimbra University, and The Peace Research Center- CIP-FUHEM, Madrid, December 2003.

AVILÉS, William. "US Intervention in Colombia: The Role of Transnational Relations". *Bulletin of Latin American Research*, Jul 2008, Vol. 27, Issue 3, pp. 410-429.

BADIE, Bertrand , « L'adieu au gladiateur ? » La mondialisation et le renouveau des relations internationales, *Relations internationales* , 2005, vol. 4, n° 124, pp. 95-106.

BADIE, Bertrand. *Un monde sans souveraineté : Les Etats entre ruse et responsabilité.* Paris : Fayard, 1999, 306 p.

- BADIE, Bertrand. *Un mundo sin soberanía: estados entre artificio y responsabilidad*. Bogotá : U. Externado de Colombia, T-M Editores, 2000, 237 p.
- BARNETT, Michael; ZURCHER, Christoph. "The peacebuilder's contract: how external statebuilding reinforces weak statehood". En: PARIS, Roland y SISK, Timothy. (Eds) .*The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. New York, Routledge, 2009, 366p.
- BARTELSON, Jens. *The Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, 317p.
- BATHIA, Michael V. *War and intervention : issues for contemporary peace operations*. Bloomfield, Conn. :Kumarian Press, 2003, 222p.
- BAYLIS John, SMITH Steve & OWENS Patricia.*The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, 745 p.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad líquida*. México: Fondo de la Cultura Económica, 2003, 232p.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo mundial*. Barcelona: Editorial Paidós, 2008, 333p.
- BECK, Ulrich. *Poder y contrapoder en la era global: la nueva economía política mundial*. Barcelona : Editorial Paidós, 2004, 431p.
- BEHRMAN, Greg. *The most noble adventure. The Plan Marshall and how America helped rebuild Europe*. New York: Free Press, 2007, 448 pp
- BERGER, Mark. "From Nation-Building to State-Building: the geopolitics of development, the nation-state system and the changing global order". *Third World Quarterly*, 2006, Vol. 27, No. 1. pp. 5-25.
- BERGER, Mark. *The Battle for Asia: From Decolonization to Globalization*. London: RoutledgeCurzon, 2004, 343 p.
- BETTATI, Mario. *Le droit d'ingérence : Mutations de l'ordre international*. Paris : Editions Odile Jacob, 1996. 384 p.
- BETTATI, M.; KOUCHNER, B. (eds.). *Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?* Paris: Editions De noel, 1987, 300 p.
- BHATIA, Michael V..*War and Intervention: A Global Survey of Peace Operations*. Bloomfield, CT, USA: Kumarian Press, Incorporated, 2003, 238p.
- BOOT, Max, "Paving the Road to Hell: The Failure of U.N. Peacekeeping," *Foreign Affairs*. March-April 2000, vol. 79, no. 2, pp. 143–148.

BRAHIMI, Lakhdar. *State Building in Crisis and Post-Conflict Countries*. 7th Global Forum on Reinventing Government, Building Trust in Government, Vienna, Austria, June 2007. Disponible sur le site :<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan026305.pdf>

BROWN, Chris; KIRSTEN, Ainley. *Understanding International Relations*. Third Edition. New York: Palgrave Macmillan, 2005, 294 p.

BULL, Hedley. *Intervention in World Politics*. Oxford: Clarendon Press, 1984. 198 p.

BUSHNELL, David. *Eduardo Santos y la política del buen vecino: 1938-1942*. 2a. ed. Bogotá : El Ancora Editores, 1984, 184 p.

CALL, C.T.; COUSENS, E.M.. *Ending Wars and Building Peace*. New York, NY : International Peace Academy, 2007, 21 p.

CASTELLS, Manuel. *La era de la informacion: Economía, sociedad y Cultura. Vol 1: La sociedad en red*. México : Siglo Veintiuno Editores, 1999, 590 p.

CHANDLER, David. *International Statebuilding: The rise of post liberal governance*. New York, Routledge, 2010, 218p.

CHESTERMAN, Simon. *You, The People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford: Oxford University Press, 2004, 318p.

CHESTERMAN, Simon; IGNATIEFF Michael; THAKUR Ramesh (eds.). *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. Tokyo; New York; Paris: UN University Press, 2005, 400 p.

CIISE 2001. «*La Responsabilité de Protéger*». *Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États*. Ottawa, CAN : Centre de recherches pour le développement international, Déc 2001, 116 p.

Disponible sur le site :

<http://www.er.uqam.ca/nobel/k14331/jur7635/instruments/Rapport-de-la-Commission.Resp.de-Protéger.pdf>

CLAPHAM, Christopher. "The Challenge to the State in a Globalized World." *Development and Change*, 2002, vol. 33, no. 5, pp. 775.-795. Institute of Social Studies, 2002.

COLEMAN, Bradley Lynn. *Colombia and the United States. The making of an interamerican alliance, 1939-1960*. Kent, Ohio: The Kent State University Press, 2008, 303p.

CRAMER, Gisela. Ponencia "Antecedentes de la Alianza Para el Progreso: La Oficina de Asuntos Inter-Americanos (1940-46) y el primer ensayo desarrollista

para América Latina. Presentada en el Seminario Internacional “50 años de la Alianza para el Progreso en Colombia”. Centro de Estudios Estadounidenses-Colombia CEE, Bogotá 7 al 9 de septiembre de 2011. Disponible sur le site :[http://www.ceecolombia.org/ckfinder/userfiles/files/Antecedentes_de_la_Alianza_Para_el_Progreso_\(Gisela_Cramer\).pdf](http://www.ceecolombia.org/ckfinder/userfiles/files/Antecedentes_de_la_Alianza_Para_el_Progreso_(Gisela_Cramer).pdf)

CRAMER, Gisela; PRUTSCH, Ursula. “Nelson A. Rockefeller's Office of Inter-American Affairs (1940-1946) and Record Group 229.” *The Hispanic American Historical Review*. Nov., 2006, Vol. 86, No. 4, pp. 785-806.

CREVELD, Martin Van. *The rise and decline of the state*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999, 439 p.

CREVELD, Martin Van. *The Transformation of War*. New York: Free Press, 1991, 254 p.

CSH 2003. « *La sécurité humaine maintenant* », *Rapport de la Commission sur la sécurité humaine*. Paris : Presses de Sciences Po, 2003, 311 p.

DAVIS, Michael et al. (eds.) *International intervention in the post-Cold War world: moral responsibility and power politics*. New York: ME Sharpe, 2004, 332 p.

DEMPSEY, Gary T. “Fool’s Errands: America’s Recent Encounters with Nation Building”. *Mediterranean Quarterly*, Winter 2001, vol.12, no. 1, pp. 57-80.

DÍAZ-CALLEJAS, Apolinar. *Colombia-Estados Unidos: entre la autonomía y la subordinación: de la independencia a Panamá*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, 1997, 471 p.

DÍAZ CALLEJAS, Apolinar. *El lema Respice Polum y la subordinación en las relaciones con Estados Unidos*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1996. 128 p.

DÍAZ-CALLEJAS, Apolinar. “Las Relaciones De Colombia Con Estados Unidos en la República Liberal”. *Revista Credencial Historia*. , Mar. 2005, No. 183, pp 8-13.

DOBBINS, James; JONES, Seth G.; CRANE, Keith. *Europe's Role in Nation Building : From the Balkans to the Congo*. Santa Monica, CA, USA: Rand Corporation, 2008. 345 p.

Disponiblesur le site :

<http://site.ebrary.com/lib/unalbog/Doc?id=10246313&ppg=46>

DORFF, Robert. “Failed States After 9/11: What Did We Know and What Have We Learned?” *International Studies Perspectives*, 2005, vol. 6, no. 1, pp. 20-34.

DRAKE, Paul. *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Durham: Duke University Press, 1989, 335 p.

ESN 2002. Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América. La Casa Blanca, Washington. Septiembre de 2002. Disponible sur le site :http://usinfo.state.gov/esp/Archive_Index/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_de_Estados_Unidos.html

FALK, Richard. "Sovereignty". En: KRIEGER, J (ed.). *The Oxford Companion to Politics of the World*. New York : Oxford University Press, 1993, 853p.

FEARON, James; LAITIN, David. "Neotrusteeship and the Problem of Weak States". *International Security* . Spring 2004, Vol. 28, No. 4, pp. 5-43.

FIERKE, K.M. *Diplomatic Interventions. Conflict and Change in a Globalizing World*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. 221 p.

FINNEMORE, Martha. *The Purpose of Intervention: Changing beliefs about the use of force*. Ithaca: Cornell University Press, 2004, 173 p.

FP. "Failed States Index 2008". *Foreign Policy*, July/August 2008.

FUKUYAMA, F. (ed). *Nation-building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006. 262p.

FUKUYAMA, F., *Statebuilding: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press, 2004. 137 p.

GILMAN, Nils. *Mandarins of the Future*. Baltimore, MD, USA: Johns Hopkins University Press, 2004, 344p.

GOBAT, Michel. "La construcción de un estado neo-colonial: el encuentro nicaragüense con la diplomacia del dólar." *Íconos*. Revista de Ciencias Sociales. Mayo 2009, no. 34, pp. 53-65. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador.

GOWLLAND-DEBBAS, Vera (Ed). *National implementation of United Nations sanctions: a comparative study*. Leiden: MartinusNijhof, 2004, 671p.

GRANDIN, Greg. *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism (American Empire Project)*. New York: Metropolitan Books, 2006, 292 p.

HAASS, Richard N. *Intervention : The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*. Washington, DC, USA: Carnegie Endowment for International Peace, 1998, 320p.

HAINES, Gerald K. "Under the Eagle's Wing: The Franklin Roosevelt Administration Forges An American Hemisphere". *DiplomaticHistory*. October 1977, vol. 1, Issue 4, pp. 373–388.

HALLIDAY, Fred. *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Madrid. Editorial Los Libros de la Catarata. 2002. 293p.

HAMEIRI, Shahrar. "Capacity and its Fallacies: International State Building as State Transformation". *Millennium: Journal of International Studies*. 2009, Vol.38, No.1, pp. 55–81.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Empire*. Durham, N.C.: Duke University Press, 2001. 478 p.

HAWK, Kathleen H.. *Constructing the Stable State : Goals for Intervention and Peacebuilding*. Westport, CT, USA: Greenwood Press, 2002. 177 p. Disponiblesur le site :<http://site.ebrary.com/lib/unalbog/Doc?id=10040694&ppg=10>

HELD, David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press, 1995, 325 p.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Global Transformations: politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999. 515 p.

HELMAN, Gerald B.; RATNER, Steven R.. "Saving Failed States," *Foreign Policy*, winter 1992–93, No. 89, pp. 3-20.

HIPPLER, Jochen. "Violent Conflicts, Conflict Prevention and Nation-Building - Terminology and Political Concepts-". En: Hippler, Jochen (Ed.). *Nation-Building –A Key Concept for Peaceful Conflict Transformation?*. London, 2005, pp. 3-14. Disponible sur le site :http://www.jochen-hippler.de/Aufsätze/Nation-Building_Concepts/nation-bucelda_6077ilding_concepts.html

HOLSTI.K.J.. *The State, War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 254 p.

HOLZGREFFE, J.L.; KEOHANE, Robert. *Humanitarian intervention : ethical, legal, and political dilemmas*. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2003, 350 p.

ICISS. "The responsibility to protect. Report of the International Commission on intervention and state sovereignty." Ottawa, Canada: The International Development Research Centre, diciembre de 2001. Disponiblesurle site :<http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>

IMF 1997. "The Role of the IMF in Governance Issues: Guidance Note". En: International Monetary Fund. *Good governance : the IMF's role*. Washington,

D.C. : International Monetary Fund, 1997, pp. 1-12. Disponible sur le site :<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm>

JACKSON, Robert. *Quasi-states : sovereignty, international relations, and the Third World*. Cambridge; New York : Cambridge University Press, 1990, 225 p.

JACKSON, Robert. *Sovereignty*. Cambridge: Polity Press, 2007, 180 p.

JACKSON, Robert. *The global covenant: human conduct in a world of states*. Oxford ; New York : Oxford University Press, 2003, 250 p.

JANSSON, Maija. (Ed.) *Realities of Representation State Building in Early Modern Europe and European America*. New York: Palgrave Macmillan, 2007, 237p.

JANZEKOVIC, John. *Use of Force in Humanitarian Intervention : Morality and Practicalities*. Farnham :Ashgate Pub., 2008. 229 p.

JENKINS, Kate y PLOWDEN, William. *Governance and nationbuilding: the failure of international intervention*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publisher 2006, 194 p.

JENNINGS, Ray Salvatore. *The Road Ahead.Lessons in Nation Building from Japan, Germany, and Afghanistan for Postwar Iraq*. Washington, DC : U.S. Institute of Peace, 2003, 41p. (*Peaceworks*; No. 49) Disponiblesur le site :<http://www.usip.org/files/resources/pwks49.pdf>

JENNINGS, Robert. "Sovereignty and international law". En: KREIJEN, Gerard (ed.). *State, Sovereignty, and International Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002, 643 p.

JOHNSON, Stuart et al. *New Challenges, New Tools for Defense Decision-making*. Santa Monica: RAND Corporation, 2003, 412p.

KALDOR, Mary; RODRIGUEZ Maria L..*Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Barcelona: Editorial Tusquets, 2001, 242 p.

KEATING, Thomas F.; KNIGHT, W. Andy.*Building Sustainable Peace*. Tokyo: United Nations University Press, 2005, 439 p.

KEREN, Michael; SYLVAN, Donald.*International intervention: sovereignty versus responsibility*. Great Britain: Frank Cass & Co., 2002, 195p.

KING, Gary; MURRAY Cristopher."Rethinking Human Security".*Political Science Quarterly*, 2001-2002, Vol.116, No.4, pp. 585-610.

KLARE, Michael. "The Deadly Connection: Paramilitary Bands, Smalls Arms Diffusion, and State Failure" En: ROTBERG, Robert I. (ed.), *When States Fail:*

Causes and Consequences. Princeton: Princeton University Press, 2004, pp.116-134.

KRASNER, Stephen. *Problematic Sovereignty: Contested Rules and Political Possibilities*. New York: Columbia University Press, 2001, 367 p.

KRASNER, Stephen. "Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States". *International Security*. Fall 2004, Vol. 29, No. 2, pp. 85-120.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1999, 264 p.

KUNZ, Diane B. *Butter and Guns: America's Cold War Economic Diplomacy*. New York: Free Press, 1997. 422p.

LAEL, Richard Lee. *Arrogant diplomacy: U.S. policy toward Colombia, 1903-1922*. Wilmington, DE: ScholarlyResources, 1987, 194 p.

LANGLEY, Lester. *América y las Américas : los Estados Unidos en el hemisferio occidental*. Buenos Aires :EdicionesDevenir, 1993, 368p.

LATHAM, Michael. *Modernization as Ideology: American Social Science and 'Nation-Building' in the Kennedy Era*. University of North Carolina Press, Chapel Hill, NC, 2000. 288p.

LATHAM, Michael. "Redirecting the Revolution? The USA and the failure of nation-building in South Vietnam". En: *ThirdWorldQuarterly*, 2006, Vol. 27, No. 1, pp. 27-41.

LAUNAY, Stephen. "Guerra y política mundial. Dimensiones de la hegemonía de los Estados Unidos" *Análisis Político*, Bogota, n°61, septiembre/diciembre 2007, Universidad Nacional / IEPRI, p.86-100.

LAUNAY, Stephen. « Remarques sur la politique latino-américaine des Etats-Unis », *Les Cahiers d'Histoire sociale*, Institut d'Histoire sociale, Nanterre/Paris, n°29, Hiver 2007, p.63-73.

LEMAITRE ROMÁN, Eduardo. *Panamá y su separación de Colombia*. 2a. ed. Bogotá: Editorial Pluma, 1980, 724p.

LE MON, Christopher J. *Legality of a Request by the Interim Iraqi Government for the Continued Presence of United States Military Forces*. ASIL, June 2004. Disponible sur le site : <http://www.asil.org/insigh135.cfm>

LICKLIDER, Roy, "The American Way of State Building: Germany, Japan, Somalia, and Panama," *Small Wars and Insurgencies* 10, no. 3 (winter 1999): 87.

LÓPEZ MESA, Andrés. *Colombia frente al imperio 1903-1914: Las tormentosas relaciones entre Colombia y EE.UU a comienzos del siglo XX*. Montería: Ediciones Conalco, 2001, 239 p.

LUNDESTAD, Geir. "Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952" . SHAFR Newsletter (Society of Historians of American Foreign Relations), Sept. 1984, no. 15, pp. 1-21.

MALLABY, Sebastian, "The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire". *Foreign Affairs*. May-April 2002, vol. 81, no. 2, pp. 2-7.

MARÍ, Víctor Manuel. *Globalización, nuevas tecnologías y comunicación*. Madrid: Ediciones de la Torre, 1999, 177p.

MARSHALL, Monty G.; GURR, Ted Robert. *Peace and Conflict 2003. A Global Survey of Armed Conflict, Self-Determination Movements, and Democracy*. College Park, MD: CIDCM, 2003, 64 p.

MATTHIESEN, Tatiana. *El arte político de conciliar: el tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994*. Bogotá: Fescol: Cerec: Fedesarrollo, 2000, 393 p.

MCRAE, Rob. "Human Security in a Globalized World". En: MCRAE, Robert Grant; HUBERT, Don (Editor). *Human Security and the New Diplomacy : Protecting People, Promoting Peace*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001. 310p. Disponiblesur le site :Ebrary.

MÉGRET, Frédéric. "Beyond the 'Salvation' Paradigm: Responsibility To Protect (Others) vs the Power of Protecting Oneself." *Security Dialogue*, December 2009, vol. 40, no. 6, pp. 575-595.

MOREAU DEFARGES, Philippe. *Un monde d'ingérences*. Paris : Presses de Sciences Po, 1997. 125 p.

MOSELEY, Alexander. "Interventionism". *The Internet Encyclopedia of Philosophy*. 2005. Disponible sur le site :www.iep.utm.edu/i/interven.htm.

MUNKLER, Herfried, *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI de España, 2005, 225 p.

NALBANDOV, Robert. *Foreign Interventions in Ethnic Conflicts*. Farnham, Surrey, GBR: Ashgate Publishing Group, 2009, 221p.

NCTAUS.(Philip Zelikow, Executive Director; Bonnie D. Jenkins, Counsel; Ernest R. May, Senior Advisor). *The 9/11 Commission Report*. New York: W.W. Norton & Company, 2004, 568 p.

NINKOVICH, Frank, *Modernity and Power: A History of the Domino Theory in the Twentieth Century*. Chicago: University of Chicago Press, 1994, 418 p.

NISHI, Toshio. *Unconditional Democracy: Education and politics in occupied Japan 1945-1952*. Stanford: Stanford University: Hoover Institution Press, 1982, 367 p.

NU, Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'homme. *Pratiques de bonne gouvernance pour la protection des droits de l'homme*. New York ; Genève : Nations Unies, 2007, 102p. Disponible sur le site :http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance_fr.pdf

O'BRIEN, Thomas, *Revolutionary Mission: American Enterprise in Latin America, 1900-1945*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 356 p.

OECD. "Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: from fragility to resilience." Organisation for Economic Co-operation and Development. Off-print of the Journal on Development, 2008, Volume 9, No. 3. Disponible sur le site :<http://www.oecd.org/dataoecd/59/51/41100930.pdf>

ORTIZ, Renato. *Mundialización y cultura*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2004, 314p.

PARDO, Rodrigo y TOKATLIAN, Juan G. *Política exterior colombiana: ¿de la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Ediciones Uniandes: Tercer Mundo Editores, 1988. 237 p.

PARIS, Roland. *At war's end : building peace after civil conflict*. Cambridge, U.K. ; New York, NY : Cambridge University Press, 2004, 289 p.

PARIS, Roland. "Human Security - Paradigm Shift or Hot Air?". *International Security*, 2001, Vol. 26, No. 2. pp. 87-102.

PARIS, Roland. "International peacebuilding and the 'mission civilisatrice'", *Review of International Studies*, 2002, vol. 28, no.4 , pp. 637– 656.

PARIS, Roland; SISK, Timothy (Eds.). *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*. New York, Routledge, 2009, 366 p.

PEEMANS, Jean-Philippe. « Le développement des peuples face à la modernisation du monde: essai sur les rapports entre l'évolution des théories du développement et les histoires du « développement réel » dans la seconde moitié du XXe siècle ». Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant ; Paris, Harmattan, 2002. 534p.

PEI, Minxin y KASPER, Sara. "Lessons from the Past: The American Record on Nation Building". En: *Carnegie Endowment for International Peace*, 2003. Disponible sur le site : <http://www.carnegieendowment.org/files/Policybrief24.pdf>

PNUD 2005 "Governance, experiences and lessons learned". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Management Development and Governance Division Lessons-Learned Series No. 1. Disponible sur le site : <http://mirror.undp.org/magnet/docs/gov/Lessons1.htm>

RABE, Stephen G. *The most dangerous area in the World. John F. Kennedy confronts communist revolution in Latin America*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1999, 257 p.

RAMÍREZ, Socorro; RESTREPO, Luis A. *Colombia: entre la inserción y el aislamiento, la política exterior colombiana en los años noventa*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores : IEPRI, Universidad Nacional, 1997, 374 p.

RANDALL, Stephen James. *Aliados y distantes: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos desde la independencia hasta la guerra contra las drogas*. Bogotá: Ediciones Uniandes: Tercer Mundo Editores, 1992, 327 p.

RANDALL, Stephen J. *Colombia and the United States: hegemony and interdependency*. Athens: The University of Georgia Press, 1992, 325 p.

RAUE, Julia ; SUTTER Patrick (lic. iur.). *Facets and practices of state-building*. Leiden ; Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2009. 340 p.

REED, Laura; KAYSEN, Carl. (Eds). *Emerging Norms of Justified Intervention*. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, 1993, 159 p.

RESTREPO, Luis A. (Ed.). *Estados Unidos: potencia y prepotencia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores: IEPRI, PNUD, 1998. 334 p.

RICE, Susan; LOOMIS, Andrew. "The Evolution of Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect." En: DAALDER, Ivo H. (Editor). *Beyond preemption : force and legitimacy in a changing world*. Washington, DC, USA: Brookings Institution Press, 2007. 206p.

RIPPY, James F. *El capital norteamericano y la penetración imperialista en Colombia*. Medellín : Editorial La Oveja Negra, 1970, 245 p.

RODRÍGUEZ, Saúl Mauricio. *La influencia de los Estados Unidos en el ejército colombiano, 1951-1959*. Medellín: Carreta Editores ; Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006, 145 p.

ROSENAU, James. *International politics and foreign policy: a reader in research and theory*. New York: Free Press, 1969, 740 p.

ROSENBERG, Emily, *Financial Missionaries to the World: The Politics and*

Culture of Dollar Diplomacy, 1900-1930, Durham [N.C.] : Duke University Press, 2003, 334 p.

ROTBURG, Robert I. (Editor), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Cambridge, Mass. : World Peace Foundation ; Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2003, 354 p.

RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar. *La historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2005, 287p.

SALAMÉ, Ghassan. *Appels d'empire: ingerences et resistances a l'age de la mondialisation*. Paris: Fayard, 1996, 351 p.

SANTOS MOLANO, Enrique. "La misión Kemmerer." *Revista Credencial Historia*, Mayo 2005, N° 184, pp. 2-13, Bogotá.

SASSEN, Saskia. *Losing Control, Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press, 1996, 148 p.

SCHEFFER DE HOOP, Alexandra. "L'Iraq et la communauté internationale face au défi de construire l'État" *.Revue internationale et stratégique*, 2006/4 N°64, pp. 7-20.

SCHOULTZ, Lars. *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Toward Latin America*. Cambridge: Harvard University Press, 1998, 476 p.

SERAFINO, Nino et al. "U.S. Occupation Assistance: Iraq, Germany and Japan Compared." CRS Report for Congress, Order Code RL33331, Marzo de 2006. Disponible sur le site : <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33331.pdf>

SMOUTS, Marie-Claude. "Del buen uso del gobierno en las relaciones internacionales" *.Revista Internacional de Ciencias Sociales*, marzo de 1998, No. 155. Disponible sur le site : www.unesco.org/issj/rics155/titlepage.155.html.

SOGGE, David. "Supranational governance: a challenge to building resilient states and peace." Norwegian Peacebuilding Resources Center NOREF. Report. September, 2011. Disponiblesur le site : <http://peacebuilding.no/eng/Themes/Peacebuilding-in-practice/publications/Supranational-governance-a-challenge-to-building-resilient-states-and-peace>

STADEN, Alfred; VOLLAARD, Hans. "The erosion of state sovereignty: towards a post-territorial world?" En: KREIJEN, Gerard (ed.). *State, Sovereignty, and International Governance*. Oxford, Oxford University Press, 2002, 643 p.

STAPLES, Amy. *The birth of development: how the World Bank, Food and Agriculture Organization and World Health Organization changed the world, 1945-1965*. Kent, Ohio, The Kent State University Press, 2006. 349p.

STONE, Diane; WRIGHT, Christopher.(eds). *The World Bank and governance: a decade of reform and reaction*. London ; New York : Routledge, 2007. 267p.

TAFFET, Jeffrey F. *Foreign aid as foreign policy: the Alliance for Progress in Latin America*. New York: Routledge, 2007, 301 p.

TALENTINO, Andrea K. *Military Intervention after the Cold War : The Evolution of Theory and Practice*. Athens, OH: Center for International Studies, Ohio University, 2006, 364 p.

TARNOFF, Curt. "The Marshall Plan: Design, Accomplishments, and Relevance to the Present." *Congressional Research Service Report 97-62* January 6, 1997. Disponible sur le site : <http://stuff.mit.edu/afs/sipb/contrib/wikileaks-crs/wikileaks-crs-reports/97-62.pdf>

THOMAS, Ann y THOMAS, A. J. JR. *Non-Intervention: The Law and Its Import in the Americas*. Dallas, Texas: Southern Methodist University Press, 1956, 476 p.

TICKNER, Arlene. "Colombia es lo que los actores estatales hacen de ella: una (re)lectura de la política exterior colombiana hacia los Estados Unidos". En: ARDILA, Martha; CARDONA, Diego; TICKNER, Arlene B. (eds.) *Prioridades y Desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: FESCOL. 2002. pp. 353-397.

TICKNER, Arlene. "Intervención por invitación, Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales." En: *Colombia Internacional*, enero-junio 2007, no.65, pp. 90-111.

TILLY, Charles. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Cambridge, Mass. Oxford: UK Blackwell, 2002, 271p.

TOKATLIAN, Juan G. (compilador). *Colombia y Estados Unidos: problemas y perspectivas*. Bogotá: Tercer Mundo Editores: Colciencias, IEPRI, Universidad Nacional, 1998, 488 p.

UCKO, David H.; NAGL, John A. (Foreword by). *New Counterinsurgency Era : Transforming the U. S. Military for Modern Wars*. Washington, DC, USA: Georgetown University Press, 2009. 258 p.

UN. "United Nations Peace Operations year in Review 2010", pp. 77-79. Disponible sur le site : <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf>

UN. *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Report of the Secretary-General, 17 June 1992. Disponible sur le site : <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>.

USAID 2005. *Fragile states strategy*. Washington, DC: USAID

VEGA CANTOR, Renan. *Colombia entre la democracia y el imperio: aproximaciones históricas a la turbulenta vida nacional del siglo XX*. Bogotá: Editorial El Búho : Editorial Códice, 1989, 322 p.

VON HIPPEL, Karin. *Democracy by Force : U. S. Military Intervention in the Post-Cold War World*. Port Chester, NY: Cambridge University Press, 2000, 236p.

WALKER, R.J.B. "Both the globalization and sovereignty: re-imagining the political". En: WAPNER, Paul and RUIZ, Lester. *Principled world politics: the challenge of normative international relations*. USA. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield Publishers, 2000, 399 p.

WEISS, Thomas. "The Sunset of Humanitarian Intervention: The Responsibility to Protect in a Unipolar Era", *Security Dialogue*, vol. 35, iss. 2. 2004.

WELSH, Jennifer. *Humanitarian Intervention and International Relations*. New York: Oxford University Press, 2004. 234p.

WHEELER, Nicholas J.. *Saving Strangers : Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000. 353p.

WORLD BANK. World Development Report 1997: The State in a Changing World. New York: Oxford University Press for the World Bank. 1997. Disponiblesur le site :
http://wdronline.worldbank.org/worldbank/a/c.html/world_development_report_1997/front_matter/WB.0-1952-1114-6.frontmatter

ZARTMAN, William, "Introduction: Posing the Problem of State Collapse," en ídem (ed.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Colorado: Boulder : L. Rienner Publishers, 1995, 303 p.

ZÜRN, Michael. *Democratic governance beyond the nation state?* Bremen : Inst. für Interkulturelle und Internat. Studien, 1998, 30 p.

Chapitre 2

L'Alliance pour le progrès en Colombie (1961-1973)

1. Documents officiels

BENSON, Roy (Capt.). *The Latin American Special Action Force of the U.S. Army as a Counterinsurgency Force*, December 1965, 2 p.

BERLE, Adolf A. Recorded interview by Joseph E. O'Connor, July 6, 1967. Oral History Interview-JFK. John F. Kennedy Library Oral History Program. Disponibles sur le site :

http://www.jfklibrary.org/NR/rdonlyres/A1840812-3DD0-41B4-94D67ACE91727183/43907/BerleAdolfAJr_oralhistory.pdf

BM. Informe de la Misión del Banco Mundial y el BID, abril de 1968.

BOWLES, Chester. Chester Bowles memorandum "Setting the Pace for the Alliance for Progress in Colombia". John F. Kennedy Library. August 7, 1962, POF, box 28.

CABOT, John M.. *Papers, 1929-78*. Abilene, Kansas: Dwight D. Eisenhower Library. (Consultado el 10 de Julio de 2009) Disponible sur le site : http://www.eisenhower.archives.gov/Research/Finding_Aids/PDFs/Cabot_John_Papers.pdf.

DASCHLE, Charles, L. (Capt.). AI(CE) Assistant G2, U.S. Army Special Warfare Center. *The Background to Potential Insurgency in Colombia*. Sept. 9, 1962, JFKSWC-USASOC Archives

EISENHOWER, Dwight D. "Document #1644: To Miguel Ydígoras Fuentes, 12 september 1960". En: GALAMBOS, L.; D. VAN EE, D. (ed.). *The Papers of Dwight David Eisenhower*. World Wide Web facsimile by The Dwight D. Eisenhower Memorial Commission of the print edition; Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1996. (Consultado el 16 de sep. de 2009) Disponible sur le site : <http://www.eisenhowermemorial.org/presidential-papers/second-term/documents/1644.cfm>.

General Agreement for Economic, Technical and Related Assistance Between the Government of the United States of America and the Government of Colombia. Signed at Bogota July 23, 1962.

GSA. Interview of Lincoln Gordon July 10, 1969. General Services Administration, National Archives and Records Service. Lyndon Baines Johnson Library Legal

Agreement Pertaining to the Oral History.(Consultado el 30 de agosto de 2009)
Disponible sur le site :

<http://www.lbjlib.utexas.edu/johnson/archives.hom/oralhistory.hom/Gordon-L/Gordon.pdf>.

Letter from the Ambassador to Colombia (Oliver) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann).November 18, 1964, Doc. 310, *FRUS 64-68*, Vol. XXXI Senate, Colombia, vol.33.

Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson. November 15, 1966, Vol, XXXI, Doc. 322, *FRUS 64-68*.

Memorandum from the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to President Johnson, June 30,1965, Doc. 315, *FRUS 64-68*, Vol. XXXI

Memorandum of Conversation, Walter Robichek-IMF, Eaton and Bushnell, January 30, 1963, FN 15 Col, Box 3429, RG 59, NA.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Memoria de Hacienda : presentada al Congreso Nacional de 1963. Bogotá :ImprentaNacional, vol. 3.

NSA. "Visit to Colombia, South America, by a Team from Special Warfare Center, February 26, 1962." En: *Major Conclusions*, Low-Intensity Conflict Document Collection, LICDC, National Security Archives.

NSC. Progress Report by the Deputy Under Secretary of State on NSC 56/2, "United States Policy Toward Inter-American Military Collaboration," July 18, 1950. (Consultado el 10 de agosto de 2009) Disponible sur le site :<http://www.trumanlibrary.org/hstpape/declas.htm>.

PC (Peace Corps). *Returned Peace Corps Volunteer Collection, Oral History Interviews (#184)*.John F. Kennedy Library National Archives and Records Administration.Disponiblesur le site :

<http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Archives+and+Manuscripts/Returned+Peace+Corps+Volunteers/Oral+Histories/>

RCST (Report of the Colombia Survey Team). "Part I-Colombian Survey, April 1960". *Bohannon Papers*, Box 11, File #-Part I, Stanford, CA: Hoover Institution on War, Revolution and Peace.

RCST (Report of the Colombia Survey Team).Part III-RUS.Appendix I, "Analysis of Requirements for U.S. Assistance," to "Recommendations for U.S. Action," RUS/I-3.*Bohannon Papers*, HIA.

U.S. Department of State and USAID.*US Foreign Assistance and Reference Guide*.Publication 11202. Washington DC: State, January 2005, 6 p.

US Department of State . Colombia International Narcotics Control Economic Aid 2008, 2009. Disponible sur le site :<http://www.state.gov/f/releases/iab/fy2008/>

US Department of State.Projet Budget Submission FY 1969 Colombia. September 1967.

US Department of State and USAID.Projet Budget Submission FY 1970 Colombia. September 1968.

US Department of State and USAID. Projet Budget Submission FY 1971 Colombia. August 1969.

US Department of State and USAID. Projet Budget Submission FY 1972 Colombia. August 1970.

U.S. Embassy Bogotá to State.Thoughts and Suggestions Regarding U.S.Economic Policy and Strategy for Colombia 1963-1965.E-Economic Affairs (Gen) Col 2/1/63, Box 3373, CFPF 63, RG 59, NA., September 4, 1963.

U.S. House of Representatives, Subcommittee on Foreign Operations and Government Information, Committee on Governmental Operations.*Testimony of Marvin Weissman, Mission Director, U.S. Aid Mission to Colombia,January 29, 1968: U.S. Aid Operations in Latin America under the Alliance for Progress.* Washington, 1969, 120 p.

U.S. Senate ([Committee on Foreign Relations.Subcommittee on American Republics Affairs](#)). *Survey of the Alliance for Progress: Compilation of studies and hearings of the Subcommittee on American Republics Affairs of the Committee on Foreign Relations*, Washington: U.S. Govt. Print. Off., 1969, 865 p.

USAID (1961) Field Proposed Program for FY 1963 Colombia. December 1961.

USAID (1963) Freeman to State, August 22, 1963, 9 Loans 2/1/63. Box 3316, CFPF, 1963, RG 59, NA.

USAID (1965). "Bundy to Johnson, June 11, 1965". Colombia Vol. 1.Memos 12/63-7/65, Box 14, CF, NSF, LBJL. Country Assistance Program FY 1967 Colombia, October 1965.

USAID (1966). Country Assistance Program FY 1968 Colombia. September 1966.

USAID (1967) Gaud to Johnson, April 18, 1967, Colombia Vol. III Memos [2 of 2] 10/66-11/68, Box 15, CF, NSF, LBJL.

USAID (1968) Gaud to Johnson, February 15,1968, Colombia Vol. III Memos [1 of 2] 10/66-11/68, Box 15, CF, NSF, LBJL.

Les documents suivants se trouvent dans: U.S. Department of State. *Foreign relations of the United States, 1961-1963*. Washington: United States Government Printing Office, 1996, Vol. XII (American Republics), Tomo I, 913 p.) Disponible sur le site : <http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjf/xii/35147.htm>:

- Checklist of Programs and actions to implement the Ten-Year Plan for the Americas 1961.
- Draft Memorandum From the Consultant to the Task Force on Latin America (Gordon) to the President's Assistant Special Counsel (Goodwin) /1/ Washington, March 6, 1961.
- Kennedy Speech March 13 1961. Kennedy, Public Papers, 1:172
- Memorandum of Meeting/1/ LATF-M/1 Washington, February 2, 1961
- Memorandum From the President's Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy Washington, March 10, 1961. Kennedy Library, Schlesinger Papers, White House Files, Latin America Report.
- Memorandum by the Acting Executive Secretary of the National Security Council (Smith) Washington, March 20, 1961.
- Report from the Task Force on Immediate Latin American Problems to President-elect Kennedy. Washington, January 4, 1961.

Les documents suivants se trouvent dans: U.S. Department of State. *Foreign relations of the United States, 1961-1963*. Washington: United States Government Printing Office, 1996, Vol. XII (American Republics), Tomo II, 913 p.) Disponible sur le site :

<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjf/xii/35148.htm>

- Highlights of the First Meeting of the Working Group on Problems of the Alliance for Progress/1/ Washington, January 16, 1962. Department of State, S/P Files: Lot 69 D 121, American Republics, 1962. Confidential.
- Research Memorandum Prepared in the Bureau of Intelligence and Research/1/ RAR-11 Washington, January 17, 1962. "Latin American Political Stability and the Alliance for Progress". Department of State, S/P Files: Lot 69 D 121, American Republics, 1962.
- Research Memorandum From the Director of the Bureau of Intelligence and Research (Hughes) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Woodward)/1/ INR-35 Washington, January 19, 1962. "Creating Allies for Socio-Economic Progress With Political Stability in Latin America". Department of State, S/P Files: Lot 69 D 121, American Republics, 1962.

U.S. Presidents Citizen Advisors On The Mutual Security Program. *Records, 1956-57*. (Consultado el 13 de agosto de 2009) Disponible sur le site :

http://www.eisenhower.archives.gov/Research/Finding_Aids/PDFs/US_Pres_Citizens_Advisors_Mutual_Security.pdf.

U.S. Presidents Citizen Advisors On The Mutual Security Program (Fairless Committee). *Bolivia 1956-1957 (1)(2) Briefing book compiled by U.S. embassy covering geography, politics, economics, U.S. military missions; USIA activities, U.S. technical assistance program*. Abilene, Kansas: Dwight D. Eisenhower Library, 1975.

U.S. President's Committee to Study the United States Military Assistance Program (Draper Committee). *Records, 1958-59*. Abilene, Kansas: Dwight D. Eisenhower Library. (Consultado el 13 de agosto de 2009). Disponible sur le site : http://www.eisenhower.archives.gov/Research/Finding_Aids/PDFs/US_Pres_Committee_to_Study_US_Military_Assistance_Program.pdf.

2. Ouvrages et articles académiques

AGUDELO VILLA, Hernando. *La alianza para el progreso: esperanza y frustración*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1966, 81 p.

ALMOND, Gabriel; COLEMAN, James S. (eds.). *The Politics of Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press, 1960, 591 p.

ARÉVALO, Decsi. "Misiones Económicas internacionales en Colombia 1930 – 1960." *Colombia Internacional* No 14. Universidad de Los Andes, Diciembre 1997

ARIAS OSORIO, Eduardo. *Los objetivos de los planes nacionales de desarrollo y sus resultados en el desarrollo nacional*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas, 2005, 71 p.

ARON, Raymond. *La República imperial*. Madrid: Alianza Editorial 1976. 389 p.

ARON, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy. 1984. 8eme édition. 794p.

ATEHORTUA CRUZ, León; VARELA S., David Fernando; ROJAS RIVERA, Diana Marcela. "Los Archivos De Estados Unidos: Fuente Clave Para La Historia De Colombia". *AnalisisPolítico* [online], 2007, vol.20, n.59, pp. 57-74. Disponible sur le site : http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052007000100004&lng=en&nrm=isom ISSN 0121-4705.

BAGLEY, Bruce M. "Colombia: National Front and Economic Development". En: WESSON, Robert (ed.). *Politics, Policies, and Economic Development in Latin America*. Stanford: Hoover Institution Press, Stanford University, 1984, pp. 124-160.

BEJARANO, Jesús. "La economía colombiana entre 1946 y 1958". En: TIRADO, Álvaro (Dir), *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, Vol. 5, 1989, pp. 149-166.

BETHELL, Leslie et. al. *Historia de América Latina Tomo 11: Economía y Sociedad desde 1930*. Barcelona : Ed. Crítica, 1994, 406 p.

BID 2009. Sitio Oficial. (Consultado en 14 sept de 2009) Disponible sur le site :<http://www.gestiopolis.com/recursos5/docs/eco/bid.htm>

BIELSCHOWSKY, Ricardo. "Sesenta años de la Cepal: estructuralismo y neoestructuralismo". *Revista de la CEPAL N° 97*, abril de 2009, p. 173-194. Disponible sur le site :
<http://www.fder.edu.uy/contenido/economia/economia/bielschowsky.pdf>

BUSHNELL, David. *Eduardo Santos y la política del buen vecino, 1938-1942*. 2a. ed. Bogotá: El Ancora Editores, 1984.184 p.

CABALLERO ARGÁEZ, Carlos. "La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX". En: *Revista de Estudios Sociales*, 2009, No 3, pp. 91-102.

CARSON, Jayne. "Nation-Building, The American Way." April 2003, 39 p.

CEPAL. *Estudio económico de América Latina, 1953*. México: Naciones Unidas, Abril de 1954
257 p. E/CN.12/358.

CURRIE, Lauchlin. *Bases de un programa de Fomento para Colombia: informe de una misión*. Bogotá: Banco de la República, 1950, 117 p.

DAVIDSON, John R. *The implementation of the political development goals of the Alliance for progress*. Ann Arbor, Mich. : University Microfilms, 1984, 499 p.

DLF (Development Loan Fund).*Encyclopædia Britannica. Encyclopædia Britannica Online*.26 septiembre 2009.Disponible sur le site :
<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/160110/Development-Loan-Fund>.

DOMIKE, Arthur, "The Revolution that never happened: Agrarian Reform and the Alliance for Progress". Esquel Group Foundation, (sans date). Disponible sur le site :www.esquel.org/papers/Domike062305rev4.doc

DREIER, John C. (ed.) *The Alliance for Progress: problems and perspectives*.Baltimore: Johns Hopkins, 1962, 146 p.

ESCOBAR, Arturo. "La invención del desarrollo en Colombia". *Lecturas de Economía*, 1986, N° 20, pp. 9-36.

ESCOBAR, Arturo. *La Invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma, 1998, 475 p.

- FELSTEHAUSEN, Herman. *Agrarian Reform and Development in Colombia*. USA: Agency for International Development. Spring Review Country Paper, 1970, 16 p.
- FELSTEHAUSEN, Herman. *Fitting Agriculture Extension to development needs; the Colombian Problems*. Madison, Wis., 1967, 22 p.
- FLUHARTY, Vernon Lee. *La danza de los millones: régimen militar y revolución social en Colombia (1930-1956)*. Bogotá: Ancora Editores, 1981, 372 p.
- GADDIS, John Lewis. *Strategies of Containment : A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*. Cary, NC, USA: Oxford University Press, 2005. 503 p.
- GAVIRIA, Juan Felipe. "La economía colombiana 1958-1970". En: TIRADO MEJÍA, Álvaro (Dir.). *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, Vol. 5, 1989, pp. 167-188.
- GRUNWALD, Joseph. "The Alliance for Progress". *Proceedings of the Academy of Political Science*, 1964, Vol. 27, No. 4, pp. 78-93.
- HENDERSON, James David. *La modernización en Colombia: los años de Laureano Gómez 1889-1965*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2006, 685 p.
- HISPANIC WORLD REPORT, August 1949. Stanford: Stanford University Press.
- KALMANOVITZ, Salomón. *Economía y Nación: una breve historia de Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, Siglo XXI Editores, 1985, 559 p.
- KOFAS, Jon V. *Sword of Damocles: The IMF, the World Bank, and US Foreign Policy in Colombia And Chile, 1950-1970*. USA: Greenwood Publishing Group, 2002, 264 p.
- LANCASTER, Carol. *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007, 284 p.
- LANCASTER, Carol. *George Bush's foreign aid : transformation or chaos?*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2008, 125 p.
- LANCASTER, Carol; VAN DUSEN, Ann Van. *Organizing U.S. foreign aid : confronting challenges of the twenty-first century*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005, 78 p.
- LATHAM, Michael. *Modernization As Ideology: American Social Science and "Nation-Building" in the Kennedy Era*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2000, 288 p.

LEAL BUITRAGO, Francisco. *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958-2005*. Bogotá: Editorial Planeta, 2006, 288 p.

LERNER, Daniel. *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. New York: Free Press, 1958, 466 p.

LEVINSON, Jerome; DE ONIS, Juan. *The Alliance that lost its way: a critical report on the Alliance for Progress*. Chicago: Quadrangle Books, 1972, 381 p.

LINCOLN, Gordon. *A new deal for Latin America: The Alliance for Progress*. Cambridge: Harvard University, 1963, 146 p.

LOGUE, Ruth. *History of U.S. Foreign Aid Since the Second World War*. Washington, DC: Federal Reserve Board, April 24, 1961, 47 p. Consultado el 10 de Julio de 2009. Disponible sur le site :

http://www.eisenhower.archives.gov/Research/Finding_Aids/PDFs/Huntington_Albert_Documents.pdf

LUNDESTAAD, Geir. "Empire by invitation? The United States and Western Europe, 1945-1952". *SHAFR Newsletter* (Society of Historians of American Foreign Relations), September 1984, Vol.15, pp. 1-21.

LLERAS CAMARGO, Alberto (Presidente de la República). "Discurso ante el Congreso de los Estados Unidos, abril 6". En: *Discursos pronunciados por el presidente Alberto Lleras Camargo con ocasión de su visita a los Estados Unidos*. Bogotá: Flota Mercante Grancolombiana, 1960, 95 p.

MAULLIN, Richard. *Soldiers, Guerrillas and Politics in Colombia*. Lexington: Lexington Books, 1973, 168 p.

McCLINTOCK, Michael. Chapter Five: "Waging Unconventional Warfare: Guatemala, the Congo, and the Cubans". Scroll down to section "Defense through Development"; Chapter 6: "The Kennedy Crusade: A Dynamic National Strategy To Defeat the Communists". En: McCLINTOCK, Michael. *Instruments of Statecraft: U.S. Guerilla Warfare, Counterinsurgency, and Counterterrorism, 1940-1990*. New York : Pantheon Books, 1992. Disponible sur le site : <http://www.statecraft.org/index.html> .

MITCHELL, James. "Report on Colombia". En: MITCHELL, James. *Preliminary Country Reports on Feasibility Survey: Policy Research and Education Institutions for Developing Countries*, Washington, D.C.: ERIC Clearinghouse microfiches, 1971, 85 p.

MORALES BENÍTEZ, Otto. "La reforma agraria y la Alianza para el Progreso" *Revista de la Universidad Católica Bolivariana* (Medellín), 1965, Vol. 27, no. 96, pp. 196-204.

MORALES BENITEZ, Otto. *Alianza para el progreso y reforma agraria*. Bogotá: Publicaciones Universidad Central, 1986, 91 p.

NELSON, Richard; SCHULTZ, Paul T.; SLIGHTON, Robert. *Structural change in a developing economy: Colombia's problems and prospects*. Princeton: Princeton University Press, 1971, 322 p.

OCAMPO, Jose Antonio. "La consolidación de la industria cafetera 1930-1958." En: TIRADO MEJÍA, Alvaro (Ed.). *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989, Vol 5, pp. 233-262.

OCAMPO, José Antonio; BERNAL, Joaquin. "La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986). En: OCAMPO, José Antonio (Dir). *Historia económica de Colombia*. 4a. ed..Bogotá: Fedesarrollo - Siglo XXI, Editores, 1996, Capítulo VII, p. 260. Disponible sur le site : <http://www.lablaa.org/blaavirtual/economia/histecon/histecon8a.htm>.

OEA. *El desarrollo de América latina y la Alianza para el Progreso*. Washington: Secretaría General de la OEA, 1973, 514 p.

PALACIOS, Marco. *El Café en Colombia, 1850-1970: Una Historia Económica, Social, y Política*. Bogotá: Editorial Presencia, 1979, 429 p.

PEEMANS, Jean-Philippe. *Le développement des peuples face à la modernisation du monde: essai sur les rapports entre l'évolution des théories du développement et les histoires du "développement réel" dans la seconde moitié du XXe siècle*. Louvain-la-Neuve: Academia-Bruylant, Paris : Harmattan, 2002, 534 p.

PINZÓN de Lewin, Patricia. "Alberto Lleras y los Andes: una educación para la generación líder del progreso" En: CABALLERO Argáez, Carlos (Dir). *Alberto Lleras Camargo y la Universidad de los Andes*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2007, 228 p.

PYE, Lucien W. *Politics, Personality, and Nation Building: Burma's Search for Identity*. New Haven: Yale University Press, 1962, 307 p.

RANDALL, Stephen. *La diplomacia de la modernización: Relaciones Colombo-Norteamericanas 1920-1940*. Bogotá: Fondo de Promoción de la Cultura del Banco Popular, 1989, 246 p.

RABE, Stephen. *Eisenhower and Latin America: the foreign policy of anticommunism*. Chapel Hill: Univ. of North Carolina Press, 1988, 237 p.

RABE, Stephen. *The most dangerous area in the world: John F. Kennedy confronts communist revolution in Latin America*. Chapel Hill. The University of North Carolina, 1999, 257 p.

REMPE, Dennis. "The origin of internal security in Colombia: Part I — A CIA special team surveys LaViolencia, 1959–60". *Small Wars & Insurgencies*, 1999, Vol. 10, Issue 3, pp. 24 – 61.

REMPE, Dennis. *The Past As Prologue? A History Of U.S. Counterinsurgency Policy In Colombia, 1958-66*. Miami: The Dante B. Fascell North-South Center of the University of Miami; Carlisle PA : Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College, 2002, 46 p. Disponible sur le site :<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=17>

RICHARDSON, John M. *Partners in Development. An Analysis of AID-University Relations, 1950-1966*. East Lansing, USA: Michigan State University Press, 1969, 272 p.

RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Saúl Mauricio. *La influencia de los Estados Unidos en el ejército colombiano, 1951-1959*. Medellín: La Carreta Editores, 2006, 145 p.

ROJAS, Diana Marcela. "Estados Unidos y la guerra en Colombia". En: WILLS, María Emma; SÁNCHEZ, Gonzalo (Eds). *Nuestra Guerra sin Nombre*. Bogotá: Editorial Norma; Universidad nacional de Colombia, IEPRI, 2006, pp. 37-69.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. "International Aid for Underdeveloped Countries". *The Review of Economics and Statistics*, 1961, Vol. 43, No. 2, pp. 107-113.

ROSTOW, W.W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960, 178 p.

RUEDA PLATA, José Olinto. "Historia de la población en Colombia: 1880-2000" En: TIRADO MEJÍA, Álvaro (Dir). *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989, Vol. 5, pp. 331-332.

SALAME, Ghassane. *Appels D'empire: Ingerences Et Resistances A L'age de la Mondialisation*. Paris :Fayard, 1996, 351 p.

SANTOS, Juan Manuel. "El café desde el Frente Nacional". En: TIRADO MEJÍA, Alvaro (ed), *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá, Planeta, 1989, Vol. V, pp. 263-294.

SANZ DE SANTAMARÍA, Carlos. *América Latina: progreso o retroceso?*. Bogotá: Ed. Revista Colombiana, 1967, 127 p.

SANZ DE SANTAMARÍA, Carlos. *Revolución silenciosa*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971, 265 p.

SILVA LUJÁN, Gabriel. "Lleras Camargo y Valencia: entre reformismo y la represión". En: TIRADO MEJÍA, Álvaro (Dir). *Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 1989, Vol. II, pp. 211-212.

SMETHERMAN, Robert M. "High Visibility Foreign Aid: The Alliance for Progress". *The Western Political Quarterly*, 1971, Vol. 24, No. 1, pp. 52-74.

SPTF (Social Progress Trust Fund), 2009.(Consultado el 16 de sept de 2009).
Disponible sur le site :

http://www.sourcewatch.org/index.php?title=Social_Progress_Trust_Fund

TAFFET, Jeffrey. *ForeignAid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America* New York: Routledge, 2007, 301 p.

TIRADO MEJÍA, Alvaro. *Colombia en la OEA*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, Banco de la República, El Áncora Editores, 1998, 400 p.

TRUMAN, Harry. *Point Four Program of Technical Assistance to Developing Nations*. Harry S. Truman Library & Museum, 1949. (Consultado el 10 de agosto de 2009). Disponible sur le site :
<http://www.trumanlibrary.org/hstpapeer/point4.htm>.

USAID History. Disponible sur le site :

http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html

VALENCIA TOVAR, Álvaro. *Testimonio de una época*. Bogotá: Editorial Planeta, 1992, 690 p.

Chapitre 3

La lutte contre les drogues depuis 1975

1. Documents officiels

ASENCIO, D. (1979a), *Testimony before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Senate Committee on Governmental Affairs, Illegal Narcotics Profits*. Washington, DC: Government Printing Office. p. 372.

BLAIR, Harry y HANSEN, Gary.(1994).*Weighing of the scales of justice. Strategic Approaches of donor-supported Rule of Law Programs*. USAID Program and Operations Assessment Report N° 7.

Committee on Government Operations, U.S. House of Representatives. (1990). *Stopping the Flood of Cocaine with Operation Snowcap: Is it working?*

ICITAP (1991) International Criminal Investigative Training Assistance Program. *Colombia Project description and Budget*.

IDEASA. U.S. House, Committee on Foreign Affairs. (1990) *Overview of the Agency for International Development's Economic Assistance Strategy for the Andes and Other Programs*.

GAO Government Accountability Office (1978).*Drug Control in South America having limited success: some progress but problems are formidable*. By the Comptroller General Report to the Congress of the United States.GGD 78-45.

GAO Government Accountability Office. (1978). *Drug Control in South America having limited success: some progress but problems are formidable*. Report to the Congress of the United States.

GAO Government Accountability Office (1988).*United States General Accounting Office. U.S.-Supported Efforts in Colombia and Bolivia*. Report to the Congress.

GAO Government Accountability Office.(1991). United States General Accounting Office.*Drug War: Observations on Counternarcotics Aid to Colombia*. Report to congressional requesters. NSIAD 91-296

GAO Government Accountability Office. (1992). *Promising Approach to Judicial Reform in Colombia*. National Security and International Affairs Division NSIAD-92-269.

GAO Government Accountability Office. (1993). *Colombia is undertaking Antidrug Programs, but impact is uncertain*. NSIAD 93-158. Report to the Chairman and Ranking Minority Member Committee on Government Operations, House of Representatives.

GAO Government Accountability Office (1998). United States General Accounting Office. *U.S. Counternarcotics Efforts in Colombia Face Continuing Challenges*. Report to Congressional Requesters. NSIAD-98-60.

GAO Government Accountability Office.(1999). *U.S. Rule of Law Assistance to Five Latin American Countries*. Report to Congressional Requesters. United States General Accounting Office.

GAO Government Accountability Office.(1999). *U.S. Rule of Law Assistance to Five Latin American Countries*. GAO/NSIAD-GAO/NSIAD-99-195 Foreign Assistance.

GAO Government Accountability Office (October 2000). *U.S. Assistance to Colombia Will Take Years to Produce Results*. 01-26 Drug control in Colombia.

GAVIRIA Cesar. (1990) *Discurso de posesión, 7 de agosto de 1990*. Bogotá: Presidencia de la República.

GONZÁLEZ CHARRY Guillermo. (1980). *Informe del Procurador General de la Nación, al Congreso Nacional*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

INCSR International Narcotics Control Strategy Report. (1989). Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. U.S. Department of State Washington, DC.

INCSR International Narcotics Control Strategy Report. (1994). Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. U.S. Department of State Washington, DC.

INCSR International Narcotics Control Strategy Report. (1996). Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. U.S. Department of State Washington, DC.

INCSR International Narcotics Control Strategy Report. (1997). Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. U.S. Department of State Washington, DC.

INCSR International Narcotics Control Strategy Report. (2000). Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. U.S. Department of State Washington, DC.

ONDCP (1993). *Crop Substitution in the Andes*. Office of National Drug Control Policy.

ONU (2005). *Alternative development: A global thematic evaluation. Final Synthesis Report*. New York. United Nations, Office on Drugs and Crime. Disponible sur le site :

http://www.unodc.org/pdf/Alternative_Development_Evaluation_Dec-05.pdf

PERL, Raphael. (2006) International Drug Trade and U.S. Foreign Policy. CRS Report for Congress. November 6.

Presidencia de la República, (1997). *Colombia: La lucha contra las drogas ilícitas. 1996 Un año de grandes progresos*, Santafé de Bogotá. 34p.

Policía Antinarcóticos. (1992). *El glifosato en la erradicación de cultivos ilícitos*. Bogotá: Policía Nacional de Colombia. 47 p.

SAMPER Ernesto. (1995). *Palabras del Señor Presidente de la República, Ernesto Samper, en el acto de presentación de la política contra las drogas*. Bogotá: Mimeo.

SEELKE Clare Ribando, WYLER Liana Sun, BEITTEL June. (2010). Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs. *Congressional Research Service (CRS) Report for Congress*.

USAID Agency for International Development. (1990). *Extension of grant to FESaid/Colombia* contract n°. Lac-0002-c-00-9034-00 technical service order #9LAC/DI Washington Aid/Colombia.

USAID Agency for International Development. (1991). Colombia Project Paper. *Justice Sector Reform*. Project N°514-9002.

USAID Agency for International Development. (1992). *Semi-annual Report. Colombia*.

USAID Agency for International Development. (2000). *Alternative Development Design Document*. Bogotá: United States Embassy in Bogotá. Disponiblesur le site : <http://bogota.usembassy.gov/wwwsad03.shtml>.

WYLER Liana Sun. (2008). International Drug Control Policy. CRS Report for Congress. June 23.

2. Articles de presse

EE. (2009). EEUU entrega a Colombia cinco radares para el control del espacio aéreo, *El Espectador*, 16 de septiembre.

ET (1990). Revolcón, sólo gateando. *El Tiempo*, 30 de diciembre.

ET (1996). La encrucijada de la coca. *El Tiempo*, 11 de agosto.

ET (1996). Narcoguerrilla: blanco de Bogotá y Washington. *El Tiempo*. 16 de octubre.

ET (1996). Farc son el tercer cartel de las drogas: dicen en Congreso de E.U. *El Tiempo*, 12 de septiembre.

ET (1998). Extradición no será retroactiva. *El Tiempo*. 2 de octubre.

ET (1999). Colombia tendrá brigadas antidrogas. *El Tiempo*. 29 de septiembre.

ET (2004). El más grande capo extraditado. *El Tiempo*. 4 de diciembre.

ET. (1991). Justicia, hacia otro horizonte. *El Tiempo*, 1 de diciembre.

RC. Revista Cambio 16 (1996). N°155, 3 de junio.

RS. Revista Semana. (1996). E.U. aprieta las tuercas. *Semana*. 26 de julio.

SCHEMO Diana. (1998). Congress steps up aid for colombians to combat drugs, *New York Times*, 1 de diciembre, p. 117.

3. Ouvrages et articles académiques

ARENAS Luis Carlos, GÓMEZ Gabriel. (2009). *Looking for justice in the time of rule of law programs. Case studies of Colombia, Peru and Venezuela*. 170 p. Tesis: Derecho: Madison: University of Wisconsin

ARRIETA, Carlos et al. (1990). *Narcotráfico en Colombia. Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Tercer Mundo Editores. 374 p.

BARCO Virgilio. (1990). *Informe del presidente de la República al Congreso Nacional*. Santafé de Bogotá: Planeación Nacional. 250 p.

BLAIR Harry, MILLSAP William, MUDGE Arthur, SAID Mary. (1993). *A Strategic Assessment of Legal Systems Development in Colombia*. Washington, D.C.:USAID. 1993. 63 p.

COLETTA Youngers, EILEEN Rosin.(2005) *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires: WOLA - Editorial Biblos, 493 p.

CRAIG, R. B, (1980a). Operation Condor: Mexico's antidrug campaign enters a new era. *J. of Interamerican Studies and World Affairs*, 22, pp. 345-463.

CRAIG, Richard, (1980b). Operation Intercept: The International Politics of Pressure. *The Review of Politics*, Vol. 42, No. 4 (Oct., 1980), pp. 556-580.

CRAIG, R. B, (1983). Domestic Implications of Illicit Colombian Drug Production and Trafficking. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 25, No. 3, pp. 325-350.

CRANDALL Russell. (2000). *The Eagle and the Snowman: U.S. Policy Toward Colombia during the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998)*. Tesis: Ciencia Política: Washington: Johns Hopkins University. 264 p.

CRANDALL, Russell, (2002). *Driven by drugs. U.S. policy toward Colombia*. London: Lynne Rienner Publishers. 193 p.

DREXLER Robert.(1997). *Colombia and the United States. Narcotics Traffic and a Failed Foreign Policy*. North Carolina: McFarland and Company Publishers. 189 p.

DUNCAN Gustavo. (2006). *Los señores de la guerra*. Bogotá: Editorial Planeta. 372 p.

EIRIENNE Arielle. (2009) *USAID's Alternative Development Strategy: A Critical Review of Initiatives in Colombia*, October 30. Disponible sur le site :<http://www.studentpulse.com/26/usaid-alternative-development-strategy-a-critical-review-of-initiatives-in-colombia>.

GAMARRA Eduardo. (1994). *Entre la droga y la democracia: la cooperación entre Estados Unidos-Bolivia y la lucha contra el narcotráfico*. La Paz: ILDIS. 218 p.

GARCÍA Lucía. (1995). *Informe de Cooperación Técnica Internacional. Programa AID*. Bogotá: Ministerio de Justicia. 55 p.

GARCÍA MÁRQUEZ Gabriel. (1996). *Noticia de un secuestro*. Bogotá: Mondadori. 328 p.

GUÁQUETA Alexandra, (2005). Change and continuity in U.S. Colombian Relations and the war against drugs. *The Journal of Drug Issues*, Winter, pp. 27-56.

GUAQUETA Alexandra. (2006) Narcotráfico, Europa, Estados Unidos, América Latina. *Transformación y efectos de la cooperación antidrogas entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000)*/ed. Alvaro CAMACHO. Bogotá: Uniandes, Ceso. 190 p.

LEAL BUITRAGO Francisco. (2006) *La inseguridad de la seguridad, Colombia 1958-2005*. Bogotá: Planeta. 288 p.

LEAL BUITRAGO Francisco. (1994) *El oficio de la guerra: La seguridad nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo-IEPRI. 298 p.

LEDEBUR Kathryn. (2005). Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos. *Bolivia: Consecuencias claras*/ eds. Coletta YOUNGERS, Hielen ROSIN. Buenos Aires: WOLA - Editorial Biblos, 493 p.

MARCELLA Gabriel. (2003). *The United States and Colombia: The Journey from Ambiguity to Strategic Clarity*. Carlisle: Strategic Studies Institute. 78 p.

MATTHIESEN Tatiana.(2000). *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994*. Bogotá: Fedesarrollo, Cerec, Fescol. 393 p.

PARDO Rodrigo, TOKATLIAN Juan. (1988). *Política exterior colombiana. ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Tercer Mundo Editores. 237 p.

PARDO Diana, CARDONA Diego. (1995). El procedimiento de la certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Revista Colombia Internacional*, No. 29. Disponible sur le site :

<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/201/1.php>.

PÉCAUT Daniel. Presente, (1997). Pasado y futuro de la violencia. *Análisis Político*, No. 30. pp. 1-43.

PNDA. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo Alternativo, 1995-1998*. Plan de Acción. Presidencia de la República. Bogotá: Presidencia de la República. 200 p.

ROJAS Isaias. (2005). Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos. *Política antidrogas, derechos humanos y democracia en Perú* Ed. por Coletta YOUNGERS, Eileen ROSIN. Buenos Aires: WOLA - Editorial Biblos, 2005, 493 p.

RONCKEN Theo. (2004). *La lucha contra las drogas y la proyección militar de Estados Unidos*. Quito: Centros operativos de avanzada en América Latina y el Caribe. 95 p.

RONDÓN Carolina. (1998) *La cooperación internacional en materia de justicia en Colombia*. Tesis: Derecho: Universidad de los Andes. 43 p.

RUSSELL Crandall. (2000). *The eagle and the snowman: United States policy toward Colombia during the presidential administration of Ernesto Samper (1994-1998)*. Baltimore (Maryland): Johns Hopkins University. 654 p.

TOKATLIAN Juan Gabriel. (1994). Orden Mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina. *Seguridad y drogas: una cruzada militar prohibicionista.* Comp. Francisco LEAL BUITRAGO, Juan Gabriel TOKATLIAN. Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI. 205 p.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, (1997) *En el límite: La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*. Santafé de Bogotá: CEREC/Editorial Norma. 182 p.

TOKATLIAN Juan Gabriel. (1998). Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia la funesta rutinización de una estrategia desacertada. *Revista Análisis Político*. No. 35. pp. 42-61.

URIBE Graciela. (1997). Caquetá: Contexto y dinámica de las marchas campesinas. *Coloquio*. Año 5. No. 3.

VARGAS Ricardo. (1999). *Drogas, máscaras y juegos. Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores. 214 p.

VARGAS Ricardo. (1999a). *Fumigación y conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 279 p.

VARGAS Ricardo. (2010). *Desarrollo Alternativo en Colombia y participación social: propuestas hacia un cambio de estrategia*. Bogotá: DIAL. 208 p.

VILLAMARÍN Luis Alberto. (1996). *El cartel de las FARC*. Bogotá: Ediciones El Faraón. 225 p.

WALKER, William (1989). *Drug Control in the Americas*. Albuquerque: University of New Mexico Press. 317 p.

WOLA Washington Office on Latin America. (1990). *Clear and Present Dangers: The U.S. Military and War on Drugs in the Andes*. Washington: WOLA, 154 p.

Seconde partie
Le Plan Colombie : un nouveau paradigme d'intervention?
Chapitres 4, 5 et 6

1. Documents officiels

Acción Social. *Estrategia para la Cooperación Internacional 2007-2010*. Dirección de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Noviembre 2007. Disponible sur le site :http://www.minambiente.gov.co/documentos/4991_080310_estrategia_coop_intern_2007_2010.pdf

ALBRIGHT, Madeleine. “Declaración de la Secretaria de Estado Madeleine K. Albright”. Departamento de Estado. *Oficina del portavoz*, 11 de enero, 2000.

BOWERS, Gerard. *Final Evaluation Of Usaid/OTI's Program In Colombia*. USAID/DCHA/Office of Transition Initiatives. December 2001.

CCAI (Centro de Coordinación de Acción Integral). *Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación*. Presidencia de la República, 2010. Disponible sur le site :[http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Reporte Eject PNC 2010 Vf.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Reporte_Eject_PNC_2010_Vf.pdf)

Chemonics International Inc.. *Colombia Alternative Development Project*. Quarterly Report No. 10. July- September, 2003.

CIP (Center for International Policy). *Informe de la Misión de Observación sobre los efectos del Plan Colombia en los departamentos de Nariño y Putumayo*. Noviembre 2004. Disponible en :<http://ciponline.org/colombia/0404mision.pdf>

CIP (Center for International Policy). *The upward spiral: Colombia's defense expenditures and U.S. military aid*. Colombia Program. 23 de Julio, 2008. Disponible sur le site :<http://www.cipcol.org/?p=642>

CIP (Center for International Policy). *Integrated Action*. Colombia Program. May 26, 2009. Disponible sur le site :<http://www.cipcol.org/?p=873>

CIP (Center for International Policy). “Waiting for Consolidation: Monitoring Colombia's U.S.-aided counterinsurgency and development program”. February 2012. Disponible sur le site :http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/120201_WaitingForConsolidation.pdf

CLINTON, William. “Declaración del presidente Clinton sobre ayuda a Colombia”. La Casa Blanca. *Oficina del Secretario de Prensa*. Grand Canyon, Arizona, 11 de enero, 2000.

CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento). *¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia 2010*. Boletín informativo N° 77, 15 de febrero, 2011, 30p. Disponible sur le site

[:http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=63&Itemid=50](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=63&Itemid=50)

Contraloría General de la Nación. *Tercer Informe de Evaluación*. Agosto 2002.

Contraloría General de la Nación. “Evaluación sobre la implementación del sistema penal oral acusatorio en Colombia.” Contraloría Delegada, Sector Defensa, Justicia y Seguridad. Febrero de 2010. Disponible sur le site [:http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional/](http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional/)

Contraloría General de la Nación. “Balance de la política penitenciaria y carcelaria en Colombia 2006-2010.” Agosto de 2010. Disponible sur le site [:http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional/](http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/defensa-y-seguridad-nacional/)

Congressional Record Senate. *Discusión en el Congreso de EEUU sobre el tipo de helicópteros que entregarían a Colombia*. 21 junio, 2000. P. 11629-31. Disponible sur le site :

http://books.google.com/books?id=cT1BOgQ2Ys8C&pg=PA11629&lpg=PA11629&dq=Push+into+Southern+Colombia&source=bl&ots=GM8Vps0dNh&sig=LvhFtbLh_Q9zUhtJfbvAKP8sbE&hl=es&ei=BijUTbrnNtK3twepy42tCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=7&ved=0CEkQ6AEwBg#v=onepage&q=Push%20into%20Southern%20Colombia&f=false

CRS (Congressional Research Service). *Colombia: Conditions and U.S. Policy Options*. Report N° RL30330. February 12, 2001.

CRS (Congressional Research Service). *Colombia: U.S. Assistance and Current Legislation*. Report to the Congress, N° RL30541. May 15, 2001. Disponiblesur le site [:http://www.fas.org/man/crs/RL30541.pdf](http://www.fas.org/man/crs/RL30541.pdf)

CRS (Congressional Research Service). *USAID's Office of Transition Initiatives after 15 years: Issues for Congress*. Report N° R40600. May 27, 2009. Disponible sur le site [:http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40600.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40600.pdf)

CRS (Congressional Research Service). *Colombia Issues for Congress'* Marzo, 2011.

DANE, Departamento Nacional de Estadística. Boletín de prensa. 22 de marzo, 2012. Disponible sur le site [:http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim11.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/cp_PIB_IVtrim11.pdf)

Defensoría del Pueblo. *El Defensor Público en el Sistema Acusatorio Colombiano*. Bogotá: Dirección Nacional de Defensoría Pública, 2005. Disponible sur le site [:www.cispa.gov.co/index.php?option=com_docman&task=doc](http://www.cispa.gov.co/index.php?option=com_docman&task=doc).

DESHAZO, Peter; VARGAS, Juan Enrique. “Evaluación de la reforma judicial en América Latina”. Center for Strategic and International Studies (CSIS). Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). 2005.

DESHAZO, Peter et al. *Assessment of the Government of Colombia Project: Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM)*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). 2009.

DNE (Dirección Nacional de Estupefacientes). *Política Nacional de Colombia: Una Política Integral de Drogas para la Paz*. Bogotá: Octubre de 1998.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). *El gasto militar: desarrollo teórico y comparativo internacional*. Informe 2, Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). Abril de 2000.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). *Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario"*. 2002.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). *Conpes 3218, Programa de Desarrollo Alternativo 2003-2006*. 2003.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). *El gasto en Defensa y Seguridad: caracterización del caso colombiano en el contexto internacional*. Informe preparado por Nicolás Urrutia. Documento 249, Dirección de Estudios Económicos. 25 de Marzo de 2004.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). *La Defensa Nacional y las Fuerzas Militares*. Documento CONPES -2824-UJS-Mindefensa-CPDS. Noviembre 22, 2005.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). *Balance Plan Colombia 1999 – 2005*. Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). 2006. Disponible sur le site :http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_Otros/BALANCE%20PLAN%20COLOMBIA%20septiembre%202006.pdf

DNP (Departamento Nacional de Planeación). *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2013)*. Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). Febrero de 2007.

DOJ (U.S. Department of Justice). *U.S Efforts to Support Colombia's Justice and Peace Program*. (2010) Disponible sur le site :<http://www.ideaspaz.org/portal/images/stories/pdfs/dossiers/u.seffortstosupportcolombia.pdf>

FFAA (Fuerzas Armadas de Colombia). *Sexta División de la mano con el Manual de Derecho Operacional*. 30 de junio de 2010. Disponible sur le site :<http://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=250944>

FIP (Fundación Ideas para la Paz). "Corte Suprema de Justicia: haciendo justicia rescatando a la justicia". PolicyBrief Número 6, 15 de marzo, 2010. Disponible sur le site :

http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&id=49&Itemid=55

Fiscalía General de la Nación. *El sistema acusatorio en Colombia*. Informe Sistema Acusatorio. Curso de Capacitación, Escuela de Investigación Criminal y Ciencias Forenses. Colombia: Bogotá D.C., Octubre, 2004. Disponible sur le site :http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/col/sp_col-int-text-sa.pdf

FRANCO, Julieta. *Fortalezas, debilidades, logros y desafíos de la Defensa Pública durante los primeros seis (6) meses del sistema acusatorio*. Dirección Nacional de Defensoría Pública. Mayo 31, 2005. Disponible sur le site :www.fiscalia.gov.co/pag/divulga/columnis/julieta/defensapub.do

FUENTES, Alfredo. “Reforma judicial en Colombia: Progresos en 15 años”. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2005. Disponible sur le site :http://csis.org/files/media/csis/events/060607_judicial_fuentes.pdf

GAO (Government Accountability Office). *Narcotics Threat From Colombia Continues to Grow*. Report to Congressional Requesters, N° GAO/NSIAD-99-136. June 1999.

GAO (Government Accountability Office). *U.S. Assistance to Colombia Will Take Years to Produce Results*. Report to the Chairman and Ranking Member, Subcommittee on Criminal Justice, Drug Policy, and Human Resources, Committee on Government Reform, House of Representatives, N° GAO-01-26. October 2000.

GAO (Government Accountability Office). *Drug Control. State Department Provides Required Aviation Program Oversight, but Safety and Security Should Be Enhanced*. Report to the Honorable Charles E. Grassley Co-Chairman, Caucus on International Narcotics Control, U.S. Senate, N° GAO-01-1021. September 2001.

GAO (Government Accountability Office). *Efforts to Develop Alternatives to Cultivating Illicit Crops in Colombia Have Made Little Progress and Face Serious Obstacles*. Report to Congressional Requesters, N° GAO-02-291. February 2002.

GAO (Government Accountability Office). *Coca Cultivation and Eradication Estimates in Colombia*. United States General Accounting Office, N° GAO-03-319R. January 8, 2003.

GAO (Government Accountability Office). *Financial and Management Challenges Continue to Complicate Efforts to Reduce Illicit Drug Activities in Colombia*. Office Testimony Before the Caucus on International Narcotics Control, U.S. Senate, N° GAO-03-820T. June 3, 2003.

GAO (Government Accountability Office). *Drug Control. Specific Performance Measures and Long-Term Costs for U.S. Programs in Colombia Have Not Been Developed*, N° GAO-03-783. June 16, 2003.

GAO (Government Accountability Office). *Efforts to Secure Colombia's Caño Limón-Coveñas Oil Pipeline Have Reduced Attacks, but Challenges Remain*. Report to Congressional Requesters, N° GAO-05-971. September 2005.

GELBARD, Robert. "U.S. Counternarcotics Policy Toward Colombia". Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement. Statement to the House Committee on International Relations. Washington, DC: September 11, 1996.

HAUGAARD, Lisa et al. *A Compass for Colombia Policy*. WOLA, Center for International Policy, Latin America Working Group Education Fund, U.S. Office on Colombia. Octubre de 2008. Disponiblesur le site: http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4437-001_g.pdf

HAUGAARD, Lisa et ISACSON, Adam. « A Cautionary Tale: Plan Colombia's Lessons for U.S. Policy Toward Mexico and Beyond ». WOLA, Center for International Policy, Latin America Working Group Education Fund, U.S. Office on Colombia. Noviembre de 2011. Disponible sur le site :[http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/LAWGEF Cautionary Tale F.pdf](http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/LAWGEF_Cautionary_Tale_F.pdf)

ER, Eric. U.S. Attorney Gen.. "Efforts to Combat Mexican Cartel, Efforts and Grants for Local Assistance." U.S Department of Justice, July 15, 2009. Disponiblesur le site :<http://www.justice.gov/ag/speeches/2009/ag-speech-090715.html>.

HRW (Human Rights Watch). Informe de Derechos Humanos. 1994.

HRW (Human Rights Watch). Informe de Derechos Humanos. 1995.

HRW (Human Rights Watch). "Las apariencias engañan: la desmovilización de grupos paramilitares en Colombia". Vol.17, n.º 3(B), julio de 2005. Disponible sur le site :<http://hrw.org/reports/2005/colombia0805/>.

HRW (Human Rights Watch). "¿Rompiendo el Control?: Obstáculos a la justicia en las investigaciones de la mafia paramilitar en Colombia". 16 de octubre de 2008. Disponible sur le site :<http://www.hrw.org/en/reports/2008/10/16/breaking-grip-0>.

HRW (Human Rights Watch). "Comments to the Office of the US Trade Representative Concerning the US-Colombia Free Trade Agreement". 15 de septiembre, 2009. Disponible sur le site :<http://www.hrw.org/en/news/2009/09/15/human-rights-watch-comments-office-us-trade-representative-concerning-uscolombia-fr>

HRW (Human Rights Watch). *Paramilitaries' Heirs: The New Face of Violence in Colombia*. New York, 2010, 115 p. Disponible sur le site :<http://www.hrw.org/node/88060>

IBAÑEZ, Ana María; MORA, Andrés. *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2007. Disponible sur le site :www.dnp.gov.co/.../0/.../POBLACION%20DESPLAZADA.pdf

INCSR *International Narcotics Control Strategy Reports 2000-2010*. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State. Disponibles en: <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/>

International Human Rights Law Clinic. *Truth Behind Bars: Colombian Paramilitaries Leaders in U.S. Custody*. University of California, Berkley: School of Law, February 2010, 36 p. Disponibles sur le site :<http://www.law.berkeley.edu/files/IHRLC/Truthbehindbars.pdf>

ISACSON, Adam. *The Colombian Dilemma. After half a century of fighting, can a fragile peace process succeed?*. Febrero 2000. Center for International Policy (CIP). Disponible sur le site :<http://www.ciponline.org/coipr/coipr001.pdf>

ISACSON, Adam. *Plan Colombia - Six Years Later*. Report of a CIP staff visit to Putumayo and Medellín, Colombia. Center for International Policy (CIP). Noviembre de 2006. Disponible sur le site :<http://www.ciponline.org/colombia/0611ipr.pdf>

ISACSON, Adam. "Don't Call it a Model". Washington Office on Latin America (WOLA), July 14, 2010. Disponible sur le site :<http://justf.org/files/pubs/notmodel.pdf>

ISACSON, Adam; VAICIUS, Ingrid. *El "Punto Cero" del Plan Colombia*. Reporte del viaje de CIP al Putumayo, Colombia, Marzo 9-12, 2001. Center for International Policy (CIP). Disponible sur le site :<http://ciponline.org/colombia/0401putuesp.pdf>

JAYAMAHA, Dilshika et al. "Lessons learned from U.S. Government Law Enforcement in International Operations." Strategic Studies Institute (SSI). Diciembre de 2010.

LÓPEZ, Claudia; SEVILLANO, Oscar. "Balance político de la parapolítica 1". Corporación Nuevo Arco Iris, 2009. Disponible sur le site :http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos_14_diciembre_2008_files/arcanos_14_informe_parapolitica.pdf.

MAPP/OEA. *XV Informe Trimestral del Secretario General al Consejo Permanente sobre La Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia*. Abril de 2011. Disponible sur le site :<http://www.mapp-oea.net/documentos/informes/Trimestrales%20MAPP/XVInforme.pdf>

MARCELLA, Gabriel (Ed). *Affairs of State: The Interagency and National Security*. Strategic Studies Institute (SSI), December 2008. Disponible sur le site :<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB896.pdf>

MCCAFFREY, Barry. “Declaración del Director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP), Barry R. McCaffrey”. 11 de enero, 2000.

MDN (Ministerio de Defensa Nacional) *Ley 684 sobre Organización y Funcionamiento de la Seguridad y Defensa Nacional*. 13 de agosto, 2001. Disponible sur le site :http://www.seguridadregional-fes.org/upload/1578-001_g.pdf

MDN (Ministerio de Defensa Nacional). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. 2003. Disponible sur le site :<http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

MDN (Ministerio de Defensa Nacional). *Fuerzas Militares de Cara al Siglo XXI*. 2007. Disponible sur le site :http://www.mindefensa.gov.co/publicaciones/fuerza_publica_s_xxi.pdf

MDN (Ministerio de Defensa Nacional). *365 días de trabajo que hacen la diferencia*. Informe anual Ministerio de Defensa. Julio 2006 – Julio 2007. Disponible sur le site :http://www.gsed.gov.co/docs/20081121237190.InfAnu_2006_2007.pdf?ID_DOCUMENTO=1

MDN (Ministerio de Defensa Nacional). *Plan de Consolidación Integral de la Macarena PCIM*. Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI). 2009. Disponible sur le site :<http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/200911balc.pdf>

MDN (Ministerio de Defensa Nacional). *Logros de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad*. Dirección de Estudios Sectoriales. Grupo de información y Estadística. República de Colombia. Noviembre 2010.

MDN (Ministerio de Defensa Nacional). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. República de Colombia. Mayo de 2011.

MIJ (Ministerio del Interior y Justicia). *Casas de Justicia*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia, 2011. Disponible sur le site :<http://www.mij.gov.co/eContent/newsdetailmore.asp?id=2976&idcompany=2&idmenucategory=226>

MIJ (Ministerio del Interior y Justicia). *Programa Nacional de Justicia en Equidad*. 2011. Disponible sur le site :<http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=2192&idcompany=2&idmenucategory=226>

Oficina Alto Comisionado para la Paz, Colombia. *Proceso de Paz con las Autodefensas Informe Ejecutivo*. Presidencia de la República, 2006. Disponible sur le site :<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/libro/Libro.pdf>

ONU. *Report March 2010*. Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary, or Arbitrary Executions. Submitted to the Human Rights Council of the UN General Assembly.

ONU. *Informe DD.HH. 2010: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. N° A/HRC/16/22. Naciones Unidas Consejo de Derechos Humanos, 16° período de sesiones, 3 de febrero, 2011. Disponible sur le site :<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=14&cat=11>

ONUDC (Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen). *World Drug Report 2011*. Disponible sur le site :[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World Drug Report 2011 ebook.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf)

Policía Nacional. *Vigésimo segundo informe sobre control y seguimiento a los desmovilizados de los grupos armados ilegales*. 2008.

Presidencia de la República. *PDSO Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Ministerio De Defensa Nacional. Junio 2003. Disponible sur le site :http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0064-001_g.pdf

Presidencia de la República. *Directiva Presidencial N° 01.20* de marzo, 2009. Disponible sur le site :http://www.semana.com/documents/Doc-2013_2010210.pdf

Presidencia de la República. *Coordinación del Gobierno Nacional para llevar a cabo el Plan Nacional de Consolidación Territorial*. Directiva Presidencial N° 01, 20 de marzo de 2009. Disponible sur le site :<http://www.cipcol.org/files/0903mind.pdf>

Presidencia de la República. *Reporte Ejecutivo Plan Nacional de Consolidación*. Acción Social, Centro de Coordinación de la Acción Integral. 2010. Disponible sur le site :[http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Reporte Eject PNC 2010 Vf.pdf](http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Reporte_Eject_PNC_2010_Vf.pdf)

Presidencia de la República. *Documento Cdir-especial 007-06. Programa de Familias Guardabosques*. Acción Social, Presidencia de la República Colombia. Disponible sur le site :<http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cdir-Especial-007-06.pdf>.

Procuraduría General de la Nación. *Juez de paz: su papel en los procesos de reinserción y derechos de las víctimas*. 2006. Disponible sur le site :[http://www.procuraduria.gov.co/descargas/publicaciones/cartilla juezdepaz.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/descargas/publicaciones/cartilla_juezdepaz.pdf)

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). *Yearbook*. 2010. Disponible sur le site :<http://www.sipri.org/yearbook/yearbook/2010/files/SIPRIYB10summaryES.pdf>

STEELE, Abbey; ISACSON, Adam. *Steel Magnolias: adjusting to reality in Putumayo*. Diciembre 14 de 2000. Center for International Policy (CIP). Disponible sur le site : <http://ciponline.org/colombia/121401.htm>

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). *Alternative Development: A Global Thematic Evaluation*. Final Synthesis Report. United Nations, New York. 2005.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). *Sistema de seguimiento y Evaluación a políticas y programas de desarrollo alternativo. Seguimiento y Evaluación del PFGB. Libro Nacional de análisis de la línea de base - Fases I y II*. Mayo 2007.

U.S. Department of the Army, Headquarters. *Counterinsurgency, Field Manual No. 3-24, Fleet Marine Force Manual No. 3-24*. (Final Draft). Washington D.C: June 16, 2006. Disponible sur le site : <http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24fd.pdf>

U.S Department of State. *Cano Limon Pipeline*. Report to Congress. December 2002. Disponiblesur le site : <http://ciponline.org/colombia/02120001.htm>

U.S Department of State. *US Assistance Programs for Colombia and Plans to Transfers Responsibilities to Colombia*. Report to Congress, March 2006a.

U.S Department of State. *Report of Inspection Embassy Bogotá, Colombia*. Report Number ISP-I-06-16A, March 2006b.

U.S. Department of State. *Memorandum of Justification Concerning Human Rights Conditions with Respect to Assistance for the Colombian Armed Forces*. September 9, 2010. Disponible sur le site : http://www.justf.org/files/primarydocs/100915col_certmemo.pdf.

U.S. Department of State. *Fiscal Year 2012 Executive Budget Summary. Function 150 and Others International Programs*. Released February 14, 2011. Disponiblesur le site : <http://www.state.gov/documents/organization/156214.pdf>

U.S Department of State. *Building on Progress by Plan Colombia*. The Colombia Strategic Development Initiative (CSDI). Bureau Of Western Hemisphere Affairs. March 2011. Disponiblesur le site : <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2011/158620.htm>

U.S. Department of State. *2011 International Narcotics Control Strategy Report*. Bureau Of International Narcotics And Law Enforcement Affairs, Washington D.C., 2011.

U.S. House of Representatives. *U.S.-Colombia Relations: Hearing Before the Subcommittee on the W. Hemisphere*, (testimony by Anne W. Patterson). Committee on Foreign Affairs, 110th Congress. April 24, 2007, Serial No. 110-

39. Disponiblesur le site
[:http://www.internationalrelations.house.gov/110/35031.pdf](http://www.internationalrelations.house.gov/110/35031.pdf)

U.S. House of Representatives. *U.S.-Colombia Relations: Hearing Before the Subcommittee on the W. Hemisphere*, (testimony by Charles S. Shapiro). Committee on Foreign Affairs, 110th Congress. April 24, 2007, Serial No. 110-39. Disponiblesur le site
[:http://www.internationalrelations.house.gov/110/35031.pdf](http://www.internationalrelations.house.gov/110/35031.pdf)

USAID (Agency for International Development). *FactSheet, USAID-Plan Colombia*. August 23, 2000. Disponible sur le site
[:http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABS563.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABS563.pdf)

USAID (Agency for International Development). *Asistencia de los Estados Unidos a Colombia y a la Región Andina Testimonio de Adolfo Franco, sub-administrador para América Latina y el Caribe*. Marzo 31, 2002.

USAID (Agency for International Development). *Programas en Putumayo*. Informe final. Bogotá. Febrero 11, 2004.

USAID (Agency for International Development). *Assistance to internally displaced persons policy*. Report N° PD-ACA-558. October 2004.

USAID (Agency for International Development). *Hacia una Política Proactiva para la Población Desplazada*. June 6, 2005. Disponible sur le site
[:http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG968.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG968.pdf)

USAID (Agency for International Development). *Informe de desempeño trimestral. Enero-marzo de 2006*. ARD/USAID Colombia: Áreas de Desarrollo Alternativo a Nivel Municipal (ADAM). 2006.

USAID (Agency for International Development). *Toward a Licit Economy. Colombia Alternative Development Program Final Report*. May 31, 2006. El documento fue preparado por Chemonics International Inc. Disponible sur le site
[:http://www.chemonics.com/pv_obj_cache/pv_obj_id_597ADAFB0E581115EDFF2D746BBF37A95ADC1C00/filename/Colombia%20Alternative%20Development.pdf](http://www.chemonics.com/pv_obj_cache/pv_obj_id_597ADAFB0E581115EDFF2D746BBF37A95ADC1C00/filename/Colombia%20Alternative%20Development.pdf)

USAID (Agency for International Development). *Colombia Administration Of Justice Program (2001-2006) Final Report*. Submitted by: Checchi and Company Consulting, Inc.. September 15, 2006.

USAID (Agency for International Development). *Colombia Enterprise Development Program*. Final report. Diciembre, 2006.

USAID (Agency for International Development). *Sustainable Development for Colombian Indigenous Communities (Phase II), Final Report, February 28, 2006 – March 31, 2007*. Washington DC, April 30, 2007.

USAID (Agency for International Development). *Fact Sheet Summary of the Alternative Development Program*. November 2007.

USAID (Agency for International Development). *Fact Sheet Displaced and Vulnerable Groups Assistance Program*. November 2007.

USAID (Agency for International Development). *Afro-Colombian Strategy*. 2008. Disponiblesur le site :http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACN232.pdf

USAID (Agency for International Development). *Programa MIDAS Más Inversión Para El Desarrollo Alternativo Sostenible*. Third Quarter Report. April - June 2008.

USAID (Agency for International Development). *Audit of USAID/Colombia's Human Rights Program*, Audit Report No. 1-514-09-007- P, 6 de marzo de 2009.

USAID (Agency for International Development). *Afro-ColombianStrategy*. 2009. Disponible sur le site :http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACN232.pdf

USAID (Agency for International Development). *Concept paper: Strategic Development and Enhanced Livelihood Initiative*. (Versión al español USAID, 2009, "Documento conceptual: Desarrollo Estratégico e Iniciativa para Mejorar los Medios de Subsistencia"). 2009. Disponible sur le site :http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO962.pdf

USAID (Agency for International Development). *USAID/Colombia MissionStrategy 2009-2013*. Presentación en Power Point. Mayo de 2009.

USAID (Agency for International Development). *Assessment of the implementation of the US government's support for Plan Colombia's illicit crop reduction component*. April 17, 2009.

USAID (Agency for International Development). *Programa Midas Work Plan 2009-2010*. 2009.

USAID (Agency for International Development) and Department of State. *USAID Colombia U.S. Foreign Assistance Performance Publication Fiscal Year 2009*. 2009. Disponible sur le site :http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACR027.pdf

USAID (Agency for International Development). *Informes de desempeño trimestrales Programa Áreas de Desarrollo Alternativo a Nivel Municipal (ADAM)*. Enero, 2006 - Marzo, 2010.

USAID (Agency for International Development). *Justice Reform and Modernization Project Final Report 2006-2010*. Florida International University. Contract No. 514-C-00-06-00302-00. 2010.

USAID (Agency for International Development). *Newsletter No. 08*. August – September, 2010. Disponible sur le site :<http://www.programadeaccesoalajusticia.com/EN/library/>

USAID (Agency for International Development) *Newsletter No. 09 Justicia Al Día*. October – November, 2010. Disponible sur le site :<http://www.programadeaccesoalajusticia.com/EN/library/>

USAID (Agency for International Development) *Fiscal Year 2010, Agency Financial Report, "Partnerships for a Better Future"*. Disponible sur le site :<http://www.usaid.gov/performance/afr/afr10.pdf>

USAID (Agency for International Development). *Testimonio de Adolfo Franco, Sub-Administrador para América Latina y el Caribe* (n.d.) Disponiblesur le site :www.usaid.gov.

USAID/OTI (Agency for International Development/ Office of Transition Initiatives). *Colombia Field Report*. October - December 2008.

USAID/OTI (Agency for International Development/ Office of Transition Initiatives). *Colombia Annual Report*. Oct 2009 - Sep 2010. Disponiblesur le site :http://www.usaid.gov/our-work/crosscutting_programs/transition_initiatives/country/colombia2/rpt1210.html

YOUNGERS, Colleta et al. "Ten years of Plan Colombia: an analytic assessment". The Beckley Foundation: Drug Policy Programme, briefing paper 16, September 2008. Disponiblesur le site :http://www.beckleyfoundation.org/pdf/BriefingPaper_16.pdf

ZULETA, Sebastián. "Colombia y la extradición: ¿*Quo Vadis?*". Fundación Ideas para la Paz (FIP), dossier N° 3, diciembre de 2010. Disponible sur le site :http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=49&Itemid=55

ZULETA, Sebastián. "La extradición y las FARC: ¿extradición política?". Fundación Ideas para la Paz (FIP), dossier N° 1, diciembre de 2010. Disponible sur le site :http://www.ideaspaz.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=49&Itemid=55

2. Articles de presse

AP. "U.S., Colombia to meet on drug war", por George Gedda. *Associated Press*, 14 de Enero, 2000.

AP. "U.S. Delegation visits Colombia", por Jared Kotler. *Associated Press*, 15 de Febrero, 2000.

- AP. "Clinton sees Colombia aid support", por Kevin Galvin. *AssociatedPress*, 18 de Febrero, 2000.
- EE. "¿Qué le pasa a la agricultura?" *El Espectador*, 3 de mayo, 2008.
- EE. "Población desplazada en Colombia alcanza los 4,3 millones de personas". *El Espectador*, 1° de mayo, 2009.
- EE. "Farc y Eln tienen menos de 10.000 integrantes, dice el Gobierno". *El Espectador*, 24 de julio, 2010.
- EE. "Sabas culpó a Restrepo de meterle 12.000 'paras'". *El Espectador*, 9 de marzo, 2011.
- EON. "Tetra Tech awarded \$ 115 million USAID Colombia Enhanced Livelihoods Program". *Enhanced Online News*, 4 de mayo, 2011. Disponible sur le site :<http://www.docstoc.com/docs/78713810/Tetra-Tech-Awarded-115-Million-USAID-Colombia-Enhanced-Livelihood-Program>
- ET. "Congreso busca fortalecer a FFAA". *El Tiempo*, 5 de septiembre, 1996.
- ET. "Militares: más plata pero con resultados". *El Tiempo*, 21 de septiembre, 1996
- ET. "Hay que reestructurar las FFMM". *El Tiempo*, 14 de octubre, 1996
- ET. "Narcoguerrilla: blanco de Bogotá y Washington". *El Tiempo*, 16 de octubre, 1996.
- ET. "E.U. raja a Colombia en derechos humanos". *El Tiempo*, 31 de enero, 1997.
- ET. "Colombia-Estados Unidos: ¿Distensión?". *El Tiempo*, 10 de diciembre, 1997.
- ET. "Ayuda militar de E.U. contra la guerrilla, anuncia W. Post". *El Tiempo*, 28 de diciembre, 1997.
- ET. "Petróleo e inseguridad". *El Tiempo*, 13 de febrero, 1998.
- ET. "Petróleo: de la bonanza a la desbandada". *El Tiempo*, 1 de abril, 1998.
- ET. "Defensa". *El Tiempo*, 8 de agosto, 1998.
- ET. Columna "Contraescape". *El Tiempo*, 6 de septiembre, 1998.
- ET. "Entra E.U.". *El Tiempo*, 27 de septiembre, 1998.
- ET. "Detrás de nuevas inversiones de E.U.". *El Tiempo*, 29 de octubre, 1998.
- ET. "Anuncian vientos de reforma en FF.MM". *El Tiempo*, 19 de noviembre, 1998.
- ET. "E.U. apoyará modernización del ejército". *El Tiempo*, 1 de diciembre, 1998.

- ET. “Revisión de E.U a justicia penal militar”. *El Tiempo*, 2 de diciembre, 1998
- ET. “Tormenta en las Fuerzas Militares”. *El Tiempo*, 24 de diciembre, 1998.
- ET. “Reingeniería, el reto del Ejército”. *El Tiempo*, 31 de diciembre, 1998.
- ET. “Los cultivos ilícitos y la guerra interna”. *El Tiempo*, 6 de julio, 1999
- ET. “Gobierno tras acuerdo humanitario”. *El Tiempo*, 13 de agosto, 1999.
- ET. “La reforma militar”. *El Tiempo*, 30 de diciembre, 1999.
- ET. “Colombia rajada ante la ONU”. *El Tiempo*, 19 de marzo, 2000.
- ET. “Comandantes no serán jueces de militares”. *El Tiempo*, 6 de abril, 2000
- ET. “Gato Negro contra la guerrilla y el narcotráfico”. *El Tiempo*, 20 de febrero, 2001.
- ET. “Operación Tsunami”. *El Tiempo*, 4 de junio, 2001.
- ET. “Seguridad en las vías”. *El Tiempo*, 21 de junio, 2001.
- ET. “Qué es la ley de defensa y seguridad nacional”. *El Tiempo*, 21 de agosto, 2001.
- ET. “Putumayo se enfrenta al gobierno”. *El Tiempo*, 17 de noviembre, 2001.
- ET. “Uribe arranca mandato en Valledupar”. *El Tiempo*, 8 de agosto, 2002.
- ET. “En marcha plan de seguridad”. *El Tiempo*, 9 de agosto, 2002.
- ET. “Los soldados campesinos”. *El Tiempo*, 30 de agosto, 2002.
- ET. “Tres Departamentos en zonas de rehabilitación”. *El Tiempo*, 22 de septiembre, 2002.
- ET. “Congreso de E.U. aprobó 532 millones de dólares para Colombia”. *El Tiempo*, 14 de febrero, 2003.
- ET. “Venezuela no aceptará presiones”. *El Tiempo*, 10 de marzo, 2003.
- ET. “Los pactos contra el terrorismo y la violencia”. *El Tiempo*, 24 de marzo, 2003.
- ET. “El plan top secret de Uribe”. *El Tiempo*, 25 de abril, 2004.
- ET. “En vilo, envío de más tropa de E.U.”. *El Tiempo*, 21 de junio, 2004.
- ET. “Sí de senado de E.U. a más tropas”. *El Tiempo*, 24 de junio, 2004.

ET. “Congreso de Estados Unidos insiste en marco jurídico para proceso con paramilitares”. *El Tiempo*, 3 de febrero, 2005.

ET. “Leishmaniasis y minas, dejan fuera de combate a 4.000 militares”. *El Tiempo*, 5 de febrero, 2005.

ET. “Primera apuesta de Bush al Plan Colombia II”. *El Tiempo*, 8 de febrero, 2005.

ET. “El e-mail del Embajador Wood a los congresistas”. *El Tiempo*, 8 abril, 2005.

ET. “La mano visible de George Bush”. *El Tiempo*, 3 de mayo, 2005.

ET. “La secreta operación J.M”. *El Tiempo*, 3 de mayo, 2005.

ET. “Conceptos confusos + análisis inexactos”. *El Tiempo*, 27 de mayo, 2005.

ET. “Congresistas de E.U. reclaman a Uribe cambio en Justicia Y Paz”. *El Tiempo*, 6 de junio, 2005.

ET. “Uribe hará cambios a Justicia y Paz”. *El Tiempo*, 8 de junio, 2005.

ET. “Gobierno hace concesiones en proyecto de Ley de Justicia y Paz”. *El Tiempo*, 14 Junio, 2005.

ET. “En suspenso, US \$3,2 millones para la paz”. *El Tiempo*, 8 de julio, 2005.

ET. “Washington Post pide apoyar la ley”. *El Tiempo*, 2 de agosto, 2005.

ET. “Antioquia, nuevo blanco del P. Patriota”. *El Tiempo*, 5 de febrero, 2006.

ET. “Historia de un fracaso”. *El Tiempo*, 2 de abril, 2006.

ET. “Lobby’de exjefes de AUC para pagar penas en E.U.”. *El Tiempo*, 2 abril, 2006.

ET. “Un año del Plan Patriota”. *El Tiempo*, 6 de mayo, 2006.

ET. “Más compromisos a cambio de TLC”. *El Tiempo*, 15 de noviembre, 2006.

ET. “El Plan Patriota será reemplazado”. *El Tiempo*, 16 de noviembre, 2006.

ET. “Parapolítica' En Colombia Está Bajo La Lupa De Los Medios En Estados Unidos”. *El Tiempo*, 26 de febrero, 2007.

ET. “Acuerdo con la justicia de Estados Unidos buscarían algunos jefes paramilitares”. *El Tiempo*, 11 mayo, 2007.

ET. “Gobierno colombiano intentará reorientar estrategia frente a demócratas de Estados Unidos”. *El Tiempo*, 1º de julio, 2007.

ET. “Colombia ha mejorado en Derechos Humanos, reconoció Informe del Departamento de Estado de E.U.”. *El Tiempo*, 11 de marzo, 2008.

ET. “Becas de postgrado en el exterior para afrodescendientes”. *El Tiempo*, 19 de marzo, 2008.

ET. “Las tres razones del Presidente para extraditar a los jefes paramilitares”. *El Tiempo*, 13 de mayo, 2008.

ET. “CIA sabía desde 1994 nexos de Fuerzas colombianas con paramilitares, según informe”. *El Tiempo*, 9 de enero, 2009.

ET. “Un sabor agridulce”. *El Tiempo*, 14 de enero, 2009.

ET. “Por falsos positivos, Patrick Leahy condiciona ayuda de E.U. a Colombia”. *El Tiempo*, 18 de marzo, 2009.

ET. “Colombia, y no Irak, sería el modelo que debería seguir Estados Unidos en Afganistán”. *El Tiempo*, 6 de abril, 2009.

ET. “Hora de acciones afirmativas”. *El Tiempo*, 23 de julio, 2009.

ET. “Tormenta en Bariloche”. *El Tiempo*, 28 de agosto, 2009.

ET. “Colombia toma el control de cinco radares militares que eran operados por E.U.”. *El Tiempo*, 17 de septiembre, 2009.

ET. “Plan Consolidación, el desafío”. *El Tiempo*, 14 de diciembre, 2009.

ET. “Bandas, la gran amenaza”. *El Tiempo*, 26 febrero, 2010.

ET. “Primera condena a ex paras en Justicia y Paz”. *El Tiempo*, 30 junio, 2010.

ET. “Desigualdad, dura de roer para Colombia.” *El Tiempo*, 23 de julio, 2010.

ET. “Justicia y Paz, 5 años”. *El Tiempo*, 24 julio, 2010

ET. “Aciertos y limitaciones de la Ley de Justicia y Paz”. *El Tiempo*, 27 de julio, 2010.

ET. “Aprobado nuevo Código Penal Militar”. *El Tiempo*, 19 de agosto, 2010.

ET. “Presión por resultados condujo a falsos positivos: Procuraduría”. *El Tiempo*, 21 de octubre, 2010.

ET. “Gobierno crearía comisión de la verdad para desmovilizados”. *El Tiempo*, 27 de noviembre, 2010.

ET. “Bajo crecimiento y altos precios. Sociedad de Agricultores de Colombia”. *El Tiempo*, 24 de enero, 2011.

- ET. “Si no se frenan, bandas podrían poner seguridad en jaque”: Naranjo”. *El Tiempo*, 25 de enero, 2011.
- ET. “ONU, Alerta Por Casos De 'Falsos Positivos’”. *El Tiempo*, 11 de marzo, 2011.
- ET. “El crecimiento del PIB no se traduce en bienestar general”. *El Tiempo*, 26 de marzo, 2011.
- ET. “Crearán unidad para investigar crímenes contra líderes de tierras”. *El Tiempo*, 28 de marzo, 2011.
- ET. “Militares condenados siguen en servicio”. *El Tiempo*, 12 de abril, 2011.
- ET. “Bajó la pobreza en Colombia, pero la desigualdad no”. *El Tiempo*, 28 de agosto, 2011.
- ET. “ONG de EE.UU. pide a Santos no revivir el fuero militar”. *El Tiempo*, 15 de septiembre, 2011.
- ET. “Procuraduría 'raja' los resultados de la ley Justicia y Paz.” *El Tiempo*, 4 de octubre, 2011.
- ET. “Al menos 1.700 'falsos positivos' en 27 años: Cinep”. *El Tiempo*, 21 de noviembre, 2011.
- ET. “Economía colombiana creció 5.9% en el 2011.” 22 de marzo, 2012.
- GC. “Powell calls Colombia an ally vs. terror US refocuses aid to combat rebels”. *GlobeCorrespondent*, 12 de mayo, 2002.
- MH. "La violencia en Colombia hace surgir un peligroso Kosovo en Sudamérica", por Tim Johnson. *The Miami Herald*, 13 de junio, 1999.
- MH. “Danger: U.S. could go to war on the wrong side”. *The Miami Herald*, 27 de agosto, 1999.
- MH. “Fuerzas Armadas de Colombia”, Nota Informativa. *The Miami Herald*, abril de 2000.
- NH. “El ejército colombiano gana la guerra”. *El Nuevo Herald*, 7 de enero, 2000.
- NYT. “Congress steps up aid for colombians to combat drugs”, por Diana Jean Schemo. *New York Times*, 1 de diciembre, 1998.
- NYT. “New drugs plan shifts focus in Latin America”. *New York Times*, 17 de mayo de 2001.
- OS. “Moment of peril in Colombia: It is imperative that the United States step up its efforts to help Colombia fight drugs...”. *The Orlando Sentinel*, 2 de septiembre, 1999.

- RC. “¿Solo contra el mundo?”. *Revista Cambio*, nº 535, 29 de septiembre, 2003.
- RS. “Novedad en el frente”. *Revista Semana*, 20 de mayo, 1996.
- RS. “Entrevista con Frechette”. *Revista Semana*, 10 de noviembre, 1997.
- RS. “Proyecto Houston”. *Revista Semana*, 18 de mayo, 1998.
- RS. “La Agenda de las FARC”. *Revista Semana*, 14 de septiembre, 1998.
- RS. “Entrevista con Benjamin Gilman: El despeje nos preocupa”. *Revista Semana*, 12 a 19 de octubre, 1998.
- RS. “A la ofensiva”. *Revista Semana*, 16 de agosto, 1999.
- RS. “De frente, mar...”. *Revista Semana*, 18 de octubre, 1999.
- RS. “La ofensiva final”. *Revista Semana*, 15 de noviembre, 1999.
- RS. “La polémica ley”. *Revista Semana*, 17 de septiembre, 2001.
- RS. “¿A quién ayuda Estados Unidos?”. *Revista Semana*, 23 de diciembre, 2002.
- RS. “El mundo contra las FARC”. *Revista Semana*, 16 de febrero, 2003.
- RS. “Colombia frente a la crisis Iraquí”. *Revista Semana*, 4 de julio, 2003.
- RS. “Habla el Comandante del Sur”. *Revista Semana*, 12 de noviembre, 2003.
- RS. “Revelaciones explosivas”. *Revista Semana*, 24 de septiembre, 2004.
- RS. “¿El principio del fin?”. *Revista Semana*, 19 de diciembre, 2004.
- RS. “Sí hay guerra, señor presidente”. *Revista Semana*, 6 de febrero, 2005.
- RS. “La guerra de las palabras”. *Revista Semana*, 19 de junio, 2005.
- RS. “De la mano de Bush”. *Revista Semana*, 24 julio, 2005.
- RS. “Negociación con los paras”. *Revista Semana*, 2 de octubre, 2005.
- RS. “El efecto Bush”. *Revista Semana*, 2 de febrero, 2006.
- RS. “El Plan Patriota”. *Revista Semana*, 5 de febrero, 2006. Disponible sur le site :<http://www.semana.com/on-line/plan-patriota/92574-3.aspx>
- RS. “Uribe acusa a los magistrados de la Corte Suprema de tener un ‘sesgo ideológico’”. *Revista Semana*, 27 de julio, 2007.
- RS. “La Macarena se consolida”. *Revista Semana*, 23 de mayo, 2009. Disponible sur le site :<http://www.semana.com/nacion/macarena-consolida/124302-3.aspx>

RS. “A un año de Jaque... el Salto Estratégico”. *Revista Semana*, 25 de junio, 2009.

RS. “Minorías en Washington”. *Revista Semana*, 15 de diciembre, 2009.

RS. “Colombia, el país de A. Latina que más destina de su PIB a gasto militar”. *Revista Semana*, 1° de junio, 2010.

RS. “USD\$14 millones de dólares americanos para acceso a la justicia”. *Revista Semana*, 31 de agosto, 2010. Disponible sur le site :[http://rsrevista.com/revistars/index.php?option=com_k2&view=item&id=5:usd\\$14-millones-de-d%C3%B3lares-americanos-para-acceso-a-la-justicia&lang=es](http://rsrevista.com/revistars/index.php?option=com_k2&view=item&id=5:usd$14-millones-de-d%C3%B3lares-americanos-para-acceso-a-la-justicia&lang=es)

RS. “Wikileaks: EE.UU. estaba preocupado por la autenticidad de la desmovilización de 70 guerrilleros”. *Revista Semana*, 24 de febrero, 2011.

RS. “Wikileaks: la versión no oficial del período de gobierno Uribe”. *Revista Semana*, 24 febrero, 2011.

RS. “Wikileaks: Uribe rinde cuentas ante embajador de EE.UU por escándalo de chuzadas”. *Revista Semana*, 24 de febrero, 2011.

RS. “Piden investigar a Uribe por ‘chuzadas’”. *Revista Semana*, 7 de marzo, 2011.

RS. “Wikileaks: control de visas”. *Revista Semana*, 19 marzo, 2011.

RS. “Tolemaida Resort”. *Revista Semana*, 2 de abril, 2011.

RS. “Wikileaks: todos contra todos”. *Revista Semana*, 2 abril, 2011.

RS. “Ley de víctimas: reparación desde 1985”. *Revista Semana*, 6 de abril, 2011.

RS. “OEA: 3.578 desmovilizados de las AUC han vuelto a la violencia”. *Revista Semana*, 20 de abril, 2011.

TE. “Coca and cocaine in the Andes. Mixed signals among the coca bushes” *The Economist*, Jun 25th, 2009. Disponible sur le site :<http://www.economist.com/node/13905518?fsrc=rss>

WP. “A Plan But no Clear Objective General Powell to Secretary: We need to talk Colombia”, by William M. LeoGrande and Kenneth Sharpe. *The Washington Post*, 1 ° de abril, 2001.

WP. “A new weapon against Colombias rebels. Government Bringing Social Programs to Long-Neglected Regions in Bid to Establish a State Presence”. *The Washington Post*, 10 de Julio, 2007.

WSJ. “Colombia, America’s Favorite Narco-Democracy”. *The Wall Street Journal*, 4 de Abril, 1995.

WT. "Terrorists meet U.S. Colombia diplomats". *The Washington Times*, 4 de enero, 1999.

WT. "Drug Policy labeled 'disaster'. McCaffrey to urge regional approach in Latin America". *The Washington Times*, 23 de septiembre, 1999.

3. Ouvrages et articles académiques

ACOSTA, Amilkar. "La economía en el primer año de Santos: un balance de prueba." *Razón Pública*, Agosto de 2011.

ARMITAGE, Richard Lee; NYE, Joseph. *CSIS Commission on Smart Power: a smarter, more secure America*. Washington, D.C. : CSIS Press, 2007, 82 p.

ATEHORTÚA, Adolfo; ROJAS, Diana Marcela. "Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana". En: Varios autores (IEPRI). *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: Planeta, 2001, pp. 115-191.

ÁVILA. Ariel. "Las FARC: Dinámica reciente de la guerra". *Revista Arcanos*, N° 14, diciembre de 2008. Disponible sur le site [:http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos_14_diciembre_2008_files/arcanos_14_informe_Farc.pdf](http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos_14_diciembre_2008_files/arcanos_14_informe_Farc.pdf)

ÁVILA. Ariel. "La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC". *Revista Arcanos*, N° 15, abril de 2010. Disponible sur le site [:http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos1.pdf](http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos1.pdf)

ÁVILA, Ariel. "De la guerra de 'Jojoy' a la guerra de 'Cano'". *Revista Arcanos*, N° 16, abril de 2011. Disponible sur le site [:http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos16_abril_2011_files/farc_jojoy_cano_web.pdf](http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos16_abril_2011_files/farc_jojoy_cano_web.pdf)

BAGLEY, Bruce. "Carteles de la droga: de Medellín a Sinaloa." *Razón Pública.com.*, 21 de Febrero, 2011. Disponible sur le site [:http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/1821-carteles-de-la-droga-de-medellin-a-sinaloa.html](http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/1821-carteles-de-la-droga-de-medellin-a-sinaloa.html)

BORRERO, Armando. "Comandos conjuntos: oportunidades y dificultades". *Revista Fuerzas Armadas. Escuela Superior de Guerra*, Marzo 2007, Vol. 67, N° 201, pp. 12-19.

BLANQUER Jean-Michel, GROS Christian, *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, La Colombie à l'aube du troisième millénaire. IHEAL, Paris, 1996.

BLANQUER, Jean Michel, « Après le plan Colombie », *Politique internationale*, n°92, été 2001, PP407-420.

BLANQUER Jean-Michel, « Las instituciones a prueba de practica », *Las dos Colombias*. Editorial Norma, Bogota, 2002. Pp.117-142.

CARBONELL, Carlos Martín. “Kosovo, Timor, Colombia: tres escenarios de intervención en el marco del reordenamiento internacional”. *Oasis*, 2000, N° 99, pp. 165-189.

CRANDALL, Russell. *The eagle and the snowman: United States policy toward Colombia during the presidential administration of Ernesto Samper (1994-1998)*. Baltimore, Mary. : Johns Hopkins University, 2000, 327 p.

CRANDALL, Russell. *Driven by Drugs: US Policy Toward Colombia*. Boulder, Colo. : Lynne Rienner Publishers, 2008, 201 p.

COUFFIGNAL, Georges. « L'Amérique latine en 2011 : prudente, solide, dynamique, inventive » *Amérique latine 2011, L' Amérique latine est bien partie*, (dir.), Paris, *La Documentation française* (coll."Mondes émergents"), 2011.

CUBIDES, Fernando. “Proceso inconcluso, verdades a medias: para un balance de las negociaciones del gobierno Uribe con los paramilitares”. *Análisis Político*, mayo-agosto 2006, N° 57, pp. 55-64. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

CHAVEZ, Juliana. “¿El tamaño importa? Formas de pensar el fortalecimiento militar en Colombia”. *Revista de Estudios Sociales*, octubre 2003, N° 16, pp.105-114.

DÁVILA, Andrés. “Ejército irregular, conflictos irregulares: la institución militar en los últimos quince años”. En: DEAS, Malcolm; LLORENTE, Maria Victoria. *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Editorial Norma, Uniandes, 1999, 630 p.

DÁVILA, Andrés et al. “El ejército colombiano durante el período Samper: paradojas de un proceso tendencialmente crítico”. *Revista Colombia Internacional*, mayo- diciembre 2000, N° 49-50, pp. 148-177.

DE FRANCISCO, Gonzalo. “La fuerza pública y la estrategia para enfrentar el fenómeno guerrillero”. En: DEAS, Malcolm; LLORENTE, Maria Victoria. *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Editorial Norma, Uniandes, 1999, 630 p.

DI JOHN, Jonathan. “Abundancia de recursos minerales y conflicto político violento: una evaluación crítica del modelo del Estado rentista”. En: WILLS, María Emma; SÁNCHEZ, Gonzalo. *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2006, pp. 441-471.

DONADIO, Marcela et. al. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 2010. Disponible sur le site :http://www.seguridadregional-fes.org/upload/5794-001_g.pdf

DUNCAN, Gustavo. *Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 2006, 368 p.

ECHANDÍA, Camilo; BECHARRA, Eduardo. “Conducta de la guerrilla durante el gobierno Uribe Vélez: de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégico”. *Análisis Político*, mayo-agosto 2006, N° 57, pp. 31-54. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

GARCÍA, Andelfo. “Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática”. En: Varios autores (IEPRI). *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: Planeta, 2001, pp. 193-306.

GAVIRIA, José Obdulio. *Sofismas del terrorismo en Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta, 2005, 284 p.

GONZÁLEZ, Fernán. “Para leer el Plan Colombia”. *Cien días vistos por el CINEP*, 2000, V. 10, pp. 10-15.

GONZALEZ, Jorge Iván. “La pobreza disminuye, pero las brechas aumentan”. *Razón Pública.com*, 5 de septiembre de 2011. Disponible sur le site :<http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2369-la-pobreza-disminuye-pero-las-brechas-aumentan.html>

GUTIÉRREZ, Francisco; BARÓN, Mauricio. “Estado, control territorial paramilitar y orden político en Colombia”. En: WILLS, María Emma; SÁNCHEZ, Gonzalo. *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2006, pp. 267-309.

IGNATIEFF, Michael. *El nuevo imperio americano: la reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2003, 120 p.

ISACSON, Adam; OLSON, Joy. *Solo los Hechos 2001-2002. Un breve recorrido por las relaciones de los Estados Unidos en materia de defensa y seguridad con América Latina y El Caribe*. Washington: LatinAmericaWorkingGroup, 2001, 259 p.

JARAMILLO, Sergio; DUNCAN, Gustavo. *De la transacción a la construcción: el proceso con las Autodefensas*. Bogotá: Fescol, Corporación Nuevo Arco Iris, Ideas para la Paz. Marzo de 2006. (En línea). Disponible sur le site :http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/analisis/De_la_transaccion_a_la_construccion.pdf

KALDOR, Mary. *Las nuevas guerras: la violencia organizada en la era global*. Barcelona : Editorial Tusquets, 2001, 242 p.

KAPLAN, Robert. *Gruñidos Imperiales: el imperialismo norteamericano sobre el terreno*. Barcelona: Ediciones B, 2007, 454 p.

LAUNAY, Stephen. *Chavez-Uribe - Deux voies pour l'Amérique latine ?* Paris : BUCHET CHASTEL. 2010.

LAUNAY, Stephen. « Penser la guerre de Colombie : nouvelles orientations », *Cahiers des Amériques latines* n°66, 2011/1.pp. 177-199.

LEAL, Francisco. “La política de Seguridad Democrática 2002-2005”. *Análisis Político*, mayo-agosto 2006, N°57, pp. 3-30. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

LEAL, Francisco. *La inseguridad de la seguridad: Colombia 1958-2005*. Bogotá: Editorial Planeta, 2006. 288 p.

LEAL, Francisco. “Una visión de la seguridad en Colombia”. *Análisis Político*, septiembre-diciembre, 2011: N° 73, pp. 3-36. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

LÓPEZ, Claudia (Ed.). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado en Colombia*. Bogotá: Editorial Debate, 2010, 524 p.

MALAGÓN, Margarita. “Los derechos humanos en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia.” En: RESTREPO, Luis Alberto (ed.). *Estados Unidos: Potencia y prepotencia* Bogotá: Tercer Mundo Editores: IEPRI ; DNP, 1997, 334 p.

MARCELLA, Gabriel; SCHULZ, Donald. “Las tres guerras de Colombia. Estrategia de Estados Unidos en la encrucijada”. *Análisis Político*, mayo-agosto 1999, No. 37, pp. 44-63. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

MARKS, Thomas. *Colombian Army adaptation Farc Insurgency*. Washington: Strategic Studies Institute, 2002, 44 p.

MARKS, Thomas. “Colombian army counterinsurgency”. *Crime, Law and Social Change*, July 2003, v. 40, no. 1, pp. 77-105.

MCLEAN, Philip. “Colombia: Failed, Failing or Just Weak?” *The Washington Quarterly*, 2002, Vol. 25, No. 3, pp. 123-134.

MEJÍA, Daniel et al. “Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)”. *Documentos CEDE*, marzo de 2011, N° 13. Bogotá: Universidad de los Andes: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Disponible [sur le site :http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2011/Una_evaluacion_del_Plan_de_Consolidacion_Integral_de_la_Macarena_PCIM](http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2011/Una_evaluacion_del_Plan_de_Consolidacion_Integral_de_la_Macarena_PCIM)

MÉNDEZ, María Lucía; RIVAS, Ángela. *Alternativas de generación de ingresos para desmovilizados: El Programa de reinserción a la vida civil y la Alta Consejería para la Reintegración*. Informes Fundación Ideas para la Paz, 2008. Disponible [sur le site](http://www.ideas.org.co/)

[:http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_informes_fip/generacion_de_ingresos_web.pdf](http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_informes_fip/generacion_de_ingresos_web.pdf)

MISAS, Gabriel. *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia: Facultad de Ciencias Económicas; Escuela de Economía, 2002, 318 p.

MONTENEGRO, Iván. “Colombia: hacia una economía realmente productiva.” *Razón Pública*. 14 de marzo de 2011. Disponible sur le site [:http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1880-colombia-hacia-una-economia-realmente-productiva-.html](http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/1880-colombia-hacia-una-economia-realmente-productiva-.html)

MORENO, María Camila. “Seis años bajo la Ley de Justicia y Paz: logros, limitaciones y expectativas de la justicia transicional en Colombia”. *Razón Pública.com.*, 1° de agosto, 2011. Disponible sur le site [:http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2260-seis-anos-bajo-la-ley-de-justicia-y-paz-logros-limitaciones-y-expectativas-de-la-justicia-transicional-en-colombia-.html](http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2260-seis-anos-bajo-la-ley-de-justicia-y-paz-logros-limitaciones-y-expectativas-de-la-justicia-transicional-en-colombia-.html)

MUNKLER, Herfried. *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI, 2005, 225 p.

NYE, Joseph S. “Smart Power and the ‘War on Terror’”. *Asia-Pacific Review*, May 2008, Vol. 15, Issue 1, pp. 1-8. Disponible sur le site [:www.informaworld.com.exproxy.usawcpubs.org/smpp/section?content=a793960115](http://www.informaworld.com.exproxy.usawcpubs.org/smpp/section?content=a793960115)

ORTIZ, Roman. “¿Un presidente colombiano llamado Álvaro Uribe Vélez?”. *ARI*, 2002, N° 6. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Disponible sur le site [:http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+6-2002](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+6-2002)

ORTIZ, Roman. “Luces y sombras de la estrategia contrainsurgente del presidente Uribe”. *ARI*, 2002, N° 52. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Disponible sur le site [:http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+52-2002](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+52-2002)

ORTIZ, Roman. “Los interrogantes de la campaña contrainsurgente en Colombia.” *ARI*, 2003, N° 145. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Disponible sur le site [:http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+145-2003](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+145-2003)

ORTIZ, Roman. “La estrategia de seguridad de la administración Uribe: un balance de oportunidades y retos”. *ARI*, 2004, N° 46. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Disponible sur le site [:http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/794c2c004f018646ba62fe31](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/794c2c004f018646ba62fe31)

RANGEL, Alfredo. *Guerra Insurgente: conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*. Bogotá: Intermedio Editores, 2001, 453 p.

RANGEL, Alfredo; MEDELLÍN, Pedro. *Política de Seguridad Democrática*. Bogotá: Editorial Norma: Semana, Colección Cara y Sello, 2010, 247 p.

REIS, Betina. *Cooperación para el control social y poblacional. El concepto de la cooperación civil-militar en el caso colombiano*. Noviembre de 2007. (En línea) Disponible sur le site :<http://www.gruposur.eu.org/El-concepto-de-la-cooperacion.html>

REYES, Alejandro. "La violencia y el problema agrario en Colombia". *Análisis Político*, 1987, N° 2, pp. 40-61. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

REYES, Alfonso. "La implantación del Sistema Penal acusatorio en Colombia: un estudio multidisciplinario". *Revista de ingeniería*, 2005, No. 22, pp. 6-15. Universidad de los Andes. Disponible sur le site :<http://revistaing.uniandes.edu.co/pdf/rev22art1.pdf>

RODRÍGUEZ, María Cristina. *Evaluación de la figura de la Conciliación en Equidad y Jueces de Paz*. Bogotá: MSD-USAID, 2001.

ROJAS, Diana Marcela. "Balance de la Política Internacional del gobierno Uribe". *Análisis Político*, mayo-agosto 2006, N°57, pp. 85-105. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

ROJAS, Diana Marcela. "La Política internacional de Pastrana en tres actos". *Análisis Político*, 2002, N°46, pp. 100-115. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

ROMERO, Mauricio. *Paramilitares y autodefensas: 1998-2003*. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, 2003, 295 p.

ROMERO, Mauricio et. al.. *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: CEREC: Corporación Nuevo Arco Iris, 2007, 396 p. Disponible sur le site :http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/libros/Libro_parapolitica.pdf

ROMERO, Mauricio; ARIAS, Angélica. "Bandas criminales, seguridad democrática y corrupción." *Revista Arcanos*, N° 14, diciembre de 2008. Disponible sur le site :

http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos_14_diciembre_2008_files/arcanos_14_informe_bandas_emergentes.pdf

ROMERO Mauricio; ARIAS, Angélica. "Sobre paramilitares, neoparamilitares y afines: crecen sus acciones ¿qué dice el gobierno?" *Revista Arcanos*, N° 15, abril de 2010. Disponible sur le site: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos3.pdf

ROMERO, Mauricio; ARIAS, Angélica. "A 10 años del inicio del Plan Colombia." *Revista Arcanos*, N° 16, abril de 2011. Disponible sur le site :http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos16_abril_2011_files/pla_n_colombia_nuevos_carteles_web.pdf

SOTO, Andrés; GIHA, Yaneth; RIVEROS, Héctor. "El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos". *Revista Cepal*, diciembre de 1999, No. 69, pp. 163-180. Disponible sur le site :<http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2067/gihaesp.pdf>

SWEENEY, John. "Colombia's Narco-Democracy Threatens Hemispheric Security". *The Heritage Foundation Backgrounder*, 1995, No.1028. Disponiblesur le site :<http://www.heritage.org/research/reports/1995/03/colombias-narco-democracy-threatens-hemispheric-security>

THOUMI, Francisco. "Drogas en 2011: Tendencias y reflexiones". *Razón Pública.com.*, 3 de julio, 2011. Disponible sur le site :<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2176-drogas-en-2011-tendencias-y-reflexiones.html>

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. "Condicionalidad y drogas: El caso de Colombia". *Colombia Internacional*, enero-marzo de 1997, N° 37, pp. 4-9. Universidad de Los Andes.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel. "La construcción de un 'Estado fallido' en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia". *Análisis Político*, septiembre-diciembre 2008, N° 64, pp. 67-104. IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

UPRIMNY, Rodrigo. *Jueces de paz y justicia informal: una aproximación conceptual a sus potencialidades y limitaciones*. DeJusticia: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. 12 de diciembre, 2005. Disponible sur le site :http://www.dejusticia.org/resultados.php?texto_busq=justicia+informal

VALENCIA, León. "Bandas criminales, la nueva amenaza." *Revista Arcanos*, N° 16, abril de 2011. Disponible sur le site :http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos16_abril_2011_files/editorial_arcanos_16_web.pdf

VARGAS, Ricardo. "Cultivos ilícitos en Colombia elementos para un balance". En: RANGEL, Alfredo (Comp.). *Narcotráfico en Colombia: economía y violencia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005, 226 p.

VARGAS, Ricardo. *Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social: propuestas hacia un cambio de estrategia*. Bogotá: Diálogo Inter-agencial en Colombia, 2008. (En línea). Disponible sur le site :<http://www.planeaantioquia.org/planea/images/stories/pdf/desarrolloalternativoencolombia.pdf>

VARGAS, Ricardo. “Drogas y Conflictos: Desarrollo alternativo y conflicto en Colombia”. *Revista Futuros*, 2005, Vol. III, N° 9. (En línea). Disponible sur le site :<http://www.revistafuturos.info>

VARGAS, Ricardo. *Las Farc y el tráfico ilícito de drogas*. Cochabamba, Bolivia: Acción Andina, 1999, 14 p.

VARGAS, Ricardo. *La Política de Desarrollo Alternativo frente a un escenario de ampliación de recursos por parte de la Colaboración de Estados Unidos : recomendaciones de política*. Informe Final. DIAL, julio 2008.

VILLAMIZAR, Andrés. *Fuerzas Militares para la guerra: La agenda pendiente de la reforma militar*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2003, 133 p.

VILLAMIZAR, Andrés. *La reforma de la inteligencia: un imperativo democrático*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2004, 125 p.

VILLAMIZAR, Andrés; ESPEJO, Germán. *El Gasto en Seguridad y Defensa en Colombia: De la Contención a la Ofensiva*. Bogotá: Documentos ocasionales, Fundación Seguridad y Democracia, 2004.

WATSON, Cynthia. “Civil-Military Relations in Colombia: A Workable Relationship or a Case for Fundamental Reform?” *Third World Quarterly*, 2000, Vol. 21, No. 3, pp. 529-548.

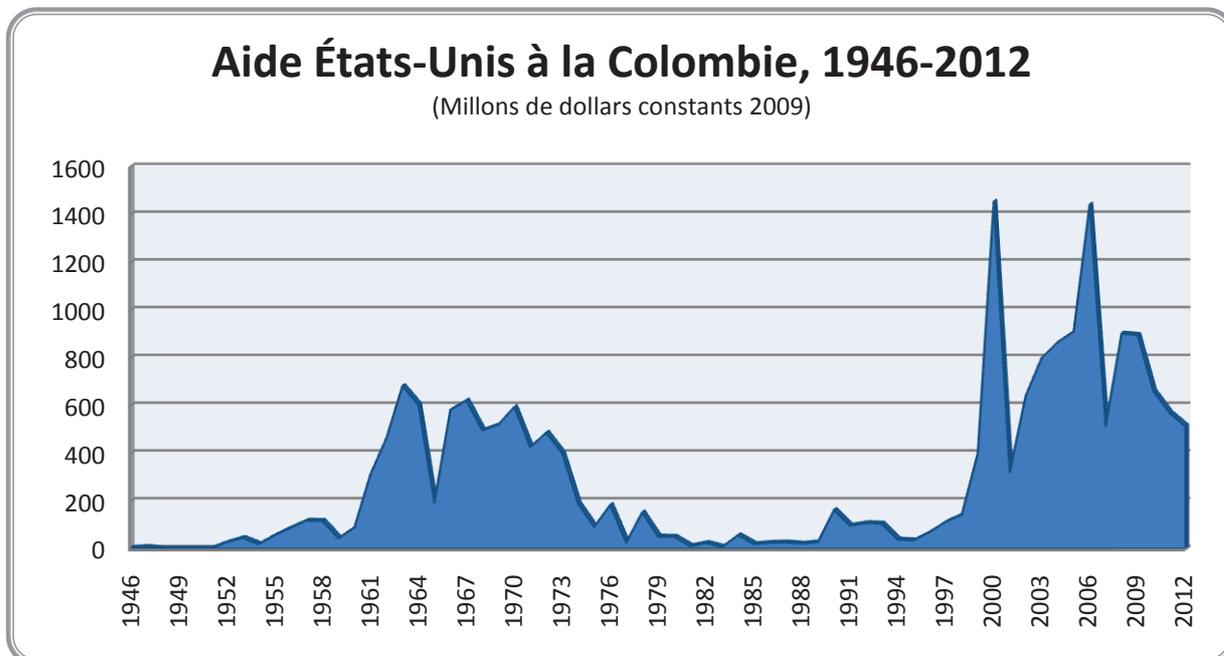
ZACKRISON, James L. (ed.). *¿Crisis? ¿Cuál Crisis? Conferencia sobre temas de seguridad en Colombia*. Washington, D.C.: Instituto para Estudios Estratégicos Nacionales, Universidad de Defensa Nacional, 18-19 de mayo, 1.998. Disponible sur le site :

<http://www.ndu.edu/inss/books/books%20%201999/Crisis%20What%20Crisis%20Spa%20Oct%2099/spcris14.html>

ANNEXES

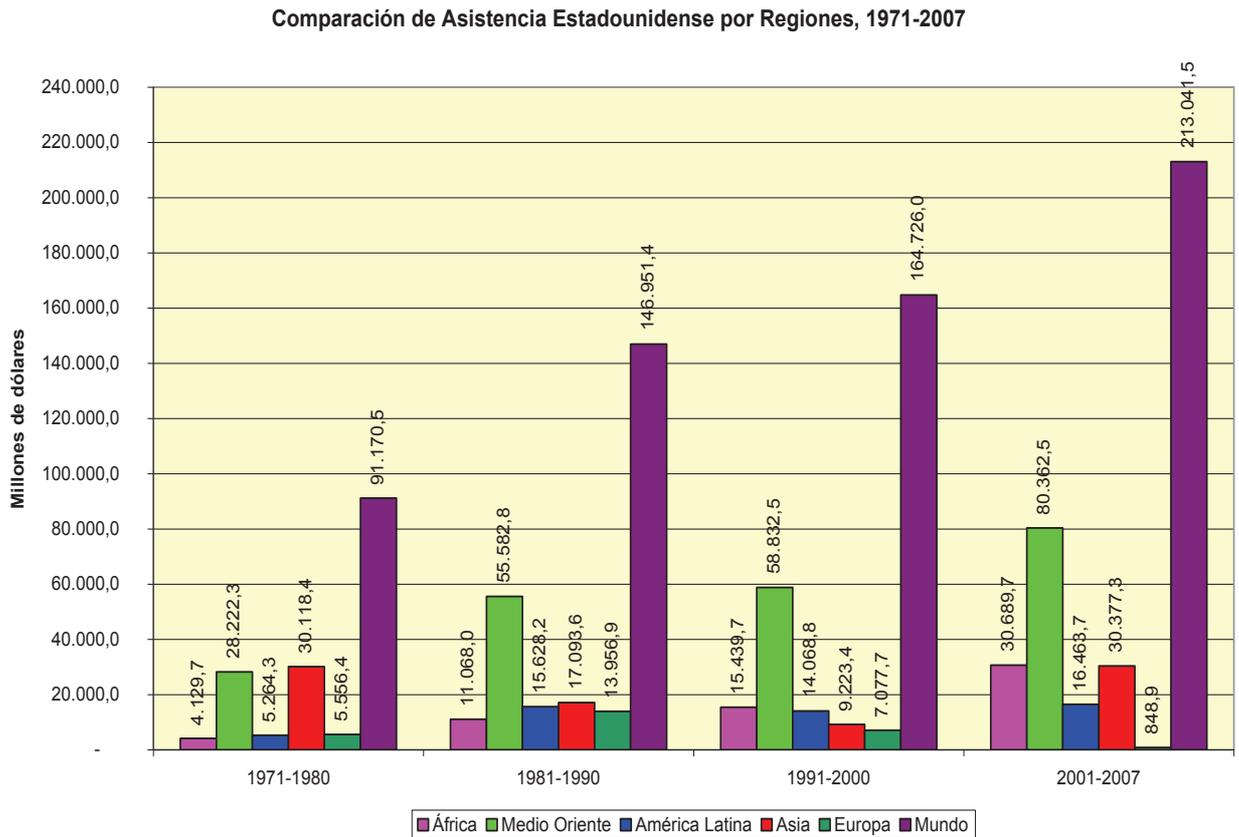
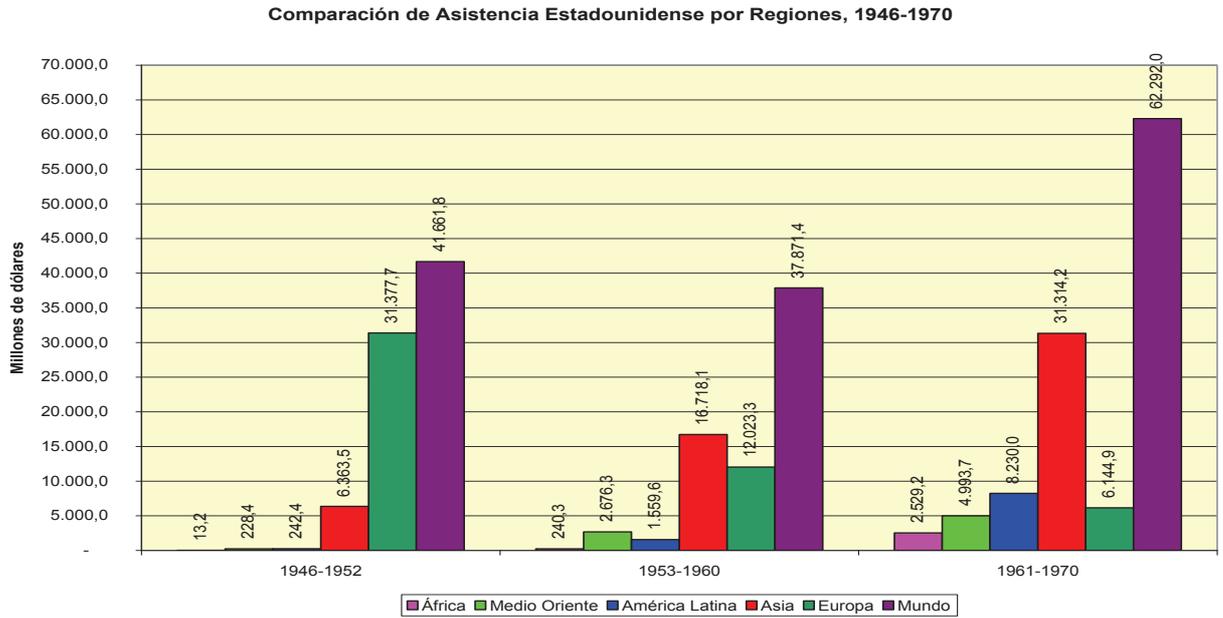
Chapitre 2 L'Alliance pour le progrès

Graphique 1:



Source: *U.S. Overseas Loans and Grants, Obligations and Loan Authorizations*—commonly known as the *Greenbook*. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/query/do>. Pour les données 1946-2009. Les données des années 2010, 2011 y 2012 sont prises de *Just the Facts*. <http://justf.org/Country?country=Colombia>.

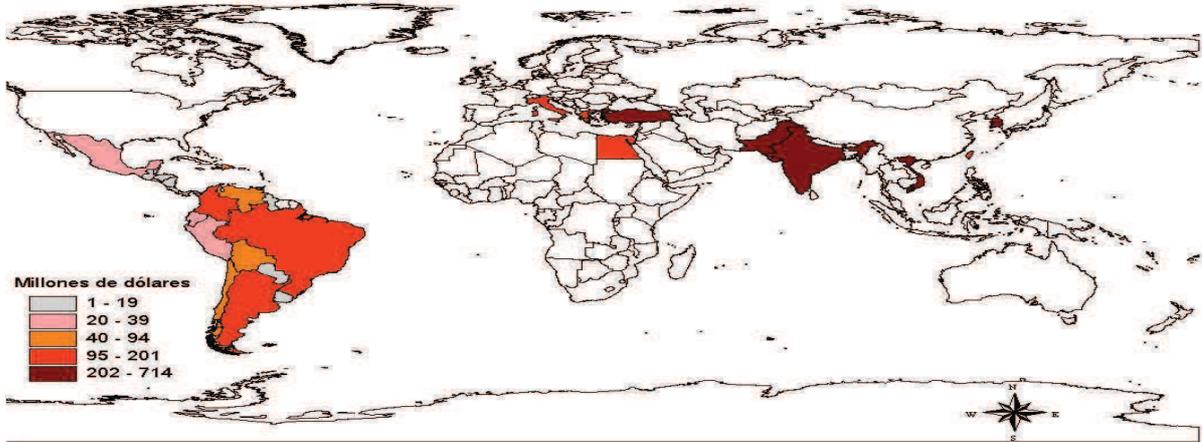
Graphique 2 comparaison aide États-Unis par régions du monde



Source: Selon les données du US Overseas Loans & Grants [Greenbook]. Economic-Military Assistance, Total in millions historical \$US. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

Carte 1

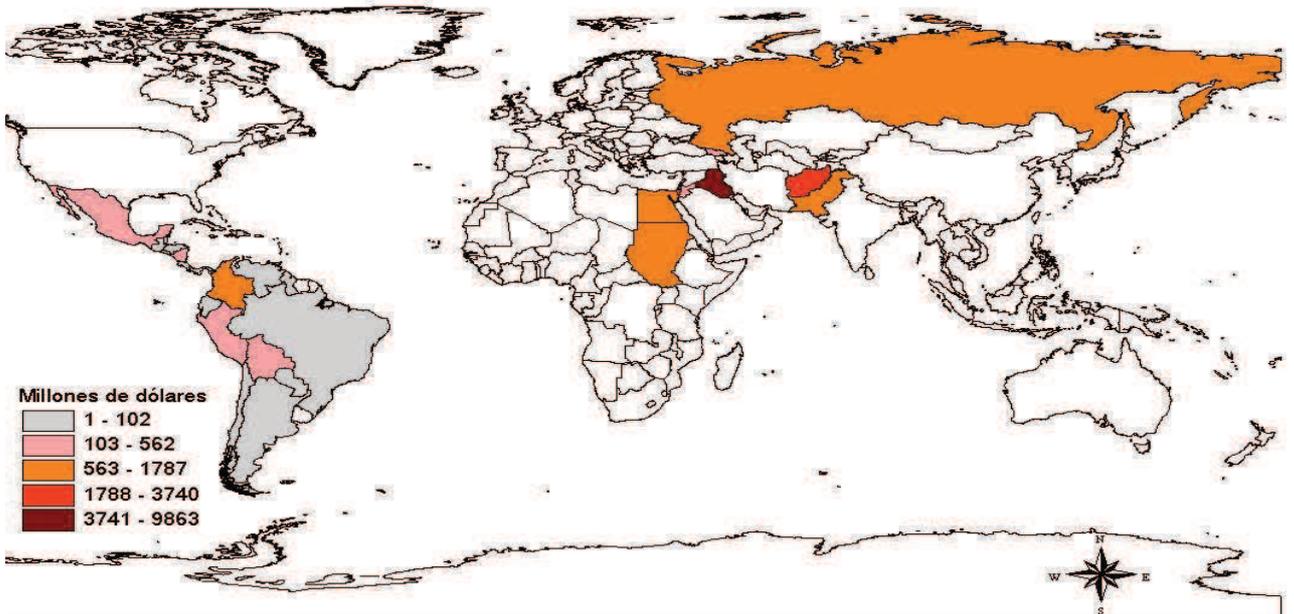
Ayuda EEUU, 10 primeros países del Mundo y América Latina (1963)



Fuente de datos numéricos: US Overseas Loans & Grants [Greenbook], Economic Military Assistance, Total in millions historical \$US. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>

Carte 2

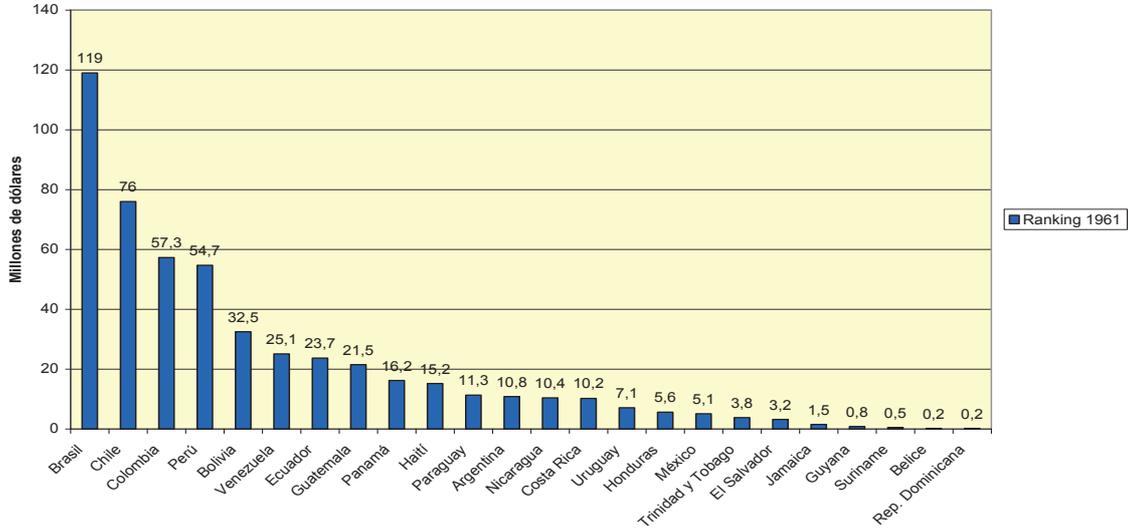
Ayuda EEUU, 10 primeros países del Mundo y América Latina (2006)



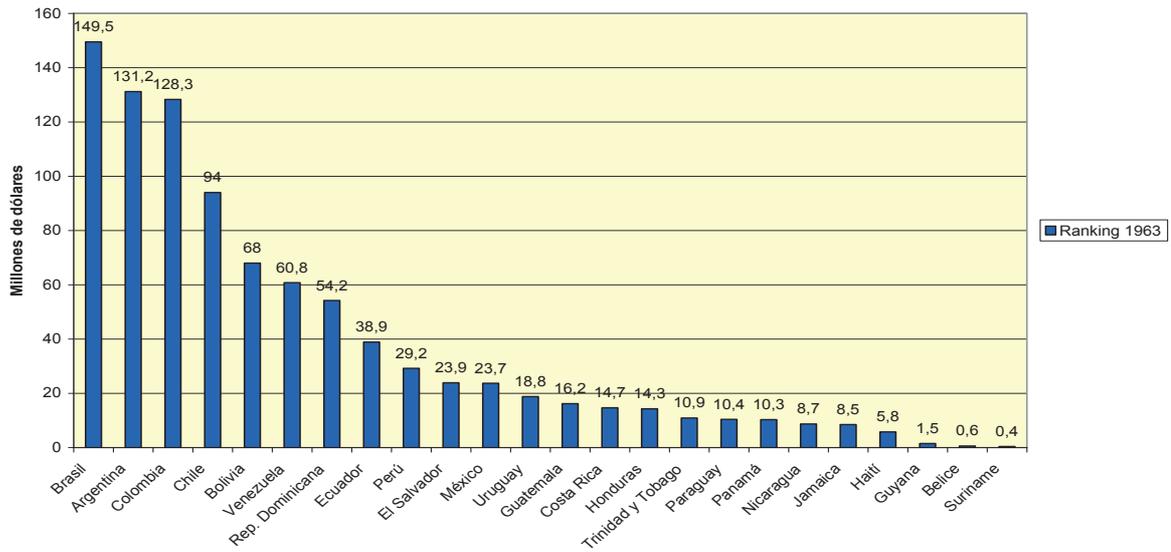
Fuente de datos numéricos: US Overseas Loans & Grants [Greenbook], Economic Military Assistance, Total in millions historical \$US. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>

Graphique 3 Évolution de la' aide des Etats-Unis vers l' Amérique latine sous l'APP (1961-1973)

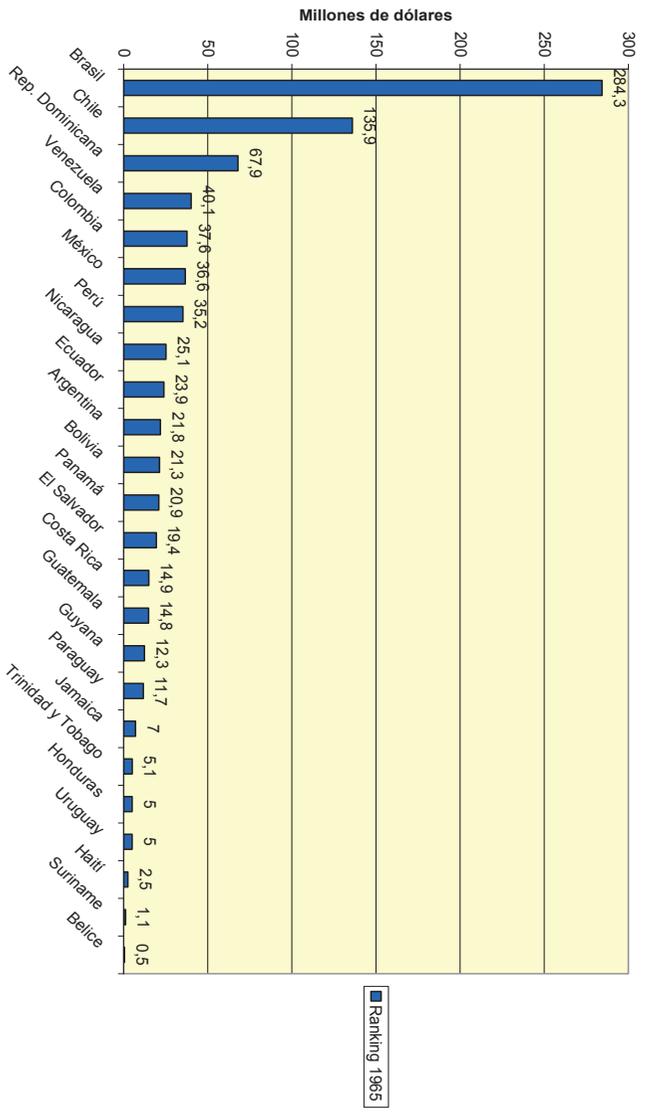
Ayuda Norteamericana a América Latina, 1961



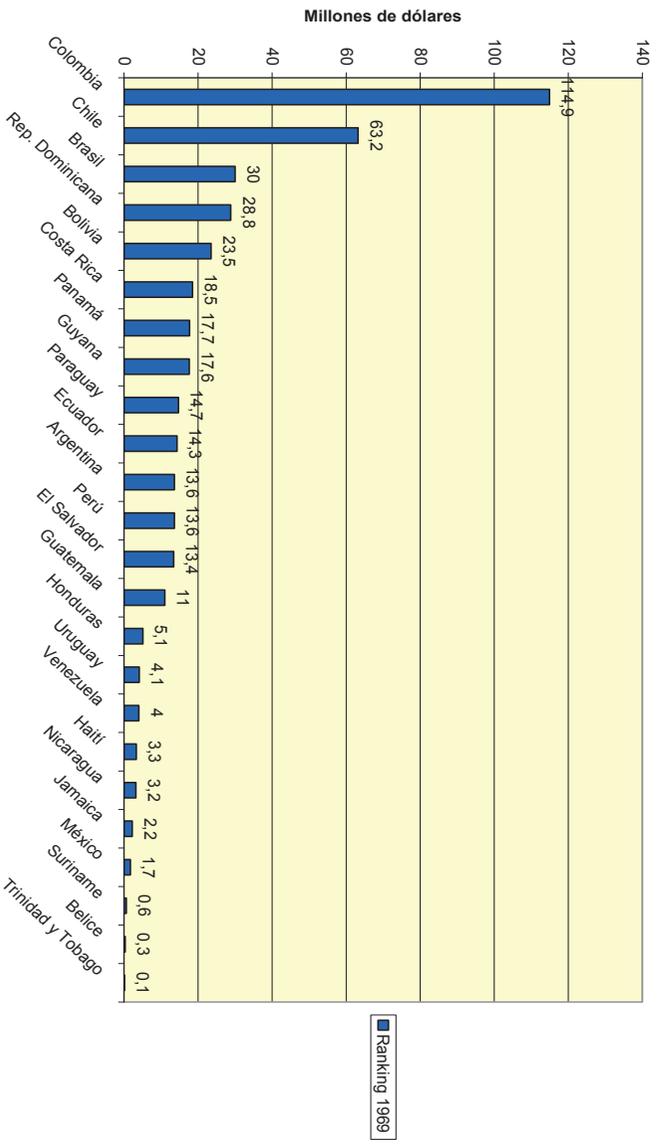
Ayuda Norteamericana a América Latina, 1963



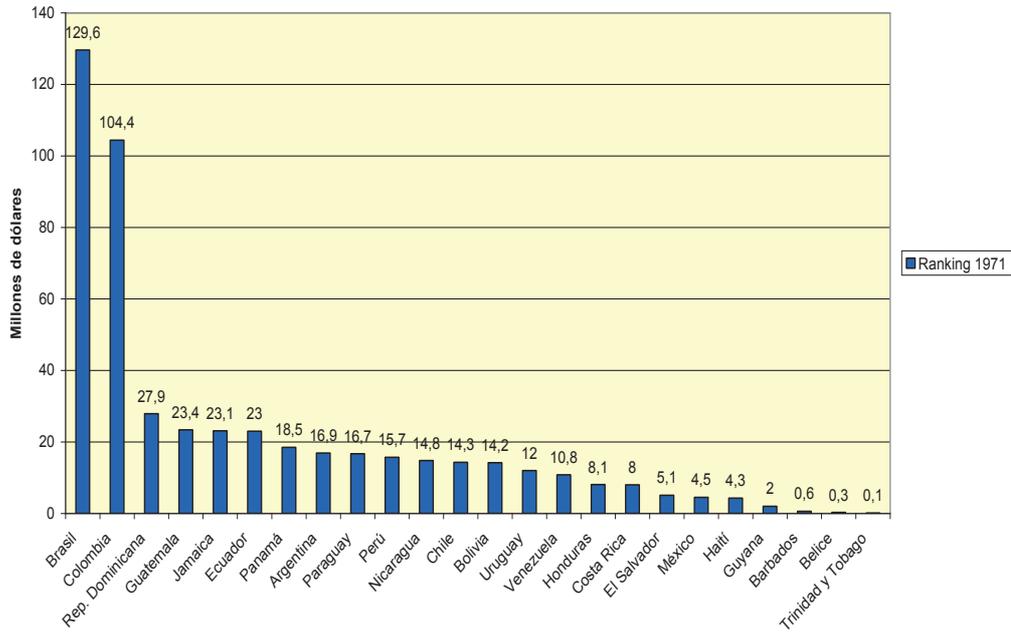
Norteamericana a América Latina, 1965



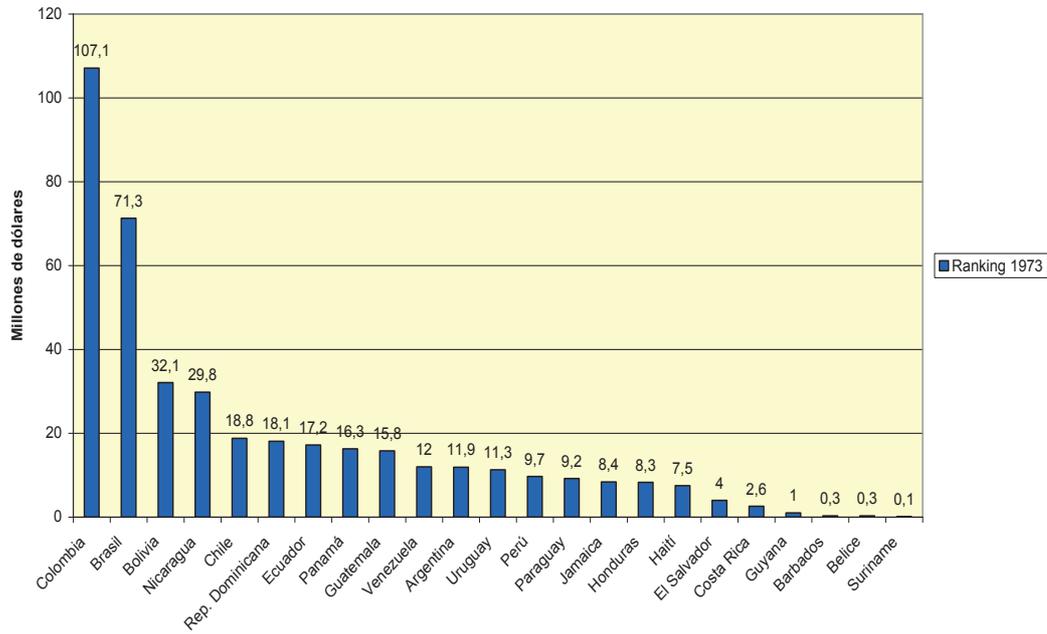
Ayuda Norteamericana a América Latina, 1969



Ayuda Norteamericana a América Latina, 1971

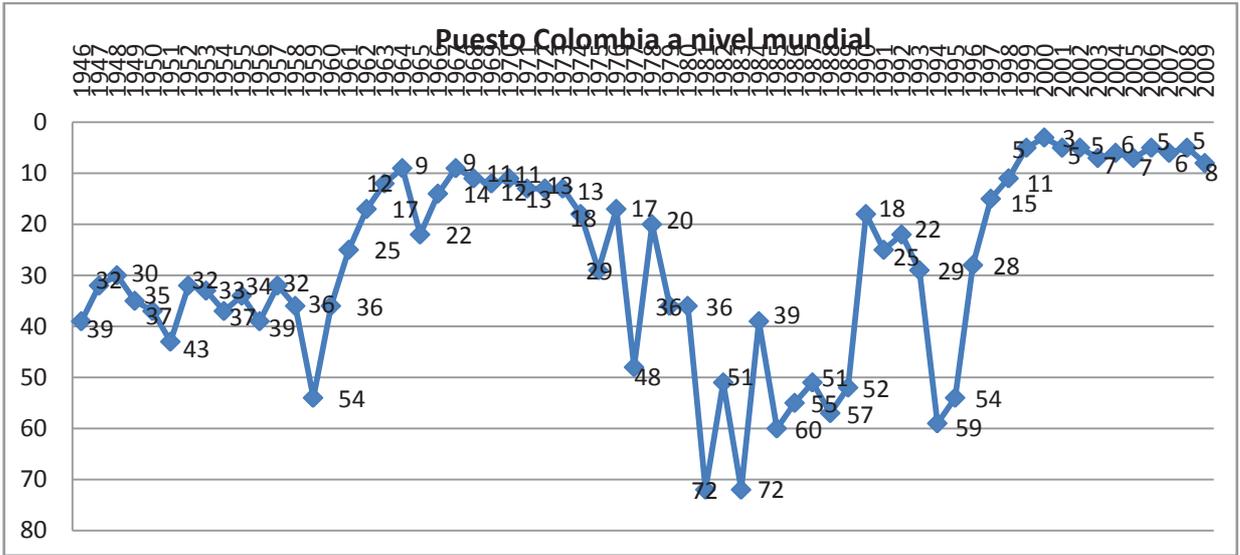


Ayuda Norteamericana a América Latina, 1973



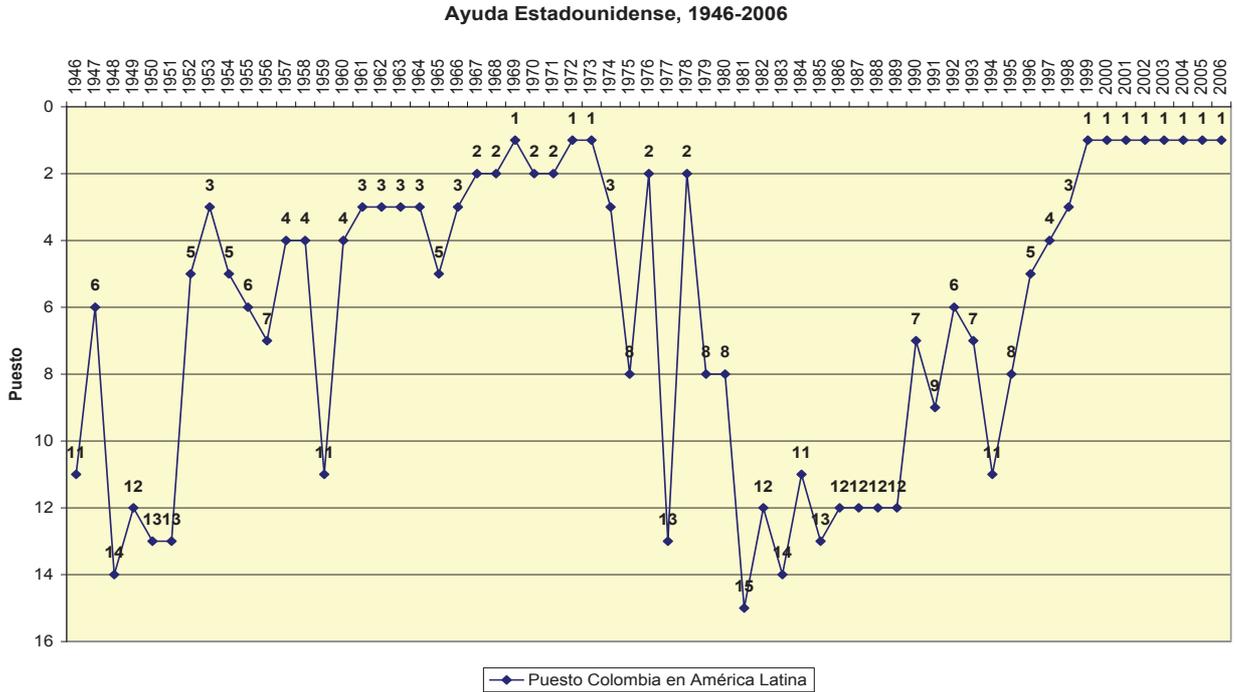
Source: Selon les données du *U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook)*, historical-dollar 1961-68. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

Graphiques 4 Place de la Colombie dans l'aide nord-américaine au niveau mondial 1946-2006.



Source: Selon les données du US Overseas Loans & Grants [Greenbook]. Economic-Military Assistance, Total in millions historical \$US. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

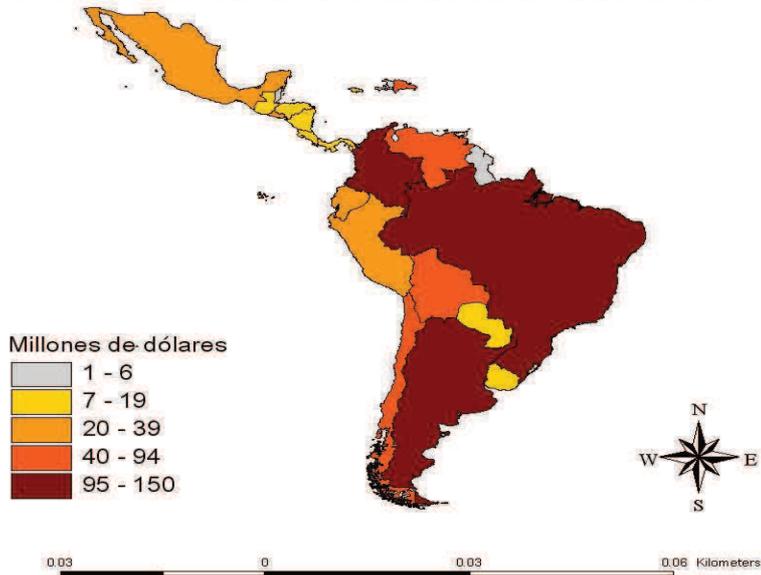
Graphique 5 Place de la Colombie dans l'aide nord-américaine en Amérique latine 1946-2006



Source: Selon les données du US Overseas Loans & Grants [Greenbook]. Economic-Military Assistance, Total in millions historical \$US. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

Carte 3

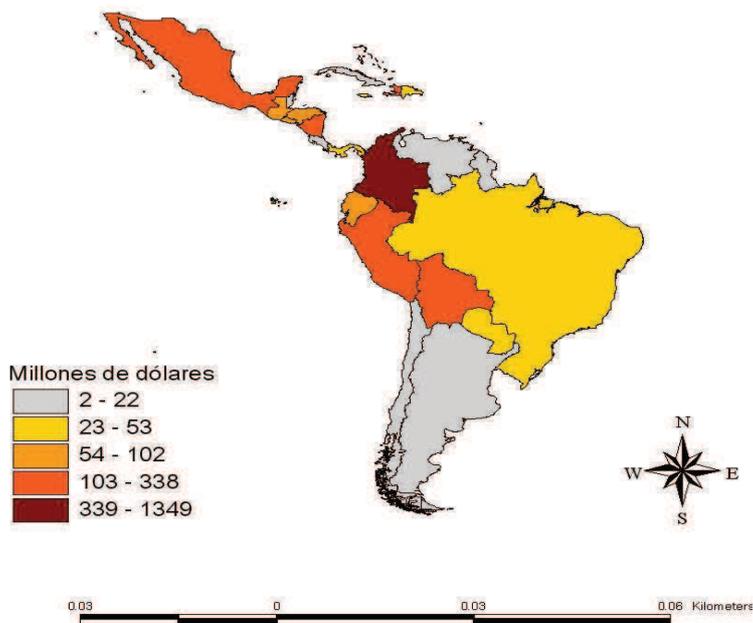
Ayuda norteamericana a América Latina, 1963



Fuente de datos numéricos: US Overseas Loans & Grants [Greenbook]. Economic Military Assistance, Total in millions historical \$US. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>

Carte 4

Ayuda norteamericana a América Latina, 2006



Fuente de datos numéricos: US Overseas Loans & Grants [Greenbook]. Economic Military Assistance, Total in millions historical \$US. <http://qesdb.usaid.gov/gbk/>

Tableau 1 Aide États-Unis vers la Colombie (1946-1960) (Dollars constants 2006)

Programa	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Total Asistencia Económica y Militar (100%)	4.4	8.7	1.4	1.4	2.1	2.0	27.2	46.4	19.5	57.3	88.6	118.2	117.1	44.4	90.4
Asistencia Económica (porcentaje del total)	4.4 100%	8.7 100%	1.4 100%	1.4 100%	2.1 100%	2.0 100%	4.5 16.5%	6.4 13.8%	8.8 45.1%	28.0 48.8%	68.6 77.4%	103.5 87.6%	77.2 66%	34.7 78%	61.9 68.5%
Asistencia Militar (porcentaje del total)	0.0 0%	0.0 0%	0.0 0%	0.0 0%	0.0 0%	0.0 0%	22.7 83.5%	40.0 86.2%	10.7 54.9%	29.3 51.2%	20.0 22.6%	14.7 12.4%	39.8 34%	9.8 22%	28.5 31.5%

Source: U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), U.S. Aid <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

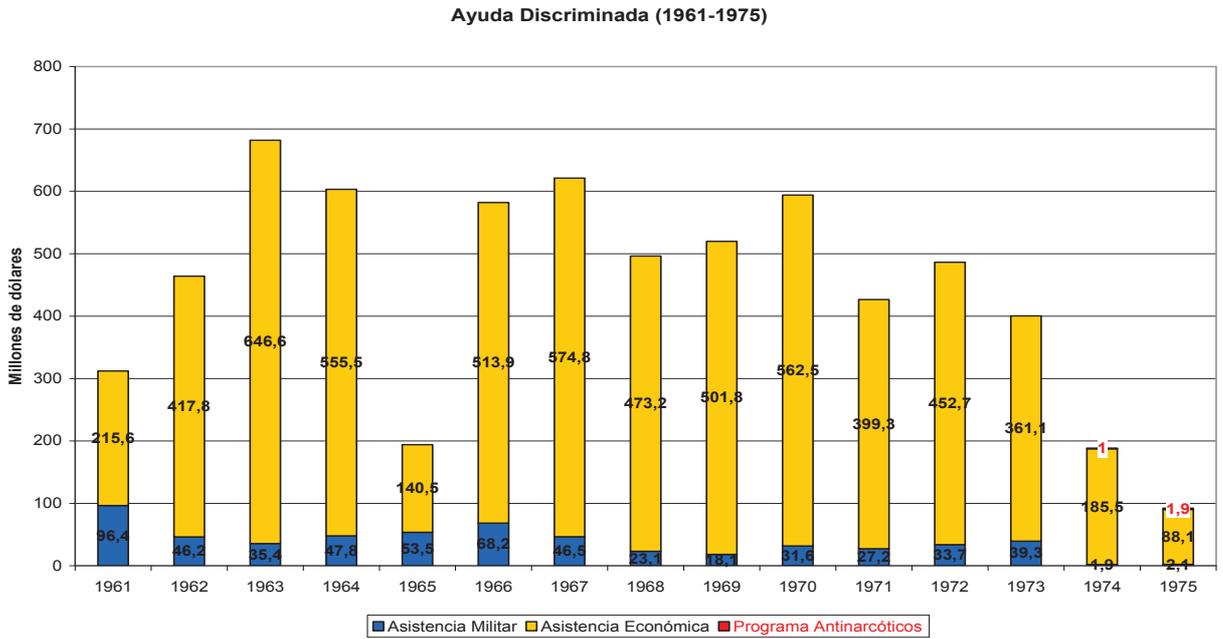
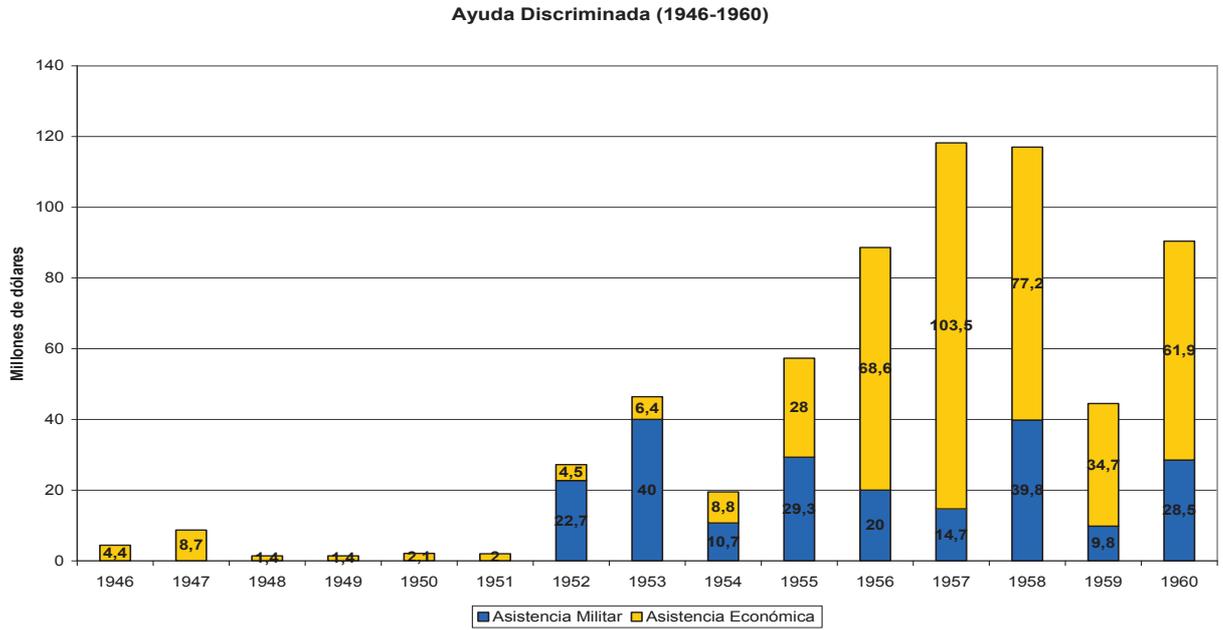
Tableau 2 Chronologie des prêts de l'APP en Colombie

Fecha	Montos	Condiciones	Contexto
20 de abril de 1962	US\$30 millones	Intereses del 3.5% a 15 años, período de gracia de 5 años para la devolución principal. Devaluación del peso, imposición de nuevos impuestos, aumento en los impuestos existentes y contención de la movilidad de capitales extranjeros.	Respaldo al Frente Nacional en la elecciones legislativas y presidenciales de 1962
18 de diciembre de 1962	US\$60 millones; el primer tramo de US\$30 se libera inmediatamente. El segundo tramo (\$30 millones) se libera en octubre de 1963.	Préstamo a 40 años con un interés del 0.75 % anual y un período de gracia de 10 años para el reembolso principal. Programa de préstamo para apoyar la balanza de pagos de Colombia condicionando a reformas fiscales y monetarias	Guillermo León Valencia asume como 2º presidente del FN
11 de marzo de 1964	US\$15 millones, firmado pero no liberado. Es liberado en octubre de 1964	La implementación del presupuesto de importaciones Una “política monetaria sana” un sistema para reportar los excesos presupuestales de la cuenta corriente Un exceso de cuenta corriente no menor a 1.1 billones de Pesos durante 1964.	Elecciones al Congreso. El FN ganó 124 de 184 escaños en la Cámara de Representantes. La ANAPO aumenta su fuerza de 6 a 27 representantes.
13 de julio de 1964	US\$45 millones, pero no liberado. En diciembre de 1964 son liberados los primeros dos tramos (US\$25 millones), junio de 1965 se liberan \$US10 millones, y diciembre de 1965 se libera el último tramo por US\$10 millones	Limitaciones en el aumento de la deuda a corto plazo. Limitación de importaciones a US\$440 millones al año y favorabilidad a las importaciones de bienes de capital. Un plan agrícola comprehensivo un programa específico para promover las exportaciones. Un presupuesto con un exceso en la cuenta corriente y un aumento en la inversión.	

20 de diciembre de 1965	US\$65 millones. Liberados US\$20 millones (primer tramo), En marzo de 1966 se libera el segundo tramo (US\$15 millones). En unio de 1966 se libera el tercer tramo (US\$15 millones) y en agosto de 1966 se libera el cuarto y último tramos (US\$15 millones).	Préstamo a 40 años, con un período de gracia de 10 años para el reembolso principal, y con intereses del 1 por ciento durante el período de gracia y 2.5 por ciento después de éste. Reforma del sistema cambiario Política de fomento a la exportación Reforma tributaria Programas de desarrollo de la educación y la agricultura	En marzo de 1966 Elecciones al Congreso; el FN no alcanza los dos tercios de la mayoría La ANAPO aumenta en el Senado de 2 a 17 escaños y en la Cámara de 27 a 36 escaños. En mayo es elegido Carlos Lleras Restrepo, como 3er presidente del FN con el 70% de los votos. Asume la presidencia en agosto de 1966.
27 de mayo de 1967	US\$100 millones. Liberados US\$40 millones (primer tramo). En septiembre es liberado el segundo tramo (US\$20 millones); en diciembre de 1967 es liberado el tramo (US\$20 millones); el último tramo es liberado en mayo de 1968 (US\$20 millones).	Préstamo por 40 años al 2½ por ciento con un período de gracia de 10 años en el reembolso principal durante el cual el interés sería del 1 por ciento. Reforma monetaria Revisión de las políticas fiscal y salarial Fomento a las exportaciones Reforma del sistema fiscal Plan para la agricultura Adicionalidad de las exportaciones de EEUU	En marzo de 1968 elecciones al Congreso. El Frente Nacional aumentó su fuerza de 107 entre 190 escaños en 1966 a 144 entre 204 escaños en 1968. Las alas más conservadoras del Partido Conservador perdieron terreno. Unificación de las facciones del partido liberal y apoyo al gobierno del un sector importante del partido conservador.
15 de julio de 1968: liberado el segundo (último) tramo (US\$7 millones) del programa de préstamo agrícola de julio de 1968.	US\$58 millones; liberados US\$35 millones (primer tramo). En diciembre de 1968: liberado el segundo y último (US\$23 millones)	Préstamo para el sector agrícola de US\$15 millones; liberados \$8 millones (primer tramo). En diciembre 1968 liberado el último tramo (US\$7 millones).	

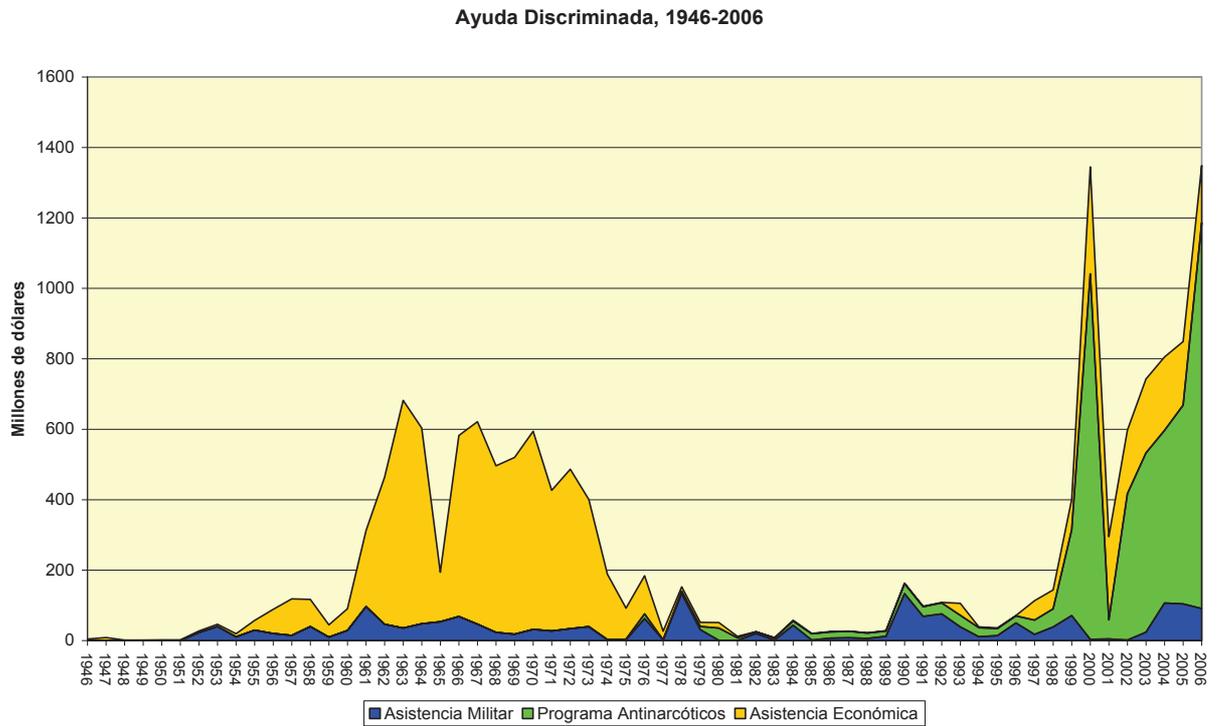
Source: *Survey of the Alliance for Progress Colombia. A case history of U.S. Aid 1969* (Washington: Committee on Foreign Relations United States Senate).

Graphique 6 Evolution de l'aide à la Colombie sous l'APP.



Source: Selon les données du *U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook)*, constant-dollar 2006. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

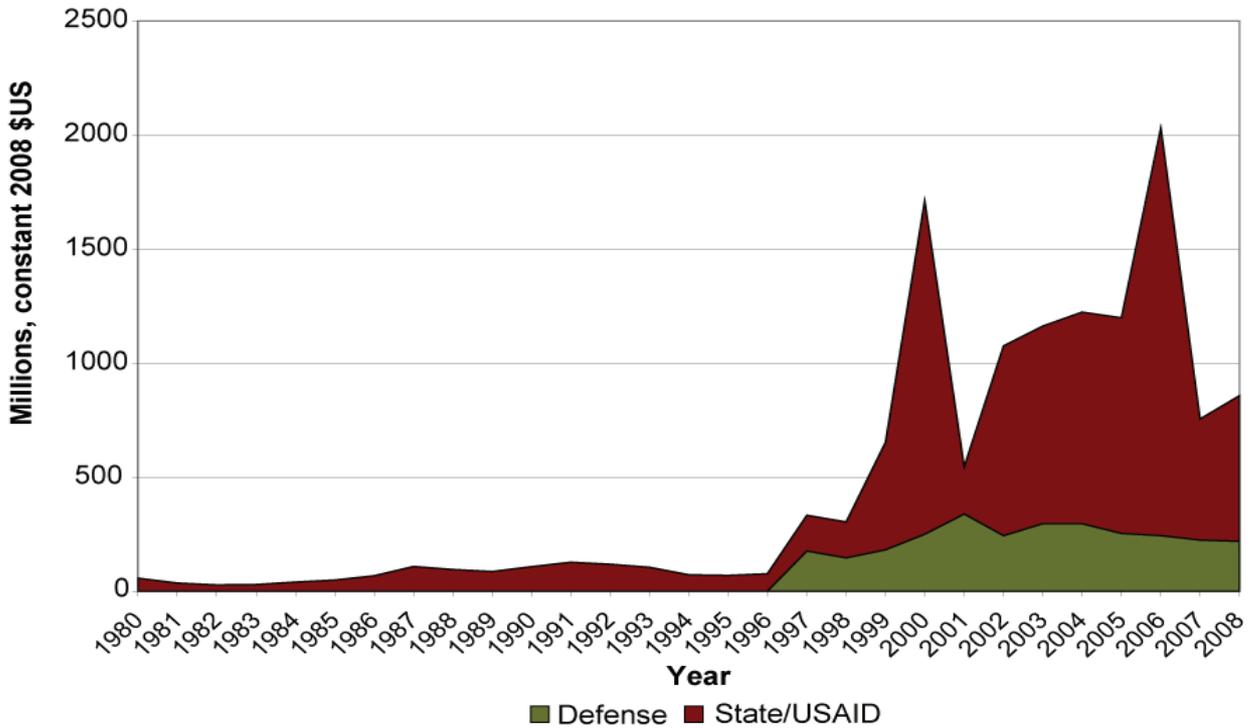
Graphique 7 Evolution de l'aide nord-américaine à la Colombie EE UU (1946-2006)



Source : Selon les données du *U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook)*, constant-dollar 2006. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

Annexes Chapitre 3 La lutte contre les drogues depuis 1975

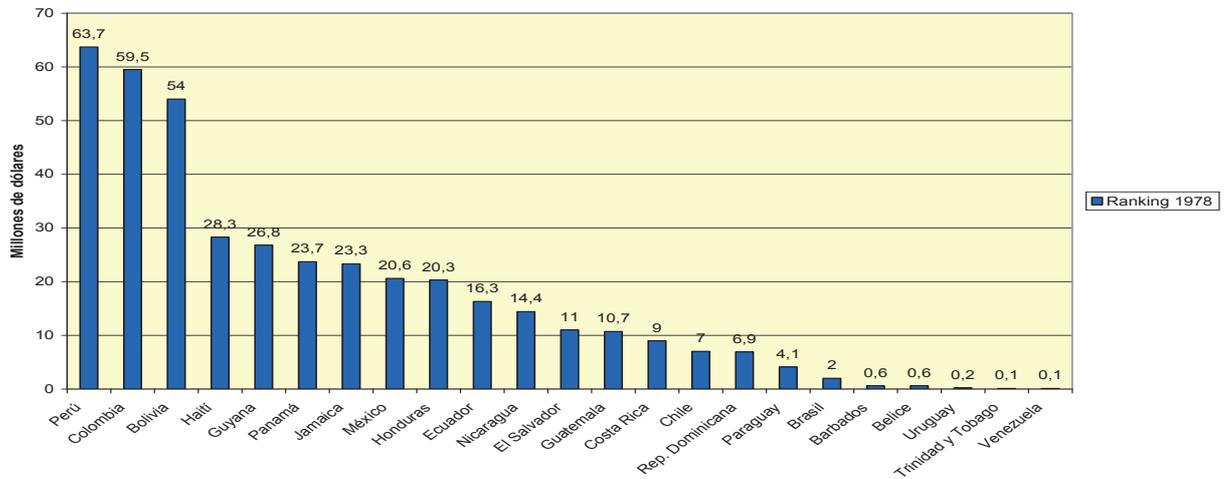
Graphique 1
Aide anti-drogues nord-américaine vers l'Amérique latine 1980-2008
(millions de dollars constants 2008)



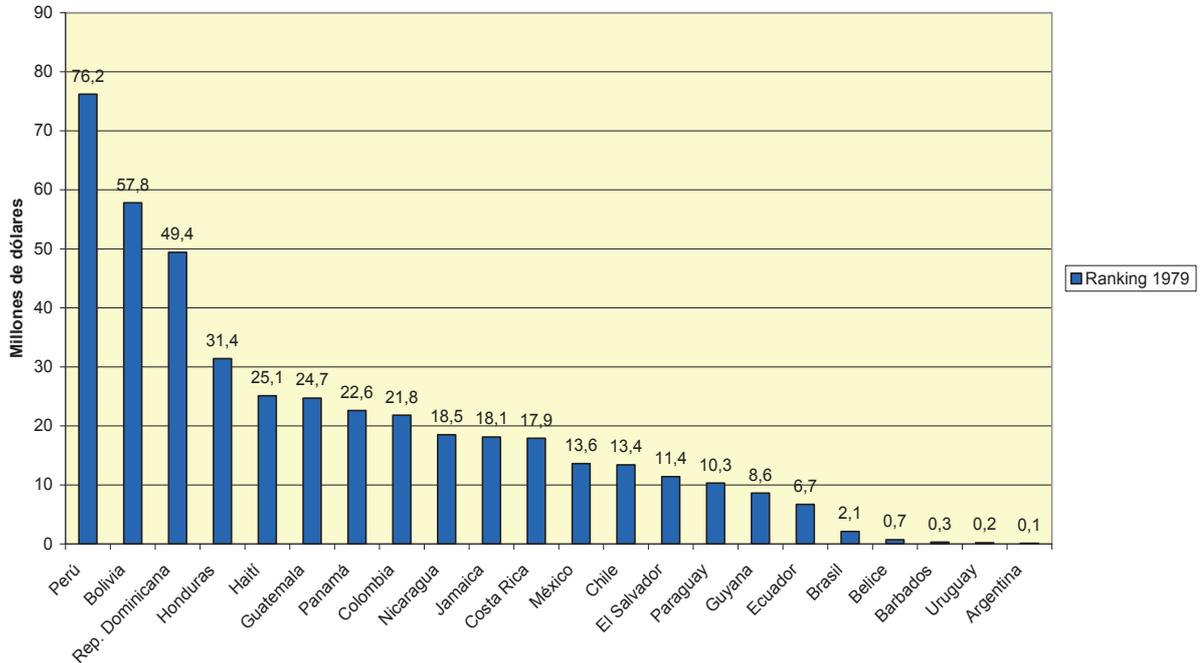
Source :U.S. Agency for International Development, U.S. Overseas Loans and Grants: Obligations and Loan Authorizations (1945-2008). 2008 is the most recent data available from this source.

Graphique 2. Aide des Etats-Unis vers l'Amérique latine 1978-1980

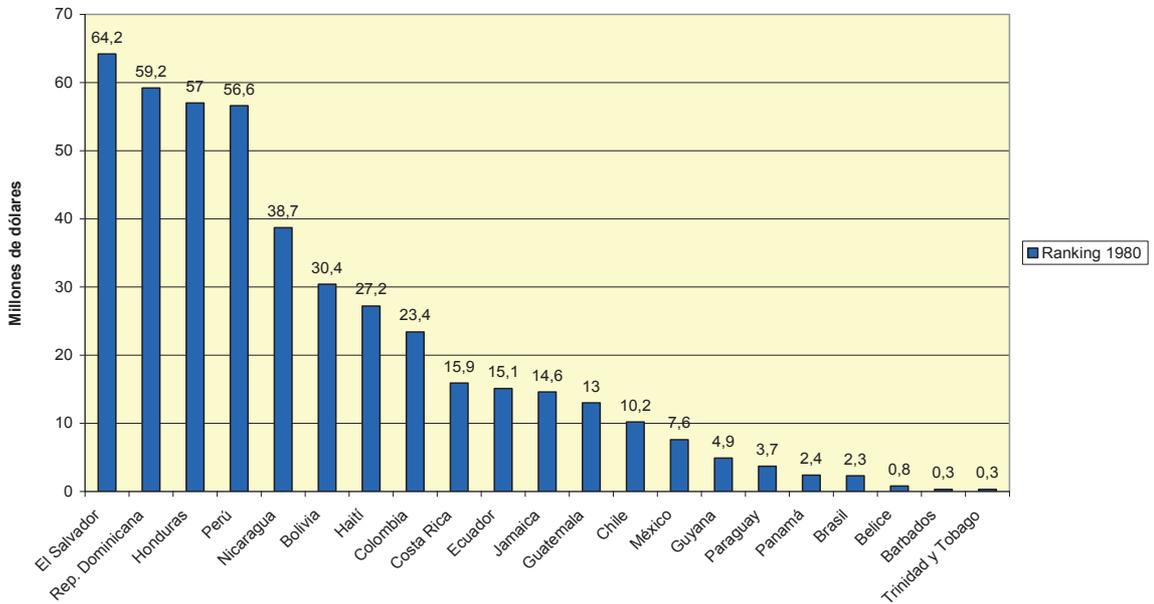
Ayuda Norteamericana a América Latina, 1978



Ayuda Norteamericana a América Latina, 1979

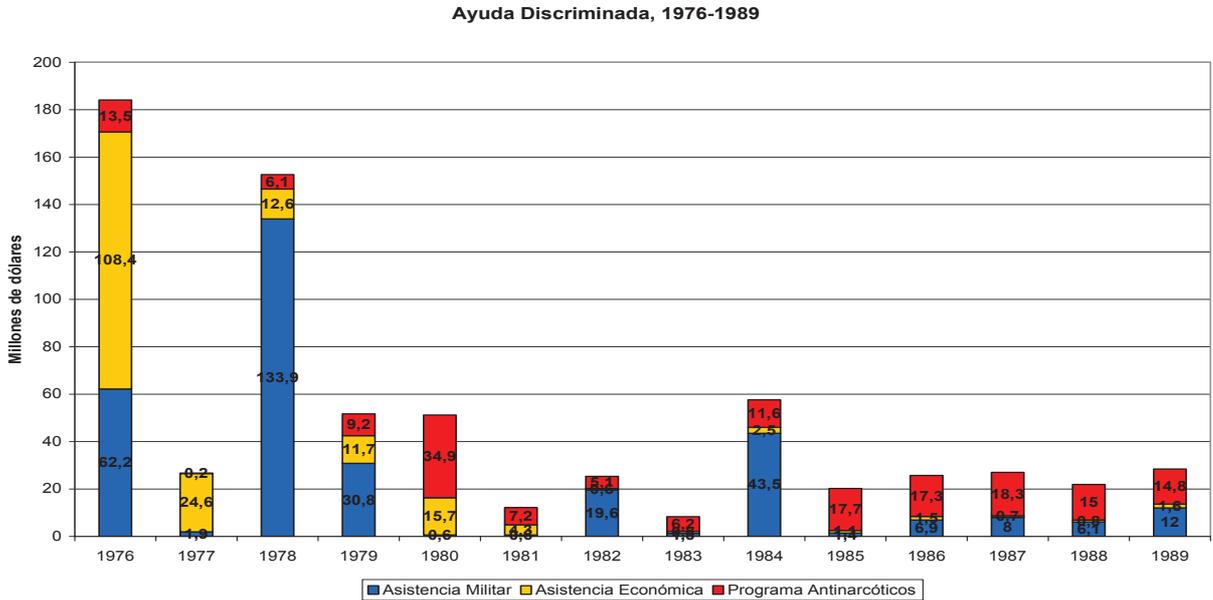


Ayuda Norteamericana a América Latina, 1980



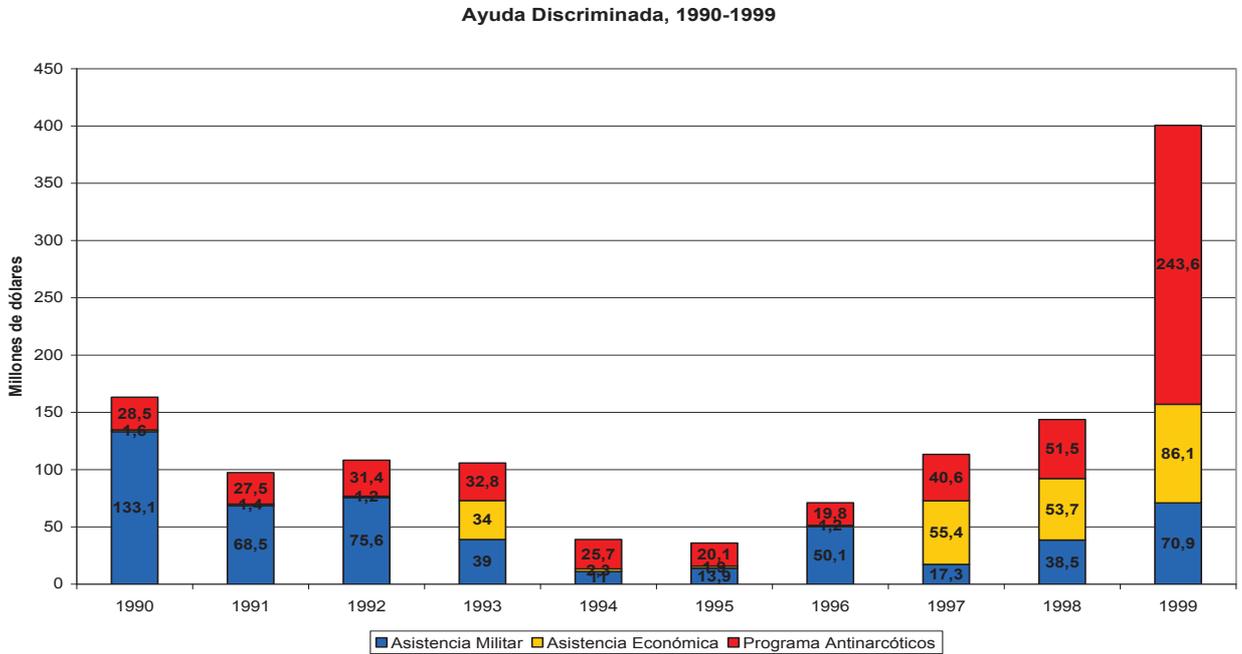
Source: *U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook), historical-dollar.*
<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

Graphiques 3: Aide nord-américaine vers la Colombie, 1976-1989.



Source: *U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook)*, constant-dollar 2006. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

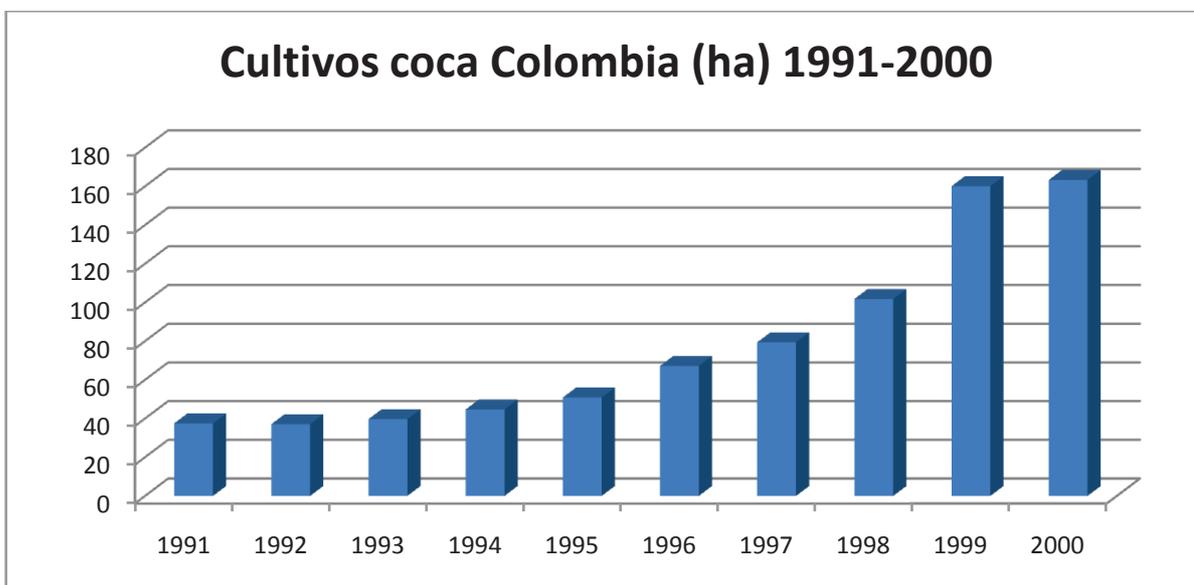
Graphiques 4: Aide nord-américaine à la Colombie, 1990-1999.



Source :Selon les données du *U.S. Overseas Loans and Grants (Greenbook)*, constant-dollar 2006. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

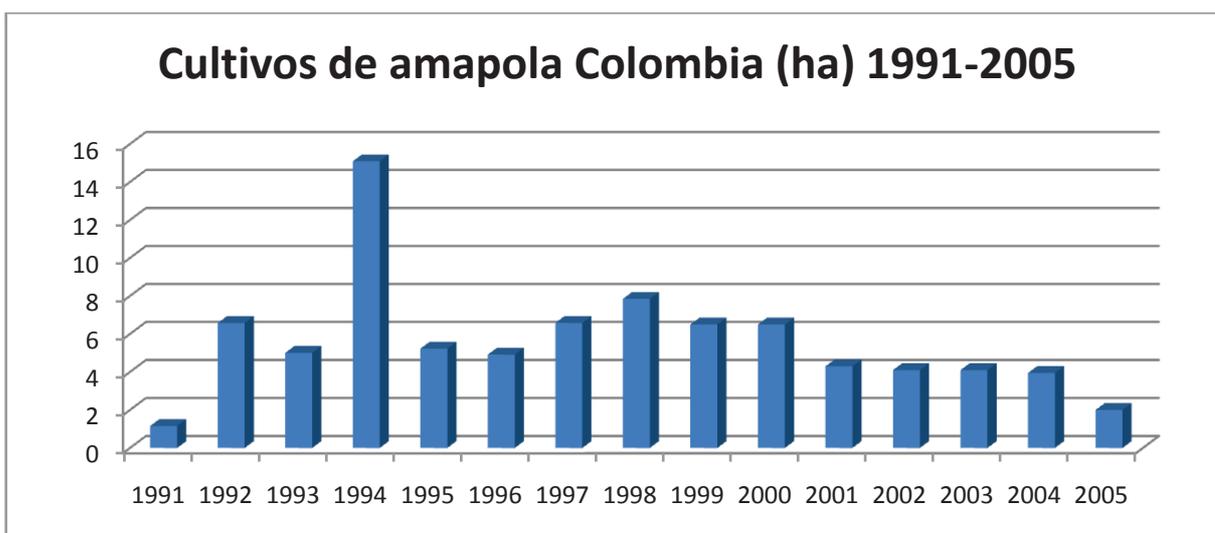
Graphique 5 Évolution des cultures de coca (1991-2000) hectares cultivés

Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cultivos coca	37,5	37,1	39,7	44,7	50,9	67,2	79,4	101,8	160,1	163,3



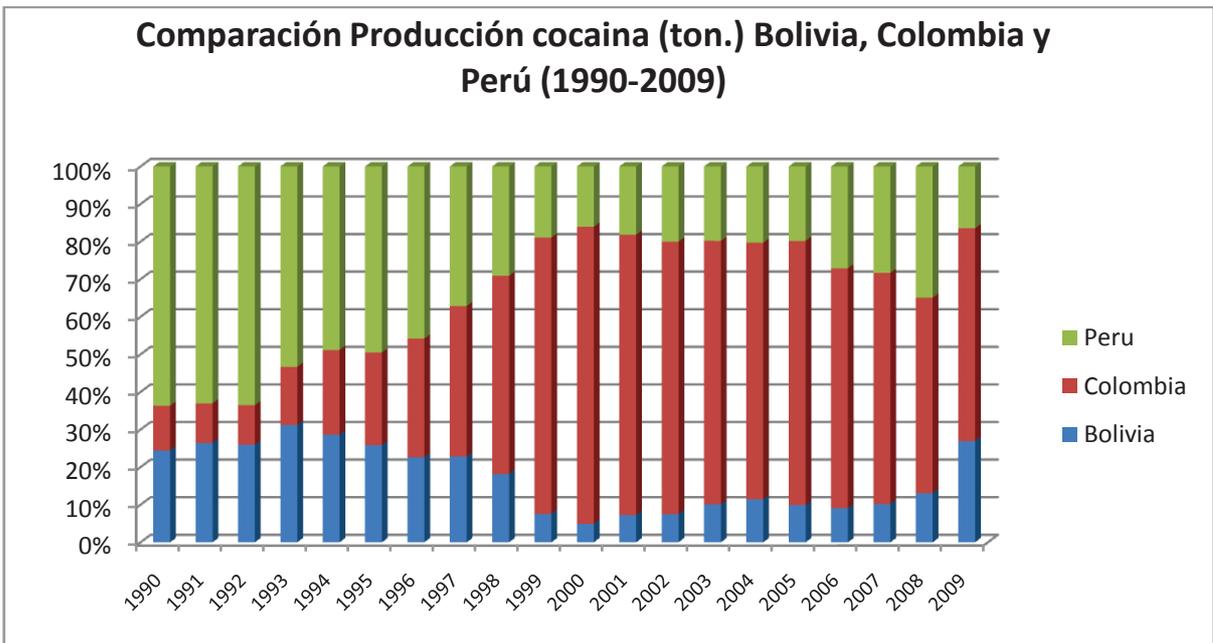
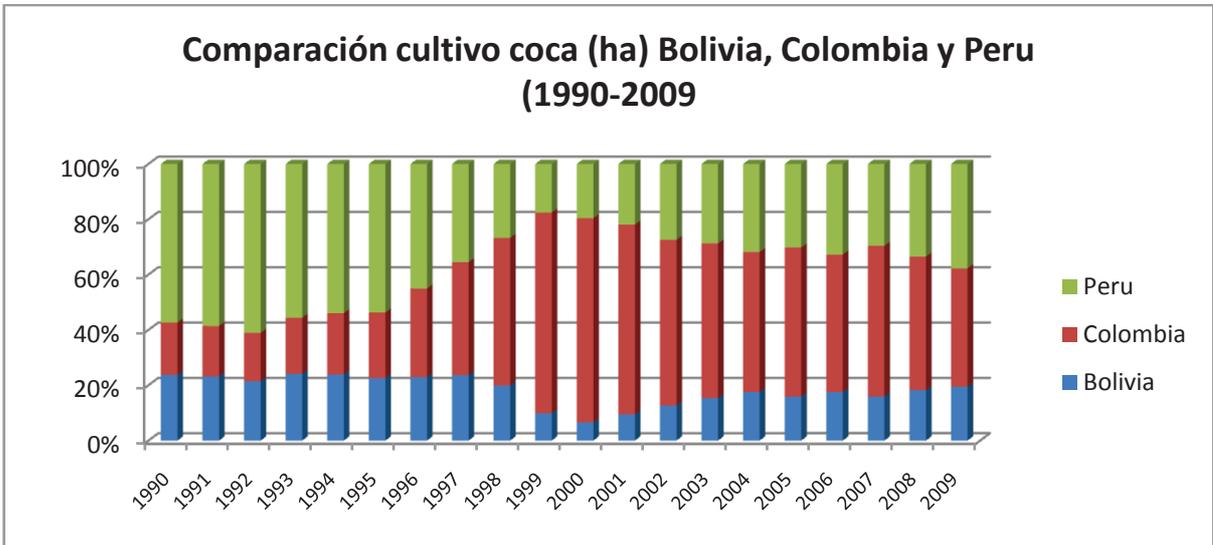
Source: United Nations International Drug Control Programme, Statistics and Analysis on Supply of and Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1996; World Drug Report 2005 Volume I. Analysis.

Graphique 6 Évolution des cultures de pavot en Colombie 1991-2005



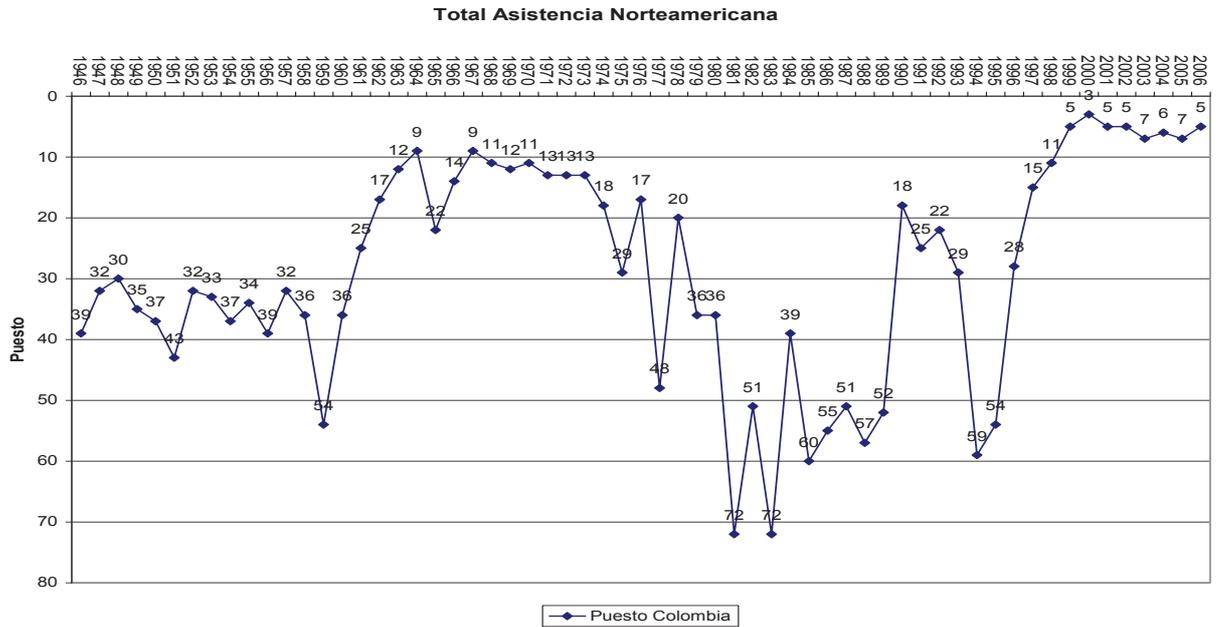
Source : Oficina contra las drogas y el crimen de Naciones Unidas, World Drug Report, 2006.

Graphique 7 Évolution des cultures de coca à la région andine



Source: ONU. World Drug Report 2006 y World Drug Report 2010.

Graphique 8: Place de la Colombie dans l'aide nord américaine au niveau mondial, 1946-2000



Aide Etats-Unis classement mondial 1999

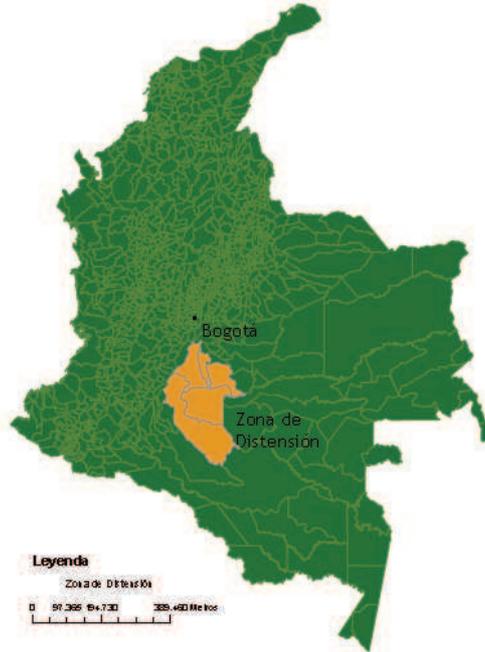
Lugar	País	Cantidad (dólares 1999)
1	Israel	2961.4
2	Egypt	2214.0
3	Russia	1601.8
4	Jordan	385.9
5	Colombia	338.6
6	Indonesia	299.7
7	Ukraine	287.8
8	Peru	234.8
9	Bosnia & Herzegovina	230.0
10	Bangladesh	229.7
14	Honduras	152.3
16	Bolivia	139.6
Total todos los países		17988.9

Source: US Overseas Loans & Grants [Greenbook]. Economic Military Assistance, Total in millions historical \$US. <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/>

Anexos Chapitres 4, 5 et 6 El Plan Colombia

Carte 1

Mapa 1
Región de la Zona de Distensión 1998-2002

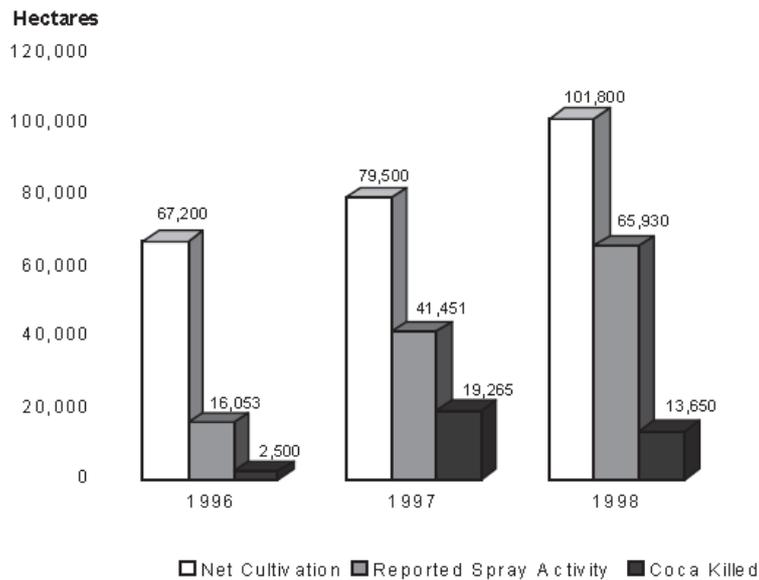


Fuente: Autores

Source : Mejía Daniel, Uribe María José e Ibáñez Ana María, *Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)*, Documentos CEDE, No. 13, Marzo 2011, Universidad de los Andes, Bogotá, p. 9.

Graphique 1 résultats de l'éradication des cultures de coca 1996-98

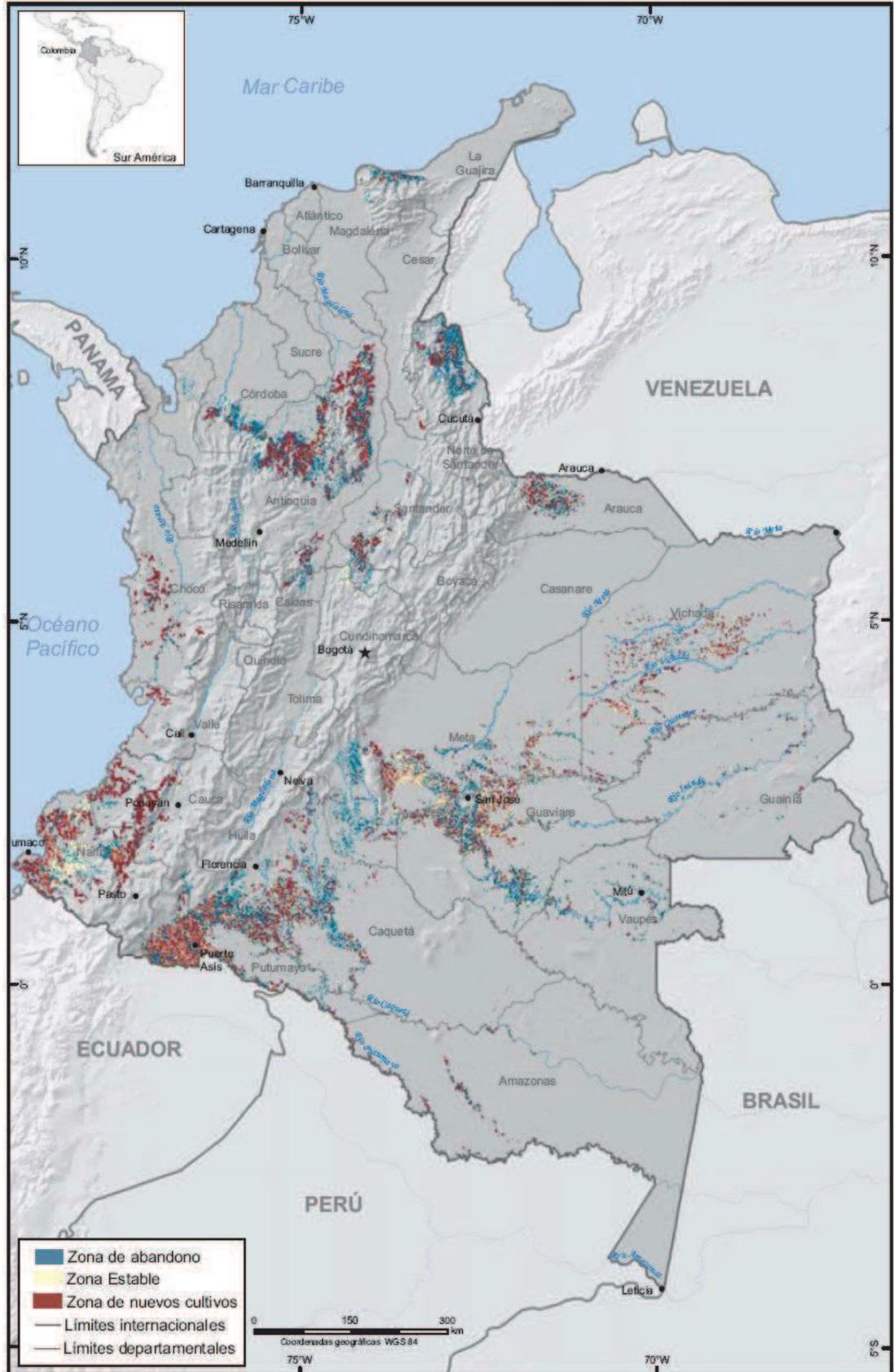
Figure 3: Trends in Colombian Coca Cultivation and the Effectiveness of Aerial Eradication Efforts, 1996-98



Source: U.S. government data.
Source : Informe GAO 1999.

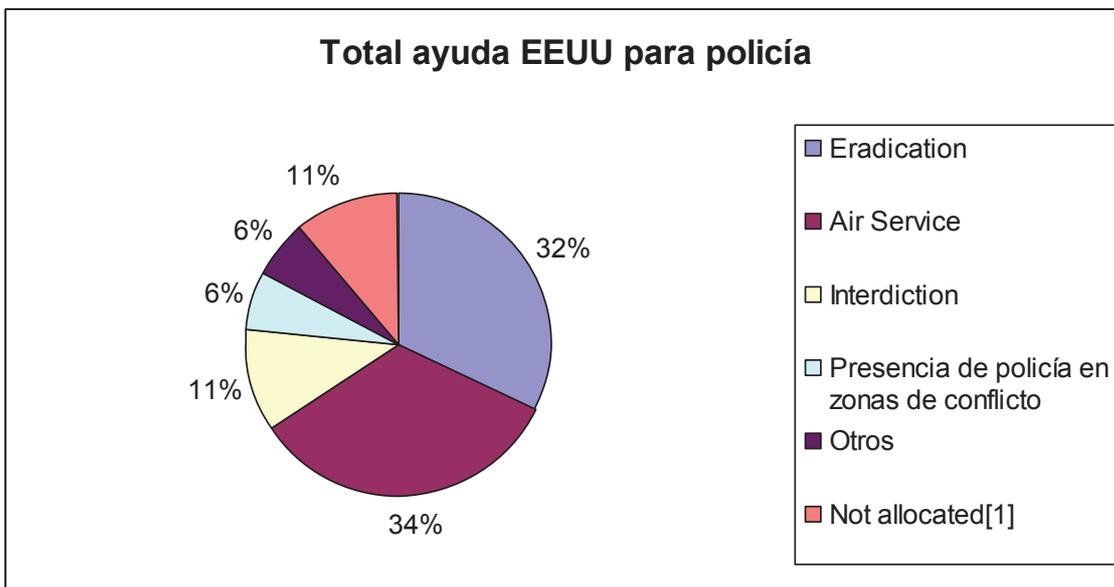
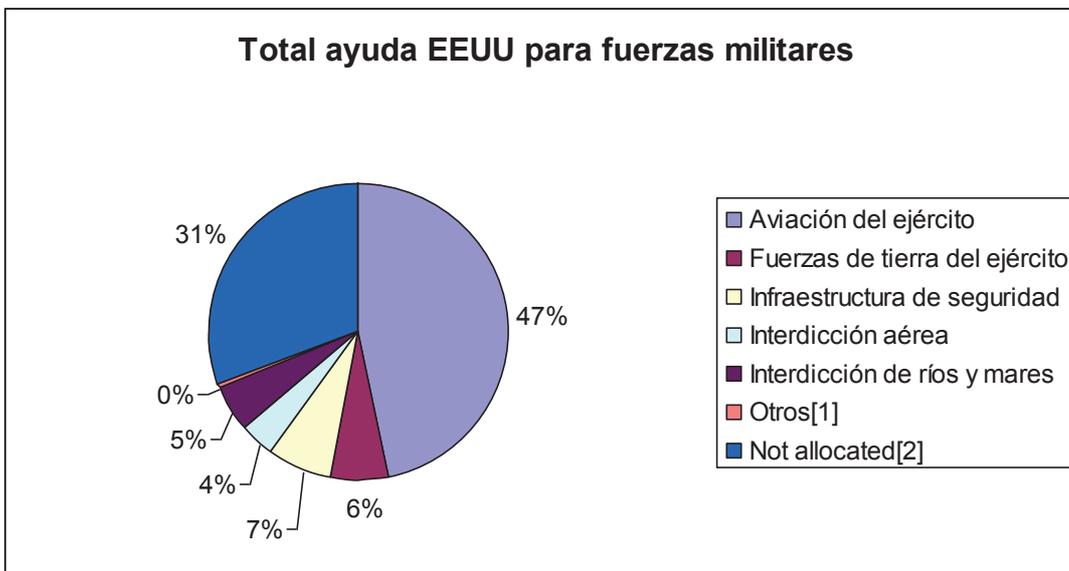
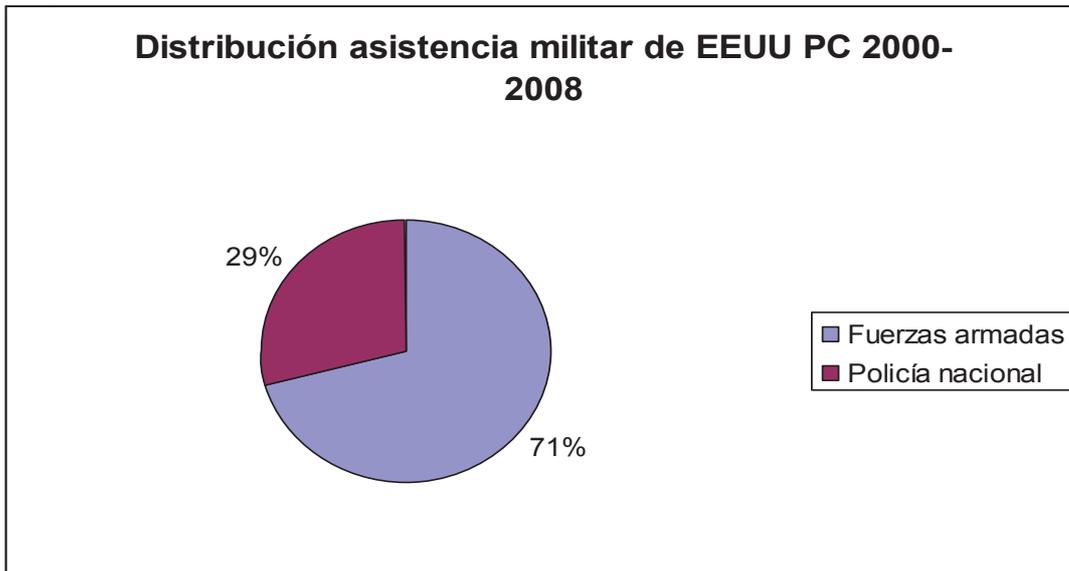
Carte 2 Évolution des cultures illicites en Colombie 2001-2007

Cambios en las áreas de cultivo de coca en Colombia, 2001 - 2007



Fuente: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC
Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas

Graphique 2 Aide des États-Unis au Plan Colombie 2000-2008

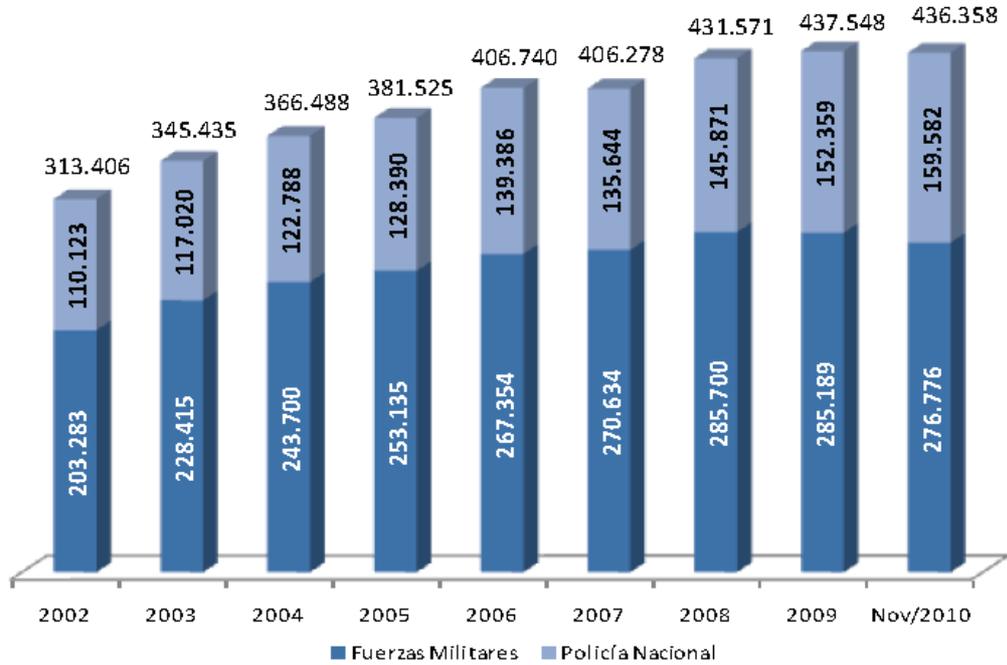


Aide militaire Etats-Unis à la Colombie par programmes

Servicio/año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Total Fuerzas Armadas	683.5	192.8	257.1	443.4	445.5	394.7	382.8	373.5	268.4	3,441.7
Aviación del ejército	0	0	78.0	140.8	155.2	127.5	143.2	129.6	69.7	844.1
Fuerzas de tierra del ejército	0	0	9.7	6.3	18.1	13.4	22.2	17.7	16.4	103.7
Infraestructura de seguridad	0	0	6.0	93.0	4.0	4.0	4.0	4.0	0	115.0
Interdicción aérea	No program	No program	14.0	8.0	7.1	0	4.6	18.8	10.0	62.5
Interdicción de ríos y mares	0	0	0	0	26.2	11.8	19.1	19.2	13.0	89.3
Otros	134.9	190.9	149.4	195.4	234.8	238.1	189.7	184.4	159.2	1,676.8
Not allocated	548.6	1.9	0	0	0	0	0	0	0	550.5
Total Policía Nacional	134.3	40.0	138.8	164.5	172.2	190.9	204.5	217.6	155.0	1,417.8
Eradication	0	0	37.4	63.7	44.2	82.5	81.7	82.0	66.5	457.9
Air Service	0	0	67.5	62.	71.2	70.0	70.5	69.0	52.5	463.0
Interdiction	0	0	24.3	21.0	41.0	16.9	16.5	16.5	16.5	152.7
Presencia de policía en zonas de conflicto	No program	No program	4.8	15.5	13.8	20.1	119.4	18.7	00	92.1
Otros	18.7	00	44.9	2.0	2.0	1.4	16.4	31.5	19.5	96.4
Not allocated	115.6	40.0	0	0	0	0	0	0	0	155.6
Total	817.8	232.8	395.9	607.9	617.7	585.6	587.3	591.1	423.3	4,859.5

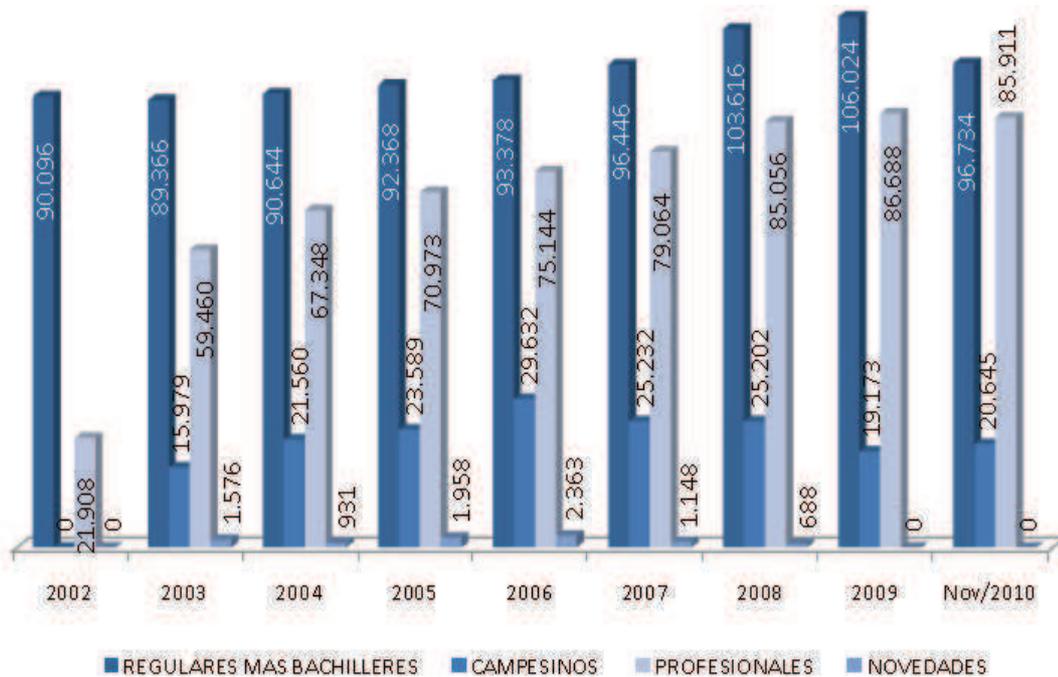
Source: Informe GAO 2008.

Graphique 3 Evolution de la composition des Forces armées colombiennes 2002-2010



Se incluye civiles.

Soldats Forces militaires



Source : Dirección de Estudios Sectoriales, Grupo de Información y Estadística, *Logros de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad*, Ministerio de Defensa Nacional, Bogotá, Noviembre 2010

Tableau 1 Nouvelles unités militaires Forces armées colombiennes 2002-2010.

Tipo de Unidad Ejército Nacional	2010	2002-2010
Divisiones		4
Fuerza de Acción Decisiva		1
Fuerza de Tarea	1	5
Brigadas Territoriales	1	14
Brigadas Móviles		18
Fuerza de Reacción Divisionaria		7
Agrupaciones de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas		11
Agrupaciones de Lanceros		1
Batallones de Combate Terrestre	1	65
Batallones de Alta Montaña		6
Batallones de Infantería	1	5
Batallones de Artillería	4	5
Batallones de Ingenieros	4	9
Batallones Especial Energético Vial		3
Batallones de Abastecimiento		1
Batallones de Mantenimiento		1
Batallones de Apoyo y Servicio	3	12
Batallones de Comunicaciones	1	1
Batallones de Selva	3	6
Batallones de Instrucción, Entrenamiento y Reentrenamiento	1	11
Batallones de Movilidad y Maniobra de Aviación		8
Batallones de Operaciones Especiales	2	5
Batallones de Atención y Prevención de Desastres		1
Batallones de Desminado		1

Tipo de Unidad Ejército Nacional	2010	2002-2010
Batallones de Explosivos y Demoliciones		1
Batallones de Inteligencia		1
Grupo de Caballería	1	2
Escuelas	4	9
Unidades de Inteligencia		2
Regionales de Inteligencia	2	8
Compañías de Apoyo y Servicio para el Combate		16
Compañías Explosivos y Demoliciones		4
Compañías Móviles de Ingenieros		4
Compañías Plan Meteorológico		12
Comandos Operativos		5
Comando Especial		1
Comando de Operaciones Especiales		1
Comando Específico		2
Comando Logístico	1	2
Comando Conjunto		1
Grupo Marte Divisionario		6
Centros de Instrucción y Entrenamiento		24
Destacamentos de Tiradores de Alta Precisión		43
Districtos Militares		1
Dispensarios Médicos		1
Jefaturas	2	5
Dirección	8	16
Oficinas		3

Tipo de Unidad Armada Nacional	2010	2002-2010
Batallones de Infantería de Marina	3	5
Unidades de Tarea Fluvial		2
Bases Navales		1
Agrupaciones de Fuerzas Especiales Antiterroristas Urbanas		2
Estación Guardacostas		25
Estación Aeronaval		8
Estación Móvil de Apoyo Fluvial		10
Unidad de Ala Fija		9
Unidad de Ala Rotatoria		3
Bote Patrullero		21
Bote Administrativo		5
Bote de Instrucción		1
Comandos de Guardacostas		1
Transportes Blindados de Tropa		9
Patrullera Rápida Fluvial		5
Patrullera de Apoyo Fluvial		4
Patrullera Oceánica		2
Lancha de desembarco		2
Lancha Submarina		5
Embarcación de Transporte General		3
Remolcador de Bahía		1
Velero de Entrenamiento		4
Jefatura		2
Dirección		5
Oficina		1

Tipo de Unidad Fuerza Aérea Colombiana	2010	2002-2010
Grupo Aéreo de Yopal (antiguo Grupo de Combate No. 22)		1
Base Aérea de Yopal	1	1
Base Aérea de Leticia	1	1

Tipo de Unidad Policía Nacional	2010	2002-2010
Regiones		8
Metropolitanas	1	5
Departamentos		1
Comandos Operativos Especiales de Seguridad Ciudadana		3
Escuelas		2
Estaciones	4	180
Subestaciones	2	154
CAI		258
Puestos de Policía		14

Fuente: Planeación Estratégica de Comando General – Oficina de Planeación Policía Nacional.

Source : Dirección de Estudios Sectoriales, Grupo de Información y Estadística, *Logros de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad*, Ministerio de Defensa Nacional, Bogotá, Noviembre 2010.

Tableau 2 Programmes de l'USAID en Colombie 1996-2000.

Table 4: USAID Support for Counternarcotics Activities in Colombia (fiscal years 1996–2000)

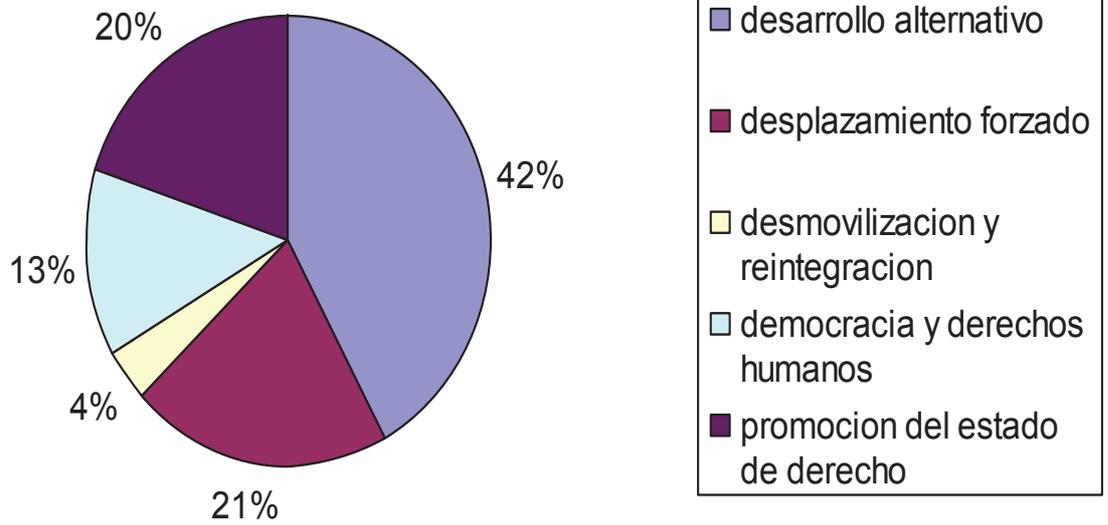
Dollars in millions					
Activity	Fiscal year				
	1996	1997	1998	1999	2000 ^a
Judicial reform	0	0	\$2.8	\$1.0	\$3.0
Alternative development ^b	0	0	0.5	5.0	5.0
Revitalization of Colombia's economy	0	0	0	0.3	0
Human rights	0	0	0	0	1.0
Total	0	0	\$3.3	\$6.3	\$9.0

Source: Informe GAO 2000

Graphique 4 Aide non-militaire des États-Unis pour le Plan Colombie 2000-2008

Programa/año	2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Desarrollo alternativo	0	0	49.9	60.2	59.8	70.7	72.0	68.2	119.7	500.5
Desplazamiento forzado	0	0	34.0	41.5	42.6	32.0	30.7	31.1	35.3	247.2
Desmovilización y reintegración	No program	No program	2.0	0	0	0	8.9	15.7	18.7	44.9
Democracia y Derechos Humanos	0	0	24.0	24.0	24.0	22.0	18.8	24.8	21.1	158.7
promoción del estado de derecho	121.1	0.9	15.8	27.0	9.0	7.3	10.5	7.8	39.4	238.7
total	201.1	1.4	125.7	152.7	135.5	132.0	140.9	147.6	233.8	1,270.7

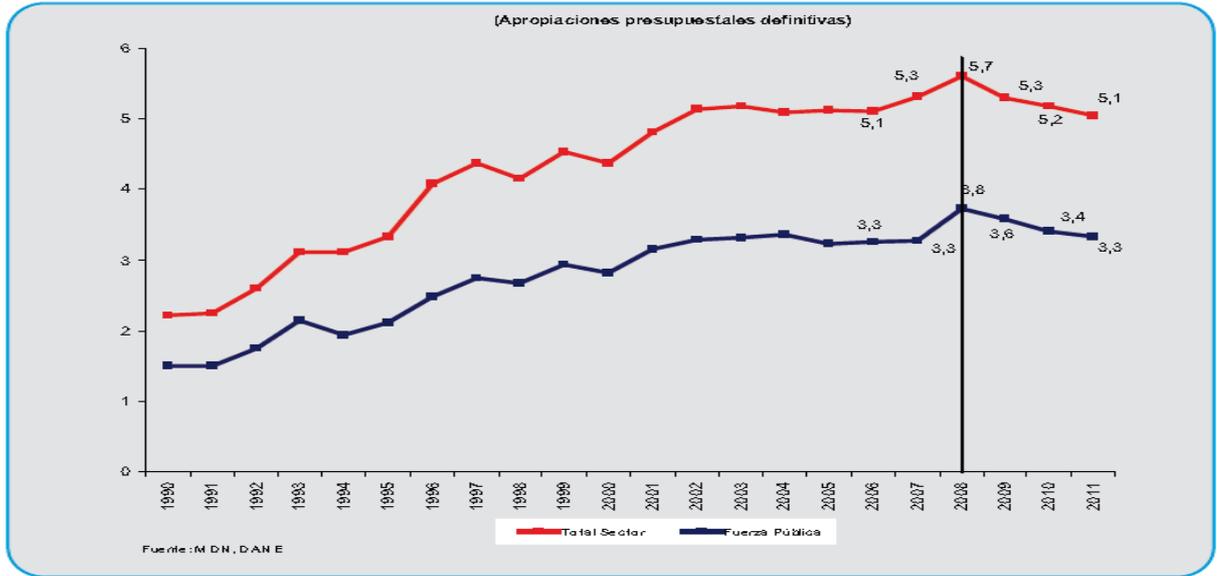
Distribución ayuda no militar EEUU 2000-2008



Source: Informe GAO 2008

Graphique 5 Dépense en défense et en sécurité en Colombie selon le pourcentage du PIB





Source : Ministerio de Defensa, *Gasto en Seguridad y Defensa 1998-2011*, Imprenta Nacional de Colombia, 2009.

Graphique 6 Comparaison dépense militaire Colombie vs aide États-Unis 2002-2008

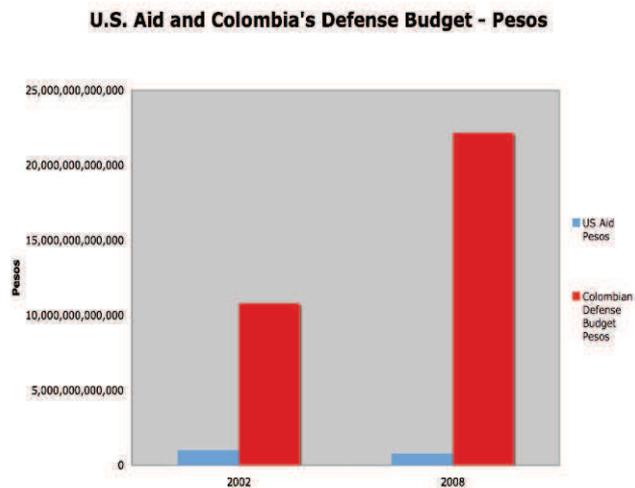
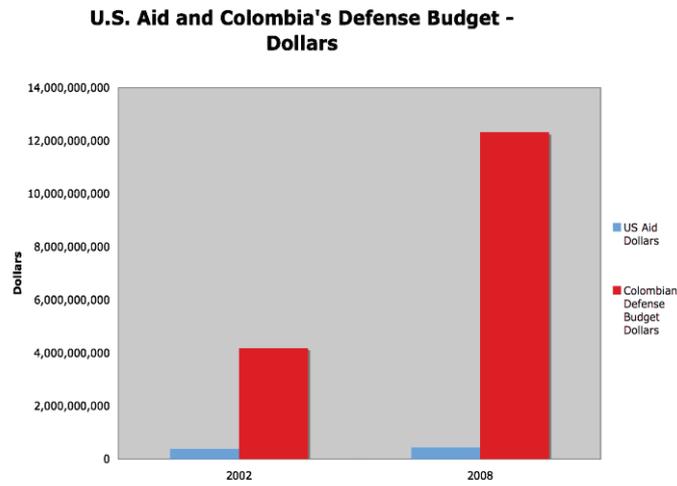
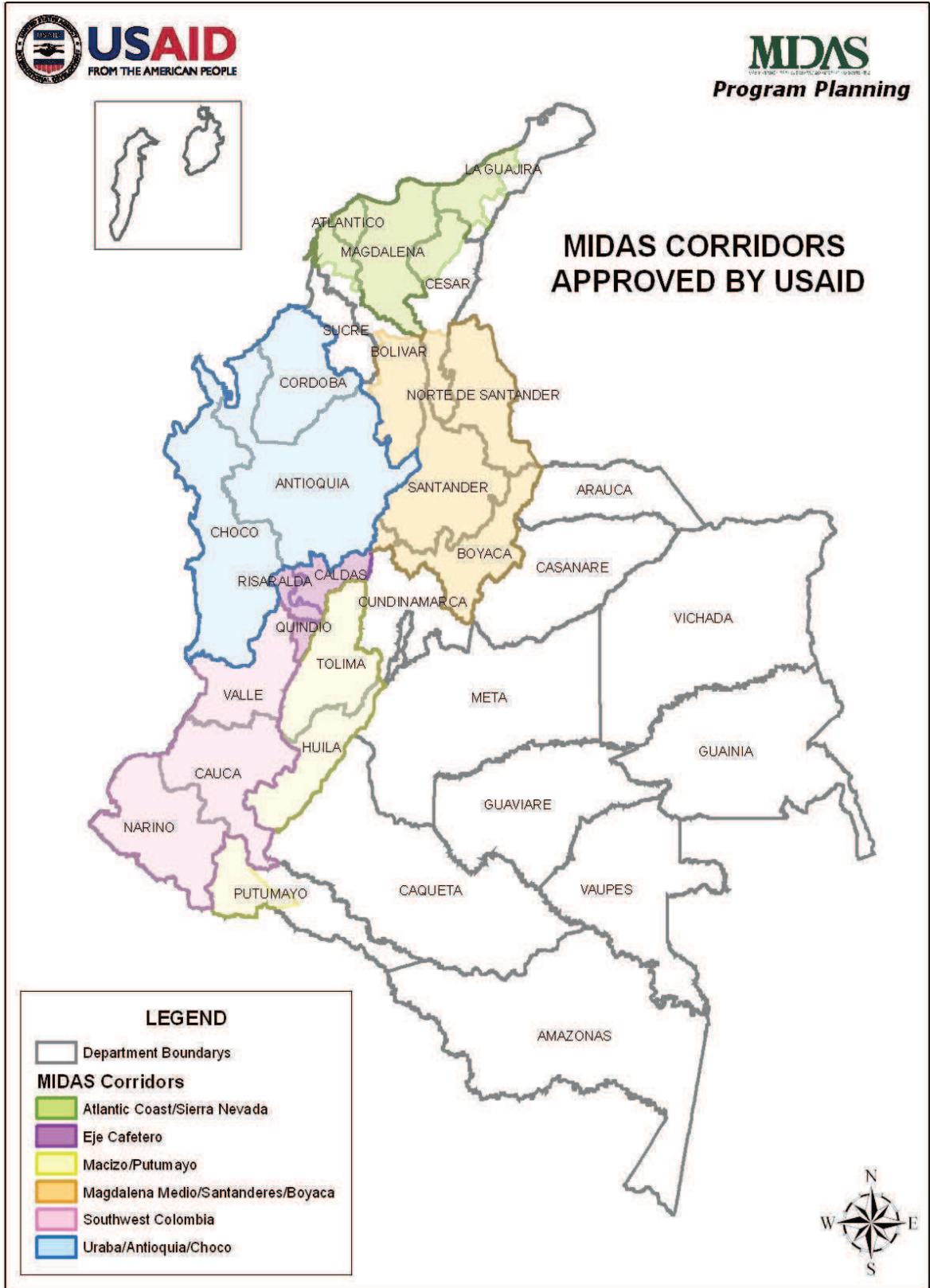


Tabla de datos usada para los gráficos		
	2002	2008
US Aid Dollars	388,550,141	433,664,757
Colombian Defense Budget Dollars	4,186,135,410	12,328,723,355
Multiple	11	28
	2002	2008
US Aid Pesos	1,002,438,075,118	779,445,926,600
Colombian Defense Budget Pesos	10,800,000,000,000	22,160,000,000,000
Multiple	11	28
<p>(2002 peso conversion data – 2008 peso conversion data; 2008 defense budget takes into account small expected budget cut.)</p>		

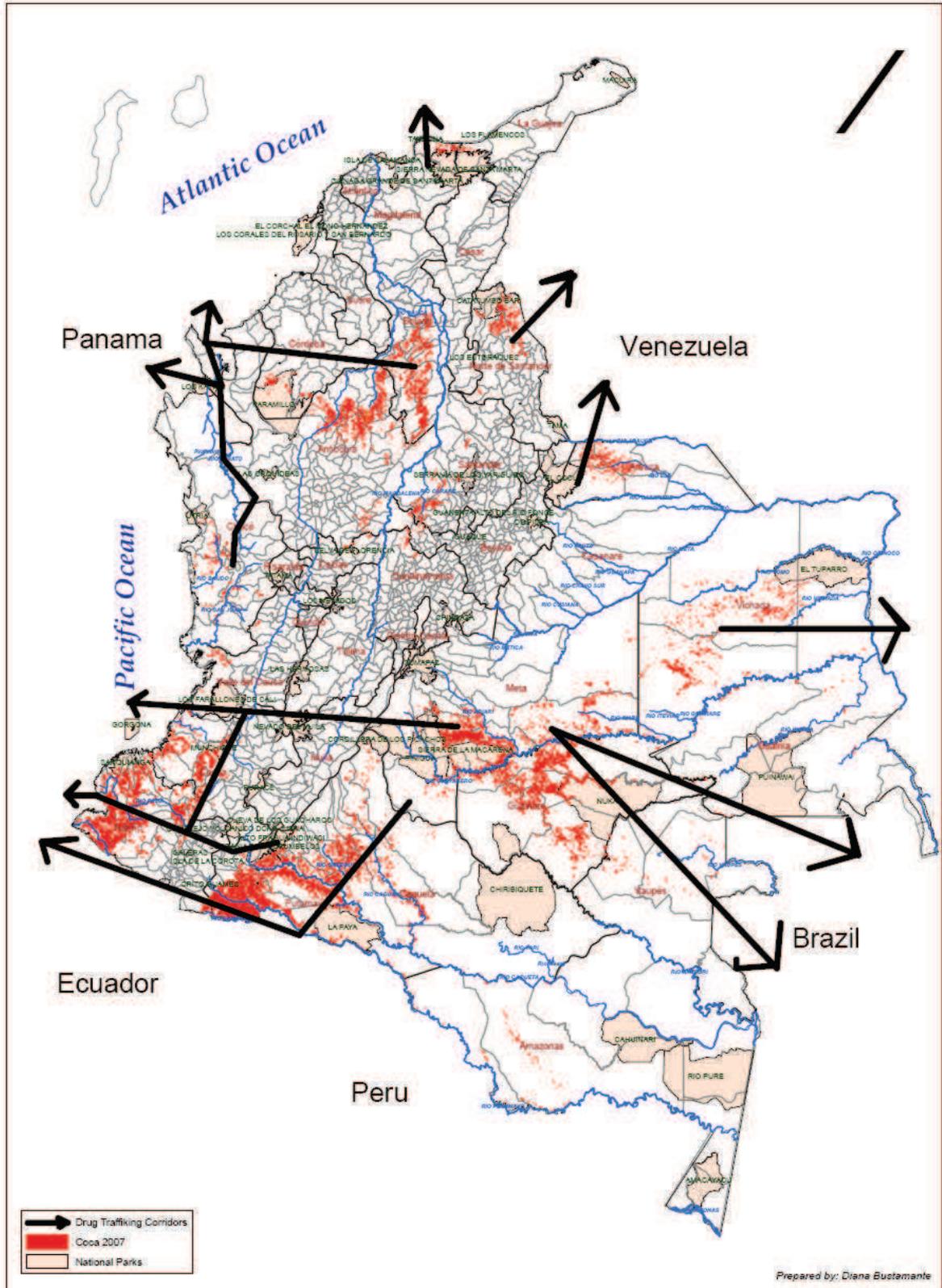
Source: The Center for international Policy's Colombia Program.
<http://www.cipcol.org/?p=642>

Carte 3 Corridors géographiques Programme MIDAS USAID



Source: Programa MIDAS, USAID Colombia.

Carte 4 Corridors stratégiques USAID 2009-2013



Fuente: USAID/Colombia Mission Strategy 2009-2013.

Tableau 3 Evolution de cultures de coca Région andine 1996-2010

Table 20: Global illicit cultivation of coca bush, 1999-2010												
Source: Bolivia: 2002 and before: CICAD and US Department of State, INCSR. Since 2003: National monitoring system supported by UNODC. Colombia: National Illicit Crop Monitoring System supported by UNODC. Peru: 1999: CICAD and US Department of State, INCSR; since 2000: National Illicit Crop Monitoring System supported by UNODC.												
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	21,800	14,600	19,900	21,600	23,600	27,700	25,400	27,500	28,900	30,500	30,900	(30,900)*
Colombia ^(a)	160,100	163,300	144,800	102,000	86,000	80,000	86,000	78,000	99,000	81,000	68,000	57,000
Colombia ^(b)											73,000	62,000
Peru	38,700	43,400	46,200	46,700	44,200	50,300	48,200	51,400	53,700	56,100	59,900	61,200
Total	220,600	221,300	210,900	170,300	153,800	158,000	159,600	156,900	181,600	167,600	158,800*	149,100*

* The figure for Bolivia was not available at the time of printing of this report. Total area under coca cultivation in 2010 is based on the 2009 figure for Bolivia and will be revised once the 2010 figure becomes available. For Colombia, the series without adjustment for small fields was used to keep comparability.

(a) Area without adjustment for small fields.

(b) Area with adjustment for small fields.

Source : ONUDC World Drug Report 2011.

Tableau 4 Production de cocaïne en Colombie 2001-2010

	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Cultivos de coca (Hectáreas)	n/a	116,000	119,000	167,000	157,200	144,000	114,100	113,800	144,450	169,800
Erradicación aérea (Hectáreas)	101,939	104,772	133,496	153,133	171,613	138,775	136,555	132,817	122,695	84,251
Erradicación Manual (Hectáreas)	44,775	60,500	95,732	66,396	42,111	31,258	10,991			
Potencial producción cocaína (toneladas métricas)	n/a	270	280 (adj)	485	515	500	410	445	585	700

Source: INCSR 2011. Bureau Of International Narcotics And Law Enforcement Affairs. USA Department of State.

Tableau 5 Eradication des cultures de coca Région andine 1996-2010

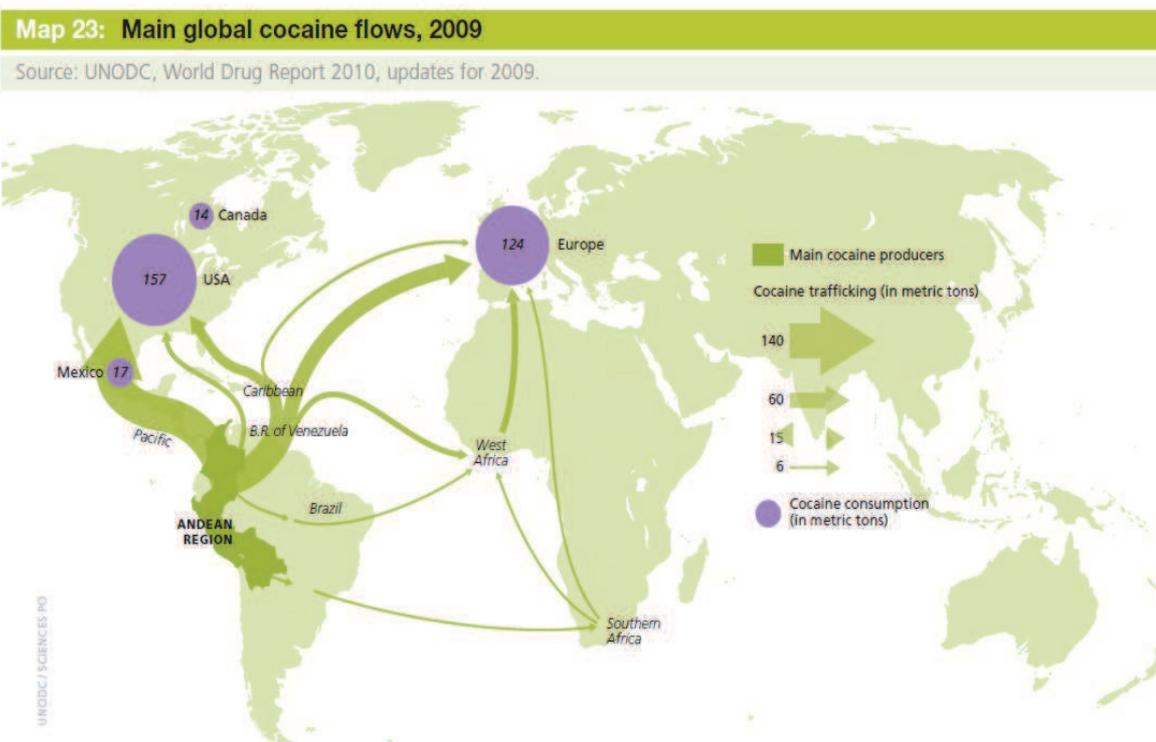
Table 21: Reported cumulative eradication of coca bush (ha), 1996-2010																
Sources: Governments of Colombia, Peru, the Plurinational State of Bolivia, Ecuador and the Bolivarian Republic of Venezuela.																
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia*	manual	7,512	7,000	11,620	15,353	7,653	9,395	11,839	10,089	8,437	6,073	5,070	6,269	5,484	6,341	8,200
Colombia	manual	4,057	2,262	3,126	1,046	3,495	1,745	2,762	4,219	6,234	31,980	43,051	66,805	95,634	60,544	43,792
	spraying	18,519	41,861	66,029	43,112	58,073	94,153	130,364	132,817	136,552	138,775	172,026	153,134	133,496	104,771	101,939
Peru**	manual	1,259	3,462	7,834	14,733	6,208	6,436	7,134	11,312	10,399	12,237	12,688	12,072	10,143	10,025	12,253
Ecuador	manual									4	18	9	12	12	6	
Venezuela	manual	18	0	0	0	38	47	0	0	118	40	0	0	0	0	

* Bolivia: Since 2006, voluntary and forced eradication.

** Peru: includes voluntary and forced eradication.

Source : ONUDC World Drug Report 2011.

Carte 5 Commerce mondial de cocaïne



Source : ONUDC. WDR 2011

Graphique 7 Indicateurs de sécurité citoyenne 2002-2010

Homicidio Común



Source: Ministerio de la Defensa. República de Colombia.

Secuestros



Source: Ministerio de la Defensa. República de Colombia.

Extorsión



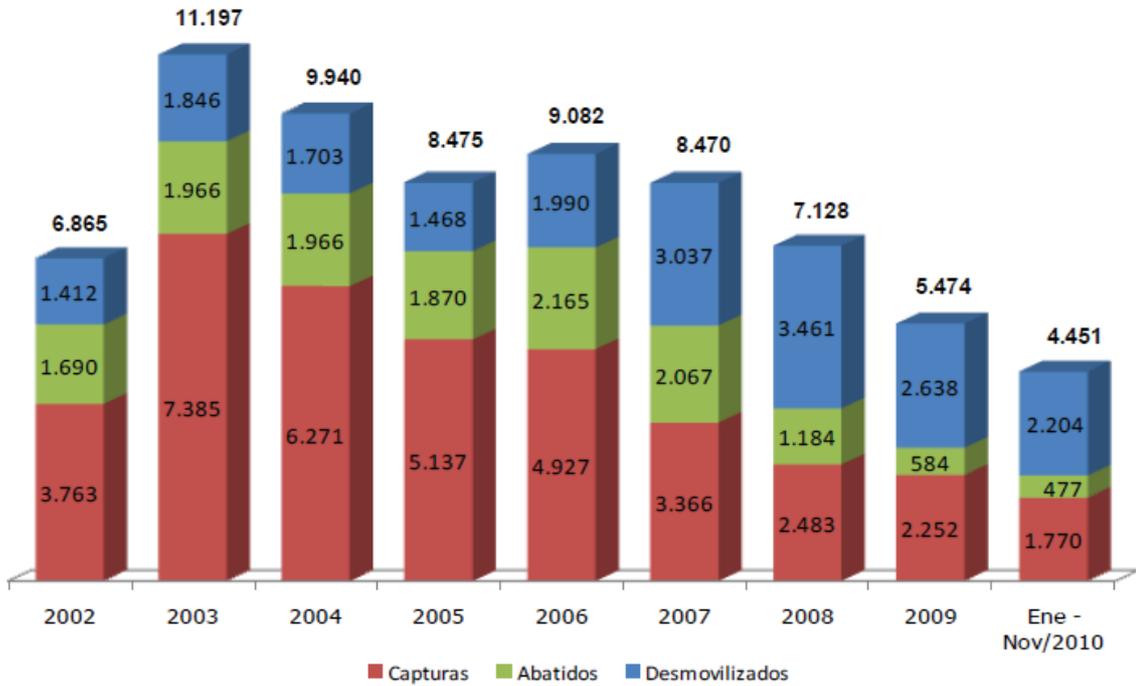
Fuente: Ministerio de la Defensa. República de Colombia.

Actos de terrorismo



Source : Ministerio de la Defensa. República de Colombia.

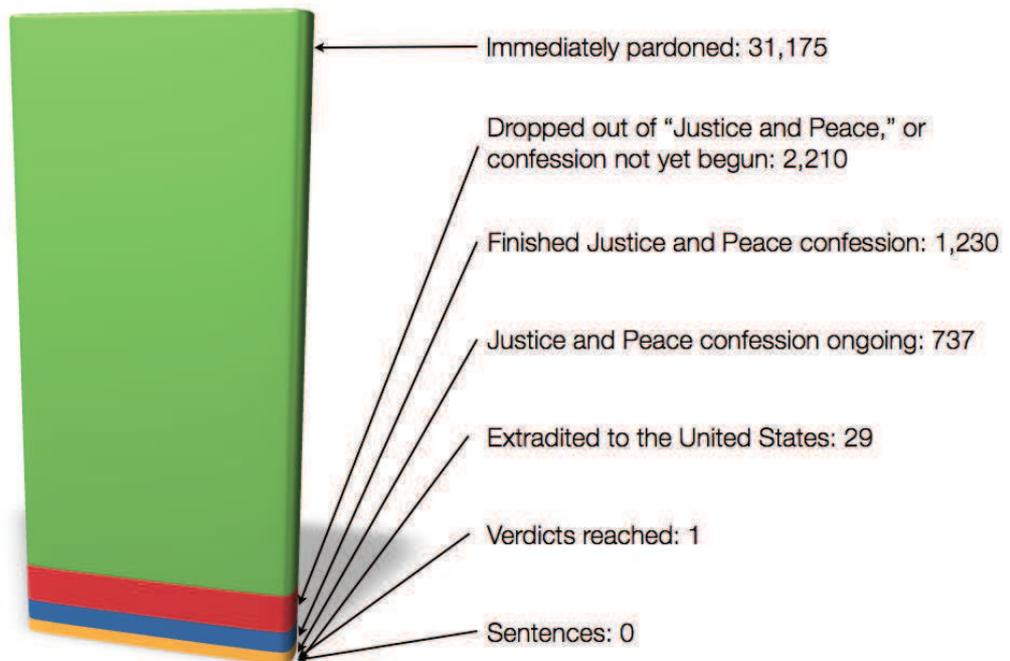
Graphique 8 Membres des groupes armés neutralisés



Fuente: Ministerio de Defensa República de Colombia. Nov 2010.

Graphique 9 Résultats du processus Justice et Paix

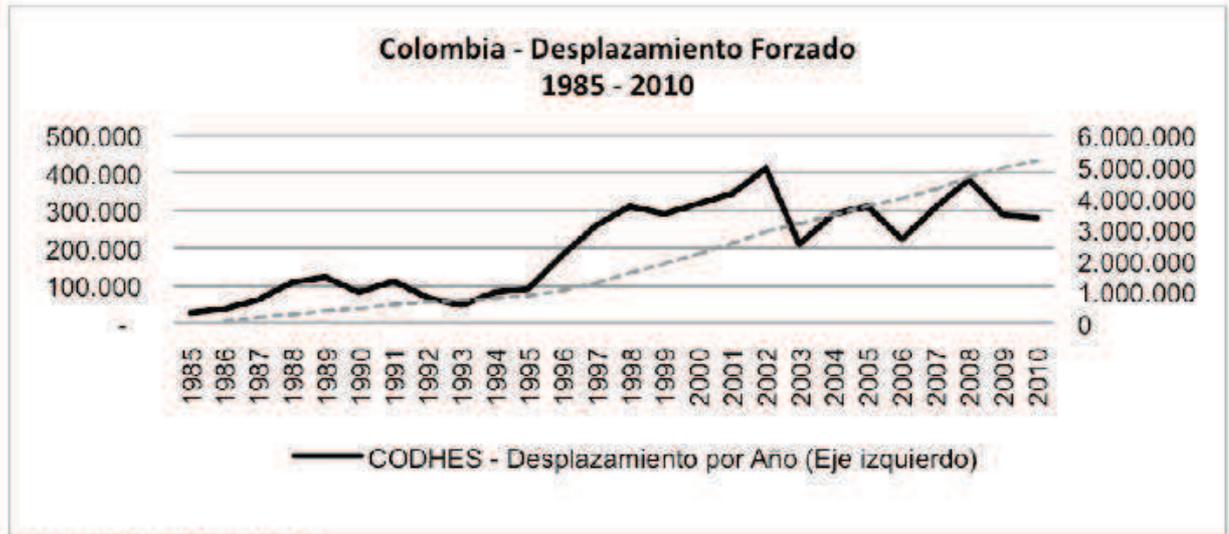
As of December 2009, the Justice and Peace Process hadn't punished anybody.



Sources: Alta Consejería Presidencial para la Reintegración; Alto Comisionado para la Paz; U. Berkeley School of Law (Extraditions)

Graphique10 Déplacement de la population en Colombie 1985-2010

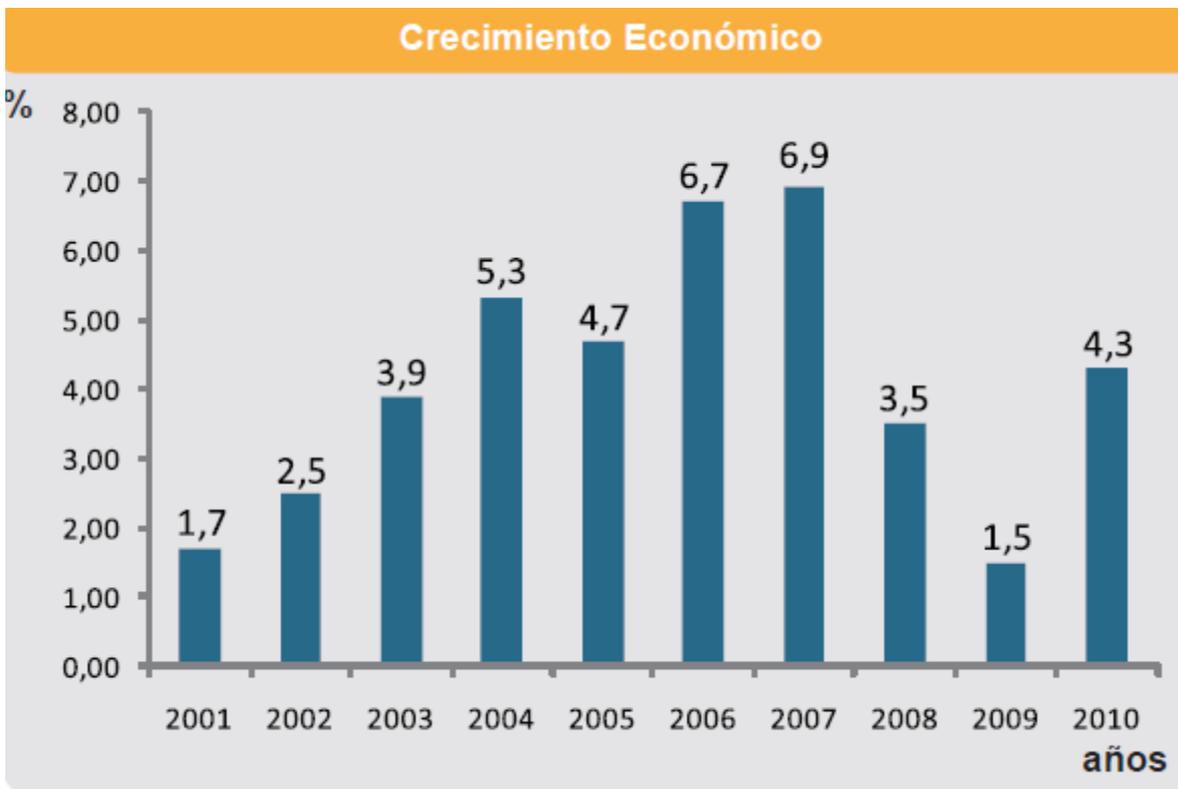
Gráfico 1
Tendencia del desplazamiento forzado en 25 años
Acumulado de población que ha sido desplazada 1985-2010



Fuente: CODHES-SISDHES

Codhes Informa, Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Número 77, Bogotá, 15 de febrero de 2011.

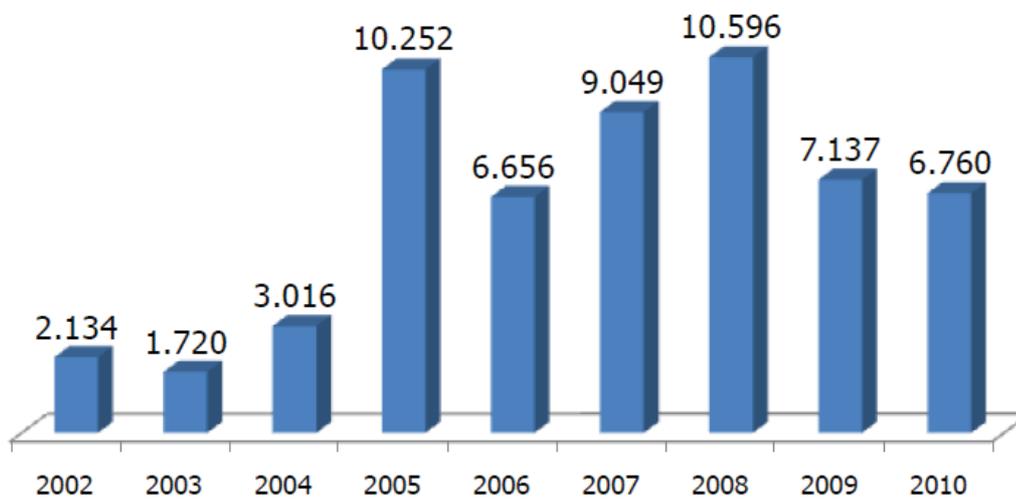
Graphique 11 Evolution de la situation économique en Colombie 2002-2010
 Taux de croissance économique Colombie



FUENTE: DANE

Source : DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Colombia.

Investissement étrangère en Colombie (millions de dollars)



Source : Banco de la República.

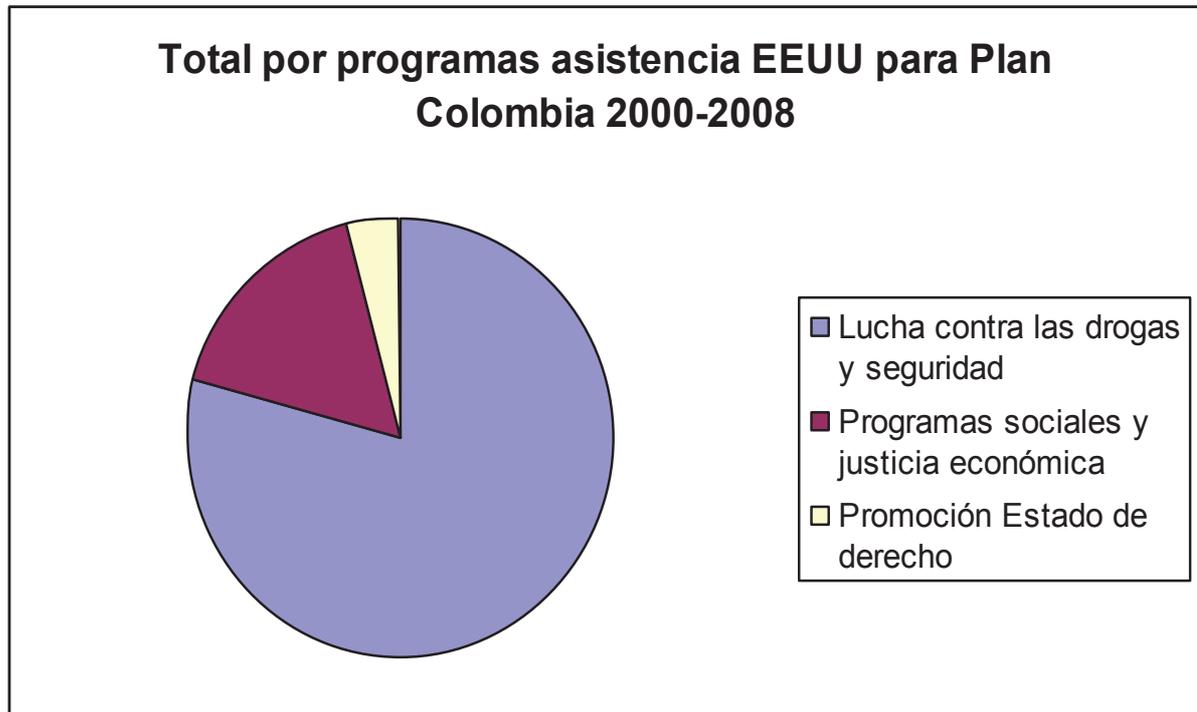
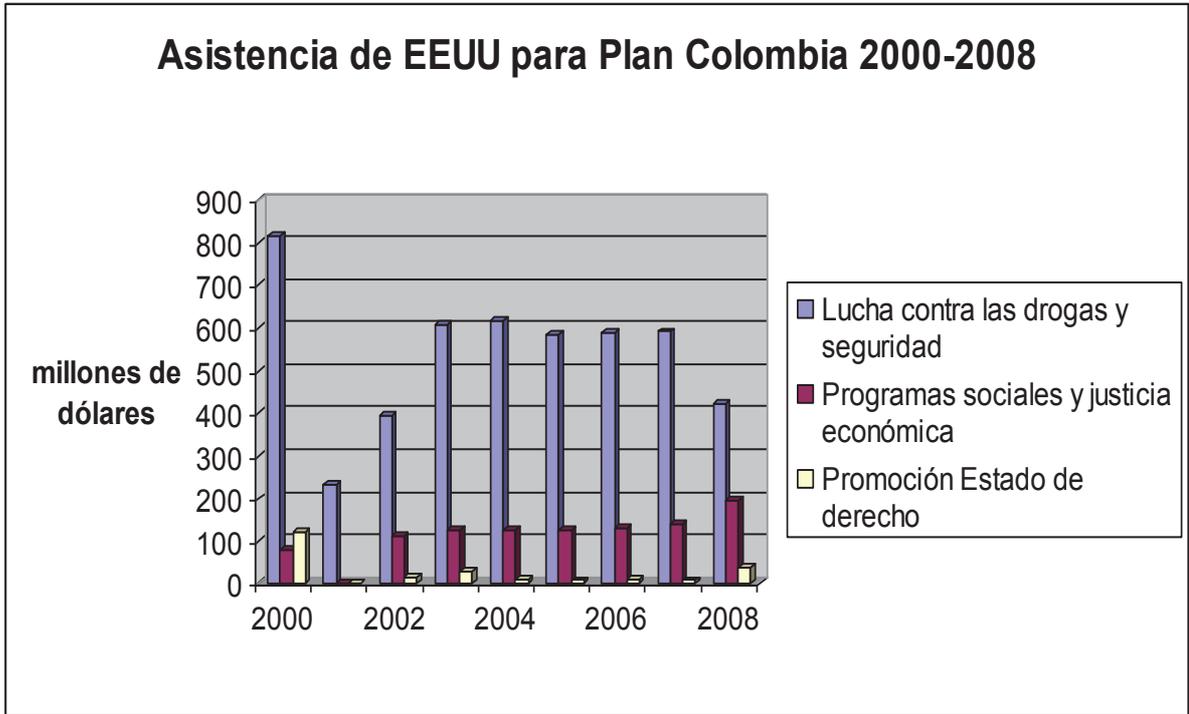
Annexes Conclusions

Tableau comparatif des interventions des États-Unis en Colombie

Éléments de l'intervention	Alliance pour le progrès	Lutte contre les drogues	Plan Colombie
Type de menace	Lutte contre le communisme	Guerre contre les drogues illicites	Guerre contre les drogues Terrorisme Menace à la sécurité régionale et globale
Méthode d'intervention (<i>Hardetsoftintervention</i>)	Aide au développement Assistance militaire (90% aide économique, 10% aide militaire)	Assistance militaire Réforme de la justice (plus d'intervention dure, moins d'intervention molle)	Assistance militaire Politique anti-narcotiques Renforcement institutionnel (80% aide militaire 20% aide sociale et économique)
Acteurs	Gouvernement nord-américain (agences États-Unis) Gouvernement colombien	Gouvernement nord-américain (agences anti-narcotiques) Gouvernement colombien Police nationale de Colombie	Gouvernement nord-américain (plus d'agences impliquées) Entreprises nord-américaines Gouvernement colombien Organismes internationaux Autres pays ONG internationales
Justification	Aide au développement pour prévenir la révolte sociale et l'expansion du communisme	Combattre le trafic illicite de drogues dans les pays producteurs	État défaillant Lutte contre les drogues Menace à la sécurité globale
Objectif	Parvenir au développement économique Maintenir l'ordre politique et social dans le bloc occidental	Renforcer la capacité coercitive de l'État colombien Éradiquer les cultures illicites dans la région andine Combattre les cartels de la drogue Empêcher que la	Contrôler le trafic illicite de drogues Combattre les groupes guérilleros Renforcer l'État colombien

<p>Modèle d'intervention</p>	<p>Construction étatique selon l'optique du développement Sécurité fournie par la prospérité économique</p>	<p>drogue arrive dans les villes nord- américaines</p> <p>Application extraterritoriale de la loi nord- américaine. Sécurité fournie par le renforcement de la capacité coercitive de l'État qui subit l'intervention</p>	<p>Construction étatique comme réponse aux État défaillants. Sécurité fournie par le renforcement non seulement de la capacité coercitive mais de l'ensemble de la structure institutionnelle de l'État qui subit l'intervention</p>
---	---	---	--

Graphiques 1 Aide des Etats-Unis à la Colombie par programmes 2000-2008



Source: Informe GAO 2008

Aide des Etats-Unis Plan Colombia par programmes 2000-2008

Programa/año	2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Lucha contra las drogas y seguridad	817.8	232.8	395.9	607.9	617.7	585.6	587.3	591.1	423.4	4,589.5
Programas sociales y justicia económica	80.0	0.5	109.9	125.7	126.5	124.7	130.4	139.7	194.4	1,031.8
Promoción Estado de derecho	121.1	0.9	15.8	27.0	9.0	7.3	10.5	7.8	39.4	238.7
Total	1,018.9	234.2	521.6	760.6	753.2	717.6	728.2	738.6	657.2	6,130.0

Source : Informe GAO 2008