

Points de mire



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

Le Plan Colombie : bon pour la Colombie ou bon pour les États-Unis?

Par Jorge Andrés Rave
Candidat à la maîtrise en science politique,
coordonnateur de l'Observatoire des Amériques et
chercheur associé à la Chaire Raoul-Dandurand en
études stratégiques et diplomatiques à l'UQAM

Le 7 février 2007, confirmant le renforcement de la relation bilatérale des dernières années entre la Colombie et les États-Unis, le Département d'État américain s'est officiellement prononcé en faveur du « Plan Colombie II ». L'annonce a été faite un mois avant la visite éclair du président Bush à Bogotá, la première dans la capitale colombienne depuis celle de Reagan en 1982. Intitulée « Stratégie pour le renforcement de la démocratie et le développement social », cette nouvelle version du Plan Colombie augmente substantiellement les ressources financières (44 contre 10,6 milliards de \$US, dont 8 contre 5,4 milliards étatsuniens) d'ici 2013, élargit les objectifs du Plan et entend adopter, selon le gouvernement colombien, une approche plus sociale, tout en conservant une forte composante militaire.

Le Plan Colombie II revêt une importance considérable pour les deux gouvernements. Côté colombien, il s'agit d'un appui politique et financier qui permettra au président Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) de consolider sa Politique de sécurité démocratique (PSD), colonne vertébrale de son administration. Côté américain, la politique antinarcotiques de l'administration Bush en Colombie est présentée comme une de ses rares réussites en politique étrangère, comme le laisse entrevoir la 2007 National Drug Control Strategy, un rapport annuel publié par l'Office of National Drug Control Policy (ONDCP) expliquant la politique nationale dans ce domaine. Enfin, l'alliance politique avec la Colombie revêt aussi une réelle valeur stratégique pour les États-Unis, dans une zone qui se caractérise désormais par la rareté des partenaires pro-américains.

Dans les faits, si l'évolution du Plan Colombie I montre que l'effort soutenu par les deux gouvernements a bien contribué à améliorer les conditions de sécurité en Colombie, et à éradiquer momentanément une bonne partie des cultures de coca, cette stratégie s'avère incapable de freiner le flux de narcotiques vers les États-Unis et de rendre compte de la complexité économique, politique et sociale qui caractérise le narcotrafic dans les deux pays.

Le Plan Colombie I : la paix, la prospérité et le renforcement de l'État colombien?

En juillet 1999, le dernier directeur de l'ONDCP _dénommé aussi le « tsar antidrogue »_ de

l'administration Clinton, Barry McCaffrey, déclarait que si les États-Unis souhaitaient obtenir des résultats tangibles dans la guerre contre la drogue, l'aide allouée à la Colombie devrait s'accroître d'un milliard de dollars pour l'année fiscale 2000. Cette position semblait alors symptomatique de l'image de la Colombie sur la scène internationale à la fin des années 1990 : celle d'un pays prisonnier du narcotrafic, ravagé par un conflit armé interne de plus de quarante ans et source potentielle de déstabilisation régionale.

À l'époque, l'une des premières actions du gouvernement du président colombien, Andrés Pastrana (1998-2002), avait d'ailleurs été d'entamer des négociations de paix avec le principal groupe de guérilla – les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) – et de poursuivre activement une « diplomatie pour la paix » afin de s'assurer les ressources économiques et les appuis politiques internationaux en vue d'atteindre « la paix, la prospérité et le renforcement de l'État colombien ». L'argumentaire utilisé par Pastrana afin de justifier son initiative variait en fonction de ses interlocuteurs. Avec les pays voisins, l'Union européenne ou d'autres États comme le Canada et le Japon, il présentait le narcotrafic comme une composante secondaire de la crise colombienne. En revanche, face au gouvernement américain, très préoccupé par l'accroissement du pouvoir des groupes de guérilla dans bon nombre des régions où le pouvoir gouvernemental était presque inexistant, le président colombien insistait davantage sur le lien croissant entre narcotrafic et conflit armé, le recours au premier comme source alternative de revenus pour les groupes armés engendrant une intensification et une complexification du second.

Si la communauté internationale a répondu de façon inégale à l'appel du gouvernement colombien, cette réponse fut largement conséquente avec la stratégie voulue par ce dernier. D'une part, six pays européens, le Japon et quatre pays américains, dont le Canada, ont proposé la création d'une commission internationale d'accompagnement des discussions de paix avec les FARC, ainsi que la présence permanente sur le terrain de deux délégués spéciaux du Secrétaire général des Nations Unies. D'autre part, les États-Unis ont offert d'accroître l'aide aux Forces armées colombiennes avec comme objectif principal de réduire de 50% la production de la coca.

Avec cet appui de l'administration Clinton, la Colombie est devenue entre 2000 et 2005 le troisième récipiendaire mondial d'aide militaire américaine derrière Israël et l'Égypte. En filigrane de cette stratégie, il était possible de voir une réponse du président Clinton aux critiques de son approche en matière de lutte contre la drogue

(souvent qualifié de « soft »), durcissement qui lui a garanti l'appui bipartisan du Congrès lors du vote du plan en juin 2000. Si d'aucuns craignaient que cette nouvelle approche ne brouille la frontière entre lutte antinarcoïdiques et lutte anti-insurrectionnelle en Colombie, les attentats de septembre 2001 sont venus compliquer encore un peu plus la donne.

Quand le Plan Colombie rencontre la guerre globale contre le terrorisme

Plusieurs événements importants depuis l'entrée en vigueur du Plan Colombie ont contribué à modifier la donne. Parmi ceux-ci, l'accession au pouvoir des républicains, le déclenchement d'une guerre globale contre le terrorisme et l'échec des conversations de paix entre le gouvernement colombien et les FARC en février 2002 ne sont pas les moindres. L'aide de Washington comportant des restrictions formelles quant à l'utilisation des ressources pour combattre les groupes armés – les FARC, l'Armée de libération nationale (ELN) et les Autodéfenses unies de la Colombie (AUC) –, le président Pastrana avait entrepris, les derniers mois de son mandat, de convaincre la communauté internationale du caractère terroriste et narcotrafiquant de ces organisations. Ce discours a trouvé un écho favorable à Washington, puisque l'administration Bush a progressivement inclus la Colombie dans la guerre contre le terrorisme. Le Plan Colombie a ainsi évolué de la lutte contre le narcotrafic à celle contre le terrorisme, privant au passage les groupes armés du statut (légitimité) politique qu'ils revendiquaient jusque-là.

La frustration colombienne à l'égard des négociations de paix avec les FARC s'est traduite par l'élection, en mai 2002, du seul candidat présidentiel qui s'y était toujours opposé. Depuis le début de son premier mandat en août 2002, et profitant des évolutions du Plan Colombie, l'administration d'Uribe a en partie réussi à pallier le problème conjoncturel de sécurité au travers des ressources militaires américaines qu'il a intégrées à sa PSD. Ainsi, en transformant la menace politique à la sécurité nationale en menace criminelle à l'ordre public, Uribe a « nationalisé » la stratégie antinarcoïdiques et antiterroriste des États-Unis pour la Colombie, afin de l'adapter à la politique de sécurité nationale colombienne. Ainsi, entre 2002 et 2005, le taux d'homicides et d'enlèvements a chuté de manière décisive, même s'il reste élevé pour un pays comme le Canada (respectivement de 28 837 à 18 111 par an et de 3000 cas à moins de 1000). Par ailleurs, toujours selon le discours officiel, la PSD aurait convaincu plus de 10 000 guérilleros et 31 000 miliciens des AUC de se démobiliser depuis octobre 2003, en particulier grâce à la loi controversée dite de « Justice et Paix », appuyée par Washington malgré les objections des ONG comme Human Rights Watch.

Le Plan Colombie I : des bonnes nouvelles, mais aussi ...

Pourtant, après 5,4 milliards de \$US octroyés via le Plan Colombie I et six années d'un effort soutenu en

matière de lutte contre le narcotrafic et contre-insurrectionnelle, il semblerait que la stratégie conjointe des deux gouvernements ne soit pas en mesure de construire une paix durable pour la Colombie.

D'une part, le narcotrafic continue de fournir aux trafiquants et aux groupes armés colombiens des revenus importants. Selon le rapport 2006 International Narcotics Control Strategy du Département d'État, il existe aujourd'hui plus d'arbustes de coca en Colombie qu'en 2000 et les prix de la cocaïne et de l'héroïne sont à leur plus bas niveau dans les rues américaines. D'autre part, cette manne a permis à certains de ces groupes d'infiltrer progressivement des institutions publiques comme le Département administratif de sécurité (DAS) – principale agence de renseignement –, le Congrès de la République et nombre de gouvernements ruraux. Ce phénomène dit « parapolitique » contribue à décrédibiliser l'État colombien auprès de ses citoyens en suggérant que son gouvernement est incapable de restaurer le monopole de la violence physique légitime et montre que l'approche « sécuritaire » seule ne suffit pas à mettre un terme à l'instabilité interne du pays.

S'il serait injuste de nier les avancées de la PSD, il serait encore plus préjudiciable de continuer à écarter l'option politique pour résoudre l'épineuse question du lien entre conflit armé et narcotrafic, ce qui est du reste l'attitude récurrente de Washington. Dans cette perspective, que l'administration Bush continue de considérer le cas colombien comme un succès de la lutte contre le narcotrafic, et en fasse un modèle susceptible d'être imité par d'autres pays comme l'Afghanistan, apparaît hautement contestable. Or, à en juger par ses propositions récentes, Washington se refuse à changer de cap et se montre résolu à poursuivre la même stratégie. Pour répondre au Plan Colombie II, le président américain a, en effet, déjà soumis au Congrès de son pays un budget de 705 millions de \$US pour l'année fiscale 2008, dont 566 millions d'aide militaire, ce qui semble indiquer que ce nouveau plan porte en germe la répétition de la plupart des erreurs de son prédécesseur.

Paradoxalement, si le premier plan a été le fruit d'une initiative démocrate, il est vite devenu une stratégie dont le parti républicain a amplement bénéficié. Mais aujourd'hui, la situation a changé. La mise en cause de l'efficacité de cette stratégie trop centrée sur le militaire et son appui inconditionnel à un système politique qui s'éloigne d'Hugo Chavez, mais qui semble être coopté par la parapolitique, pourrait affaiblir davantage le président Bush aux prises avec un Congrès démocrate enhardi. Quant à l'administration Uribe, son principal problème réside dans sa proximité avec les États-Unis de Bush car, à partir de janvier 2009, la politique américaine à l'égard de la Colombie demeure largement incertaine.