



HAL
open science

Les Etats-Unis et l'Europe face au conflit colombien

Frédéric Massé

► **To cite this version:**

Frédéric Massé. Les Etats-Unis et l'Europe face au conflit colombien. Frédéric Massé. Les Études du CERI, 95, pp.32, 2003. hal-03579438

HAL Id: hal-03579438

<https://sciencespo.hal.science/hal-03579438>

Submitted on 18 Feb 2022

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Les Études du CERI
N° 95 - juin 2003

Les Etats-Unis et l'Europe face au conflit colombien

Frédéric Massé

Frédéric Massé

Les Etats-Unis et l'Europe face au conflit colombien

Résumé

Le conflit colombien est devenu en l'espace de quelques années un véritable « casse-tête » pour les Etats-Unis comme pour les Européens. Violations massives des droits de l'homme, déplacements forcés de population, trafic de drogue, terrorisme... La Colombie semble désormais incarner tous les problèmes sécuritaires d'aujourd'hui.

Avec le lancement du Plan Colombie en 1999, les Etats-Unis ont considérablement renforcé leur aide à ce pays. Aujourd'hui, les Américains soutiennent activement le gouvernement d'Alvaro Uribe dans sa lutte contre les mouvements de guérillas désormais qualifiés de « narcoterroristes » et les rumeurs d'intervention armée reviennent régulièrement à l'ordre du jour.

Longtemps restée en marge de la « tragédie colombienne », l'Europe semble quant à elle condamnée à jouer les seconds rôles. L'option militaire représentée par le Plan Colombie avait dégagé un espace politique que les Européens avaient commencé à occuper. Mais avec la rupture des négociations de paix, cet espace s'est rétréci et a peut-être même définitivement disparu. Face aux efforts américains pour monopoliser la gestion du conflit colombien, on voit en effet mal comment l'Union européenne pourrait revenir sur les devants de la scène dans cette région du monde qui reste le pré carré des Etats-Unis. D'autant que l'on n'entend plus guère de voix s'élever pour demander aux Européens de faire contrepoids aux Etats-Unis.

Entre concurrence, recherche de complémentarité et incompréhension, le cas colombien est une nouvelle illustration de l'état des relations Europe-Etats-Unis.

Frédéric Massé

The United States and Europe and the conflict in Colombia

Abstract

The conflict in Colombia has, in the space of a few years, become a real headache for the United States as well as for Europe. Countless human rights violations, forced population displacement, drug trafficking and terrorism make Colombia a textbook case for examining the entire range of security problems today.

With the launching of Plan Colombia in 1999, the United States considerably increased its aid to the country. Today, the American administration actively supports Alvaro Uribe's government in its fight against guerilla movements, labeled "narcoterrorists," and rumors of armed intervention regularly resurface.

Having long remained on the sidelines of the "Colombian tragedy," Europe seems to be relegated to playing second fiddle. The military option represented by Plan Colombia had opened up a political space that the Europeans began to occupy. But with the break-off of peace negotiations, this space has shrunk and has maybe even disappeared for good. In the face of American efforts to monopolize management of the Colombian conflict, it is in fact hard to see how the European Union can return to the forefront in this area of the world that remains the United States' preserve. All the more so since virtually no voices can be heard asking the Europeans to counterbalance the United States.

The situation in Colombia is a new illustration of the state of U.S.-European relations today, between competition, a search for complementarity and a mutual lack of understanding.

Les Etats-Unis et l'Europe face au conflit colombien

Frédéric Massé

Longtemps resté inaperçu ou ignoré sur la scène internationale, le conflit colombien est devenu en l'espace de quelques années un véritable casse-tête pour les Américains comme pour les Européens. C'est au début des années quatre-vingt, avec l'essor de l'économie de la drogue, que ce conflit dont on a coutume de dire qu'il a plus de 35 ans, a changé de nature et d'intensité. Les transformations se sont accélérées au cours de la décennie suivante ; les frontières séparant guérilla, politique et délinquance sont désormais brouillées ; les civils ne sont plus seulement les victimes de « dommages collatéraux » : ils sont devenus les cibles des acteurs armés illégaux. A tel point qu'aujourd'hui, la Colombie semble à elle seule incarner tous les problèmes sécuritaires qui se posent dans le monde : violations massives des droits de l'homme, déplacements forcés de population, narcotrafic, trafic d'armes, destruction de l'environnement, terrorisme... Plus encore : la situation ne cesse de se dégrader, et ce conflit qui est longtemps resté relativement circonscrit au territoire colombien semble désormais menacer les équilibres des Etats de la région.

De fait, au cours de la seule année 2002, plus de 300 000 personnes ont été contraintes de quitter leur foyer, et des dizaines de milliers d'autres ont trouvé refuge dans les pays limitrophes ; sans compter tous ceux qui, pour des raisons politiques, économiques ou psychologiques se sont exilés en Amérique latine, en Europe et aux Etats-Unis (plus de 4 millions de Colombiens vivent actuellement en dehors de leur pays). Aujourd'hui, la Colombie compte près de 3 millions de personnes déplacées ; 30 000 homicides y sont commis chaque année, et le nombre des enlèvements atteint le record mondial de plus de 3 000 personnes par an.

En 1998, l'élection d'Andrés Pastrana à la présidence de la République avait relancé les négociations de paix. En gage de bonne volonté, le nouveau président avait octroyé une zone démilitarisée grande comme la Suisse, appelée « zone de détente » (*zona de despeje*), aux Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), la plus ancienne et

la plus importante guérilla colombienne. Parallèlement, le gouvernement colombien avait lancé le Plan Colombie, présenté comme un plan de sauvetage du pays. Tout aussi ambitieux que sujet à polémique, ce dernier a ensuite changé d'objectif sous la pression des Etats-Unis : il a été très vite converti en un plan de lutte contre le narcotrafic, puis progressivement contre la guérilla. Toute ambiguïté a d'ailleurs été levée lors de la rupture des négociations de paix en février 2002. Après plus de trois ans de pourparlers, aucun progrès visible n'avait été enregistré. Au contraire, chaque camp en avait profité pour se renforcer. L'armée colombienne était passée de 110 000 à 150 000 hommes, les FARC de 10-12 000 à plus de 17 000, et les paramilitaires à plus de 10 000.

Cet échec des négociations a entraîné une radicalisation des positions des belligérants ainsi que de l'opinion publique colombienne, qui ne croit plus en une solution négociée du conflit. Les élections suivantes ont très nettement traduit ce changement de perception. Alvaro Uribe, qui avait fondé son programme présidentiel sur la fermeté vis-à-vis des groupes de guérilla désormais qualifiés de « narcoterroristes », a été élu en mai 2002 dès le premier tour avec plus de 53 % des voix. Les tirs de roquettes des FARC contre le palais présidentiel, le jour de son entrée en fonction, et les vagues d'attentats meurtriers qui ont secoué le pays depuis, semblent marquer un changement qualitatif. « A moyen et long termes, le conflit colombien menace davantage la stabilité démocratique du continent que le conflit irakien », a déclaré Alvaro Uribe en janvier dernier¹. Estimant que la « communauté internationale » ne se préoccupait pas suffisamment de la situation dans son pays, le nouveau président a appelé à plus de solidarité avec son gouvernement.

Les Etats-Unis sont pourtant déjà largement impliqués : la Colombie est devenu le troisième plus gros récipiendaire d'aide américaine après Israël et l'Egypte, et l'ambassade des Etats-Unis à Bogota, la deuxième ambassade américaine dans le monde en termes d'effectifs. Aussi, les autorités nord-américaines peuvent-elles difficilement faire plus sans craindre les effets redoutés d'un syndrome d'enlèvement, d'autant plus menaçant qu'il pourrait bien être réactualisé par leur implication présente au Moyen-Orient. A cet égard, de récents événements pourraient être lourds de signification : pour la première fois depuis le début du conflit, trois anciens militaires américains qui travaillaient en Colombie pour les autorités américaines ont été faits prisonniers par les FARC, le 13 février dernier, après que leur avion eut été abattu. Le 25 mars, un autre avion américain parti précisément à la recherche des otages s'est écrasé, faisant trois nouvelles victimes.

De leur côté, les Européens, longtemps restés en marge de la « tragédie colombienne », n'ont pris conscience que tardivement de la nécessité d'intervenir. Profitant de l'espace politique libéré par l'option militaire que représentait le Plan Colombie, ces derniers ont tenté d'occuper le terrain et de se positionner en proposant des alternatives. Mais depuis la rupture des négociations de paix, l'Europe se trouve à nouveau marginalisée.

¹ *El Tiempo*, 14 janvier 2003.

L'ENGAGEMENT AMERICAIN EN COLOMBIE

La Colombie et les Etats-Unis ont toujours eu une relation complexe mêlée d'intérêts, d'attirances et d'amitié, mais aussi d'indifférence et de rejet. L'importance que revêt de nos jours la Colombie pour les Etats-Unis est le résultat de l'histoire et de la géographie, mais il est aussi et surtout la conséquence de l'évolution du conflit dans ce pays. Pour comprendre l'actuel engagement américain aux côtés du gouvernement colombien, pour en saisir la logique et pouvoir en mesurer la portée, il convient tout d'abord de revenir sur les liens privilégiés qui existent entre ces deux pays.

Leurs relations ont commencé avec la reconnaissance officielle de la République de Grande Colombie par les Etats-Unis en 1822, soit trois ans après l'indépendance. Très rapidement pourtant, le *Libertador* Simon Bolivar se montra méfiant à leur égard. Au cours du XIX^e siècle, les échanges entre ces deux jeunes nations restèrent relativement limités et ce n'est qu'à partir des années 1880, au moment où l'idée de la construction d'un canal interocéanique au Panama, alors province colombienne, se concrétisa, que les Etats-Unis commencèrent à s'intéresser de plus près à la Colombie. Une crise majeure éclata entre les deux pays, car la sécession et l'indépendance de Panama en 1903 fut non seulement soutenue, mais aussi provoquée par les Etats-Unis. Ces derniers étaient devenus une grande puissance économique à l'échelle hémisphérique, d'où leur enthousiasme concernant l'ouverture d'un canal interocéanique. De son côté, la Colombie ne parvenait pas à se doter d'un Etat fort ni à mettre fin aux nombreuses guerres civiles qui l'affectaient, comme la guerre des « Mille jours » de 1899 à 1902, qui fit entre 100 et 200 000 morts.

Bien qu'elle ait eu du mal à se remettre de l'amputation de Panama de son territoire, la Colombie renoua des liens diplomatiques avec Washington dès 1914 (signature du traité Urrutia-Thompson) et se plaça dans son orbite. Pour des raisons à la fois stratégiques et économiques, les Américains lui portaient un intérêt croissant. Toutefois, elle n'était encore ni une priorité ni une préoccupation majeure pour les Etats-Unis, qui, dès cette époque, multipliaient pourtant les interventions militaires dans leur arrière-cour, au nom du libre échange et de la démocratie. Malgré d'importantes mobilisations paysannes dans les zones de culture du café dans les années 1925, les mouvements populaires restaient peu organisés à l'échelle de la Colombie et ne menaçaient pas les intérêts américains. Les gouvernements qui tentaient de moderniser la société n'étaient pas aux mains de dictateurs qu'il « aurait fallu renverser ». De plus, si en Colombie, comme dans la plupart des autres pays d'Amérique latine, le parti communiste colombien avait fait son apparition, il n'y avait pas dans ce pays d'équivalent de Sandino (Nicaragua) ni de Farabundo Marti (Salvador) pour justifier que Washington s'en préoccupe davantage.

Après la Seconde Guerre mondiale, les liens se resserrèrent entre Bogota et Washington, et les gouvernements colombiens successifs réaffirmèrent leur alliance et leur engagement au côté des Américains. Ces derniers leur en furent reconnaissants. En avril 1948, la charte de l'OEA (Organisation des Etats américains) fut signée à Bogota, en pleine crise politique après l'assassinat du leader populiste Jorge Eliecer Gaitan. La même année, la Colombie rompit avec l'URSS, accusant les Soviétiques d'avoir fomenté les émeutes de ce *Bogotazo*. Au cours de la *Violencia* (1948-1957), cette guerre civile et sociale entre libéraux et conservateurs qui fit plus de 200 000 morts, Washington s'abstint d'intervenir. Durant ces années, les Américains purent compter sur leurs alliés

colombiens dans leur lutte contre le communisme. La Colombie fut le seul pays d'Amérique latine à envoyer des troupes pour soutenir les Etats-Unis pendant la guerre de Corée (1950-1953), et Bogota rompit ses relations diplomatiques avec La Havane avant même les Etats-Unis.

La révolution cubaine entraîna un regain d'attention des Etats-Unis vis-à-vis de l'Amérique latine. Redoutant un nouveau Cuba, les Américains se montrèrent préoccupés par l'émergence de groupes de guérilla marxistes-léninistes, guévaristes ou encore maoïstes notamment en Colombie. C'est à cette époque qu'apparurent officiellement les FARC (marxistes-léninistes, issus pour une part de mouvements d'autodéfense paysans nés lors de la *Violencia*), puis l'ELN (guévaristes influencés par la théologie de la libération) et un peu plus tard l'EPL (maoïstes). La situation colombienne semblait propice au développement et à la consolidation de ces guérillas. Les Américains décidèrent alors de ne pas ménager leur aide à ce pays, qui devait servir de test et de vitrine à leur politique contre-révolutionnaire dans la région. Elle fut économique et sociale – la Colombie fut l'un des principaux bénéficiaires de l'Alliance pour le progrès, programme d'aide socioéconomique à l'Amérique latine lancé en 1961 par le président Kennedy, qui fit d'ailleurs une visite remarquée en Colombie la même année. Mais elle fut aussi militaire, la coopération entre les forces armées américaines et colombiennes se traduisant notamment par l'opération contre les FARC à Marquetalia en 1964, lancée par l'armée colombienne en étroite collaboration avec les Etats-Unis. Cet épisode fit date. Pour beaucoup, il symbolise encore aujourd'hui le début du conflit. Dans l'imaginaire des FARC, il fait partie de leur mythe fondateur. Du côté des autorités, Marquetalia a marqué le début d'une présence continue de l'armée américaine auprès des forces armées colombiennes. La coopération économique et militaire entre les deux pays s'est renforcée, même si, très vite, les mouvements de guérilla colombiens, comme du reste les autres mouvements latino-américains, n'ont plus représenté un risque majeur pour les Etats-Unis. Malgré l'apparition de nouvelles organisations armées au début des années soixante-dix, tels que le mouvement M-19 (dont le nom fait référence aux élections frauduleuses du 19 avril 1970), la lutte armée n'avait en rien les caractéristiques d'une guerre civile. Les guérillas ne comptaient plus que quelques centaines de combattants et étaient incapables d'inquiéter le régime.

La révolution sandiniste de 1979 et le déclenchement de la guerre civile salvadorienne en janvier 1981 ont eu peu d'incidence en Colombie. Au contraire, ces événements l'ont maintenue au second plan des préoccupations américaines dans la région. D'une part, le conflit ne connaissait pas encore les niveaux de violence dramatiques qu'il allait atteindre par la suite, même si les premiers groupes paramilitaires sont apparus à cette époque et si les principaux mouvements de guérillas ont alors commencé leur restructuration et leur consolidation. D'autre part, des négociations s'étaient engagées entre ces mouvements armés et le gouvernement colombien. Le conflit restait donc circonscrit au territoire colombien, et apparaissait secondaire aux yeux des Américains.

L'essor du trafic de drogue

Au cours des années soixante-dix, les relations américano-colombiennes étaient demeurées très bonnes, ce qui n'avait pas empêché certaines prises de distance de la

Colombie vis-à-vis des Etats-Unis, notamment lors du coup d'Etat de 1973 au Chili. Durant les présidences Betancur (1982-1986) et Barco (1986-1990), des différends diplomatiques plus importants apparurent entre les deux pays, notamment à propos de la participation de la Colombie au groupe de Contadora et des pays non alignés, du problème de la dette latino-américaine, de la position colombienne lors de l'affaire de la Libye en 1986, ou encore de l'intervention militaire au Panama en décembre 1989. Cependant, c'est avant tout le problème du narcotrafic qui accapara progressivement l'attention et fut à l'origine de tensions entre les deux pays. Le thème de la drogue (à l'époque, essentiellement la marijuana) avait fait son apparition dans l'agenda américano-colombien dès les années soixante-dix, mais il était resté marginal et n'envenimait pas encore les relations entre Washington et Bogota. Au cours de la décennie quatre-vingt, les cartels de la drogue colombiens commencèrent à faire parler d'eux après l'assassinat du ministre colombien de la Justice en 1984. L'essor de l'économie de la drogue (il s'agissait désormais essentiellement de la cocaïne) rendit de plus en plus complexes les relations entre les deux pays. Très vite, la Colombie et les Etats-Unis ne s'accordèrent pas sur les moyens de lutte contre le narcotrafic. Globalement, les Américains reprochaient aux autorités colombiennes d'être trop laxistes ou permissives et de fermer les yeux sur des activités qui leur procuraient indirectement d'importants bénéfices. Washington aurait par exemple souhaité extradier davantage de narcotrafiquants vers les Etats-Unis (un traité d'extradition avait été signé dès 1979 entre les deux pays). Mais afin de faire pression sur les autorités colombiennes pour qu'elles n'autorisent pas ces extraditions, les cartels de la drogue avaient déclenché une vague d'attentats sans précédent dans les principales villes de Colombie et assassiné quatre candidats à la présidence de la République, dont le favori, Luis Carlos Galán, en août 1989. Par ailleurs, les autorités colombiennes se montraient réticentes au sujet de l'installation sur leur territoire de radars américains capables de surveiller et de contrôler les mouvements d'avions transportant de la drogue, alors que pour les Etats-Unis, la lutte contre le trafic de drogue était devenu à la fois un problème de sécurité nationale, un enjeu de politique intérieure et un objectif de politique étrangère².

A la fin des années quatre-vingt, la Colombie se trouvait dans une situation paradoxale. Malgré la pénétration des institutions de l'Etat par le narcotrafic et une violence de plus en plus enchevêtrée et généralisée, le pays restait néanmoins réputé pour la stabilité de son système politique et la prospérité de son économie. Pour les Etats-Unis, le problème de la drogue occultait en grande partie la question du conflit, d'autant que la signature d'accords de paix avec le M-19 en 1990, puis l'EPL, le PRT et le Quintin Lame en 1991, et la convocation d'une assemblée constituante qui accoucha d'une nouvelle constitution promettant une plus grande « ouverture démocratique », laissaient penser que les autres mouvements de guérilla (FARC et ELN) suivraient et se démobiliseraient. En outre, avec l'effondrement du bloc soviétique, les FARC et l'ELN avaient perdu une partie de leurs soutiens idéologiques et financiers.

² C'est en 1986, à travers la directive 226 signée par le président Reagan, que les drogues furent déclarées représenter une menace à la sécurité nationale.

La transformation du conflit

Pourtant, le conflit s'intensifia au contraire. Non seulement la fin de la Guerre froide ne mit pas un terme au conflit colombien, mais elle accéléra les transformations engagées au cours des années quatre-vingt, jusqu'à en modifier la nature et l'intensité.

Deux raisons principales sont généralement avancées pour expliquer le refus des deux derniers mouvements de guérilla colombiens de signer la paix. Premièrement, ces mouvements avaient toujours été moins dépendants financièrement de l'extérieur que les autres mouvements armés latino-américains, ayant réussi à diversifier leurs sources de revenus au cours des années quatre-vingt. Deuxièmement, le souvenir de l'Union patriotique³ était encore vivace, et les membres de la guérilla ne faisaient pas confiance au gouvernement pour assurer leur sécurité en cas d'accords de paix. Les guérillas colombiennes ne se sentaient donc ni obligées ni incitées à déposer les armes et à signer la paix – en témoigne l'échec des négociations entre la Coordination guerillera Simon Bolivar et le gouvernement en 1991 – et pouvaient même envisager de poursuivre la lutte armée avec une certaine « sérénité ». Tandis que L'ELN continuait de tirer une grande partie de ses revenus des taxes qu'elle prélevait sur l'industrie pétrolière, le déplacement des cultures illicites du Pérou et de Bolivie vers la Colombie, conséquence des programmes d'éradication menés avec un certain succès par les Etats-Unis dans ces pays, profitait aux FARC, traditionnellement implantées dans les zones de colonisation ou de frontière agricole du sud du pays où ces cultures se diffusaient. Les FARC ne se contentaient d'ailleurs plus de prélever un impôt ou une taxe en échange de la protection des zones de cultures de coca ou de pavot. Elles jouaient désormais un rôle d'intermédiaire entre producteurs et narcotrafiquants et avaient commencé à s'impliquer directement dans la production et le trafic de la cocaïne et de l'héroïne. Dans le même temps, les groupes paramilitaires qui étaient le bras armé des cartels de la drogue ou étaient financés par les propriétaires terriens pour protéger leur bétail et leurs terres, avaient eux aussi pris le contrôle de zones de production et s'étaient émancipés. Au bout du compte, si le racket, les enlèvements ou les impôts prélevés sur les firmes multinationales fournissaient de 30 à 40 % de leurs ressources, l'augmentation du trafic de drogue doit être soulignée dans la consolidation et la croissance des acteurs armés illégaux, tout comme le rôle de ces acteurs est à souligner dans l'expansion du trafic de drogue.

Pour les Américains, les données du problème avaient changé. Le conflit avait perdu de sa dimension idéologique mais gagné en intensité... Les protagonistes étaient globalement restés les mêmes (le leader des FARC Manuel Marulanda devenant le « plus vieux chef guérilléro du monde »), mais ces derniers devenus « polycriminels » disposaient désormais de ressources financières considérables et possédaient un pouvoir de nuisance sans précédent.

Au cours des années quatre-vingt-dix, la coopération en matière de lutte anti-drogue se renforça pour devenir l'axe central de la politique des Etats-Unis en Colombie. Malgré quelques succès à la fois spectaculaires et symboliques – Pablo Escobar, le chef du cartel de Medellin, fut tué par les forces de l'ordre le 2 décembre 1993 –, les résultats s'avérèrent décevants. Très vite, la réalité colombienne reprit le dessus et les déboires

³ Parti créé en 1985 sous l'égide des FARC et du parti communiste colombien, dont plus de deux mille cadres et militants furent par la suite assassinés.

du président Samper (1994-1998), accusé d'avoir reçu des fonds du cartel de Cali durant sa campagne présidentielle, jetèrent un froid entre la Colombie et les Etats-Unis. Début 1994, le représentant américain de la DEA en Colombie qualifia même publiquement le pays de « narcodémocratie », empoisonnant davantage encore les relations entre les deux gouvernements. Le 1^{er} mai 1994, le département de la Défense américain décida unilatéralement de ne plus partager les informations en temps réel avec les autorités colombiennes. En 1996, les relations étaient au plus mal : le président Samper se vit privé de son visa pour les Etats-Unis. La même année, la *decertification*, cette procédure de disqualification dont la Colombie fit l'objet de la part de l'administration américaine pour cause d'efforts jugés insuffisants en matière de lutte antidrogue, limita l'engagement des Américains auprès de leurs partenaires colombiens dans la lutte contre la production et le trafic de drogue. De surcroît, les militaires colombiens accusés régulièrement de violations des droits de l'homme furent désormais « sanctionnés » : l'aide américaine leur fut progressivement retirée au profit de leurs collègues de la police nationale colombienne.

Il fallut attendre 1998 pour que les relations entre la Colombie et les Etats-Unis connaissent un changement significatif. Peu après son entrée en fonction, le nouveau président de la République, Andrés Pastrana Arango, décida de démilitariser une « zone de détente » de 42 000 km² dans le sud du pays, comme préalable à la reprise des négociations de paix avec les FARC. De leur côté, les Etats-Unis, qui n'attendaient apparemment pas une reprise des négociations si rapide, voulurent également profiter du changement de gouvernement pour normaliser leurs relations et intensifier leur coopération en matière de lutte antidrogue. Restait toutefois à résoudre l'équation suivante : comment appuyer les efforts de paix du président colombien tout en amplifiant les opérations de lutte contre le narcotrafic ? De ces préoccupations naquit le Plan Colombie.

Le Plan Colombie

Une certaine confusion entoure la genèse du Plan Colombie. Avant même de porter ce nom, ce fut une initiative colombienne cherchant à mobiliser la « communauté internationale » en faveur de la paix en Colombie. Le président Pastrana parla même de Plan Marshall... Le résultat est sensiblement différent : la marque des Etats-Unis y est certes très nette, mais l'essentiel des mesures préconisées tourne autour de la lutte contre la production et le trafic de drogue. Ce « Plan en faveur de la paix, la prospérité et le renforcement de l'Etat » inclut des mesures de renforcement des droits de l'homme, de développement social, de soutien à l'économie et de progression dans la négociation du conflit armé, mais c'est surtout son volet militaire (plus de 70 % de l'aide totale) destiné à l'intensification des opérations de fumigation dans les zones de production des substances illicites, qui retient l'attention.

Pourquoi cette évolution ? A l'origine, l'idée était de négocier la paix en échange de l'arrêt du narcotrafic. En effet, les Américains qui cherchaient à déconnecter le problème de la drogue de celui de la guérilla avaient décidé de prendre au mot cette dernière qui se disait prête à abandonner ses activités liées à la drogue. La logique sous-jacente du Plan Colombie reposait donc sur un pari ambitieux : fournir une aide importante sous

forme de programmes de développement alternatifs, de soutien socioéconomique dans les zones de guérillas et de cultures de coca, en échange de l'arrêt du narcotrafic. Des discussions avaient d'ailleurs eu lieu à ce sujet, en décembre 1998, au Costa Rica, entre des représentants du département d'Etat et des représentants des FARC.

Mais deux événements vinrent très vite contrarier les ambitions américaines et réduire l'espoir d'une collaboration des FARC au Plan Colombie. Au début du mois de mars 1999, trois indigénistes de nationalité américaine furent assassinés par les FARC à la frontière avec le Venezuela. Les auteurs de ces assassinats appartenaient au « Front 45 » de l'organisation, dirigé par le frère de l'un des membres de son secrétariat général. Ce n'était pas la première fois que les FARC assassinaient des Américains (une quinzaine depuis 1980), mais l'indignation de Washington fut cette fois d'autant plus grande que deux mois auparavant, lors de la réunion de San José de Costa Rica, les représentants de l'administration américaine s'étaient inquiétés du sort de missionnaires américains enlevés le 31 janvier 1993. Ces nouveaux assassinats furent vécus par les Etats-Unis comme un véritable affront.

Le deuxième événement survint quelques mois plus tard, le 23 juillet 1999, lorsqu'un avion américain RC-7 ARL Dehaviland ou *Crazy Hawk* équipé de matériel électronique servant à détecter les laboratoires de drogue et les cultures illicites, et considéré comme l'arme secrète contre les FARC, s'écrasa dans le sud du pays dans la région de Patascoy, avec cinq Américains et deux Colombiens à bord. Aux Etats-Unis, un reportage fut consacré à l'accident dans l'émission *60 minutes* de Dan Rather sur CBS, et provoqua une vive émotion. L'avion avait-il été victime d'un incident ou avait-il été abattu ? Officiellement, il fut dit que l'équipage ne disposait pas des bonnes cartes et n'avait pas vu ce volcan qui s'élève au milieu de la forêt amazonienne à plus de 3 700 mètres d'altitude. Peu de temps après le bombardement de l'ambassade de Chine à Belgrade par des avions de l'OTAN, bombardement dû lui aussi à une « erreur » de carte, il est toutefois permis de douter.

Quoi qu'il en soit, ces incidents rendirent les Américains sceptiques à l'égard des intentions réelles des Forces armées révolutionnaires de Colombie et, de ce fait, perplexes vis-à-vis des stratégies de paix du gouvernement colombien. La visite du sous-secrétaire d'Etat américain Thomas Pickering à Bogota quelques jours après l'épisode du Patascoy, témoigne de ce changement. Dans le jeu complexe de l'usage de la carotte et du bâton, les thèses du Pentagone et de la DEA prirent le dessus sur celles du département d'Etat. A partir de là, le Plan Colombie s'afficha plus clairement comme un plan de lutte contre la production et le trafic de drogue.

Peu de temps après sa présentation officielle, en octobre 1999, le Plan Colombie fit l'objet d'un débat au Congrès américain. Des voix s'élevèrent pour dénoncer les risques d'escalade militaire et de « vietnamisation » du conflit, car pour beaucoup, ses objectifs n'étaient plus très clairs : s'agissait-il d'un plan de lutte contre le narcotrafic ou d'un plan de lutte contre les acteurs armés illégaux et principalement contre la guérilla ? On pouvait en effet s'interroger dans la mesure où, de fait, les acteurs armés illégaux se nourrissaient en partie de ce trafic, et où ces acteurs et le narcotrafic alimentaient le conflit. De surcroît, le Plan Colombie prévoyait de concentrer les efforts en matière de lutte antidrogue dans le sud du pays, précisément là où l'influence des FARC est l'une des plus fortes.

Pour le département d'Etat, il n'y avait officiellement aucune ambiguïté : l'aide américaine au Plan Colombie devait permettre à l'armée colombienne d'obtenir les moyens techniques, logistiques et opérationnels de lutter efficacement contre les

producteurs et trafiquants de drogue, mais à aucun moment il ne s'agissait de lutter contre la guérilla.

De leur côté, des responsables militaires américains rappelaient que les Etats-Unis n'avaient pas non plus l'intention d'intervenir militairement en Colombie, et soulignaient que la situation de ce pays n'était pas comparable à celle du Vietnam ni de la Somalie, la Colombie disposant d'une force publique capable et organisée qui n'avait besoin que d'informations, de renseignements, d'assistance technique et d'entraînement spécialisé.

Cependant, quelques démocrates demandèrent des garanties pour que le nombre d'Américains présents sur le terrain soit limité (il le fut dans un premier temps à 500 militaires et 300 civils puis à 400 militaires et 400 civils – amendement Byrd) et réclamèrent également que l'amendement Leahy interdisant toute aide militaire américaine à des unités des forces armées étrangères, si celles-ci sont coupables de violations des droits de l'homme, soit scrupuleusement respecté.

Par ailleurs, s'il est vrai que des *think tanks* comme le Lindesmith Center avaient déjà émis des doutes sur l'efficacité de la politique antidrogue des Etats-Unis, notamment en ce qui concerne les fumigations, les critiques émanaient à présent de personnalités conservatrices (dont Henry Kissinger) qui reprochaient l'insuffisance de l'aide socioéconomique des Etats-Unis à la Colombie, ou d'anciens ambassadeurs américains en Colombie (comme Morris Busby), qui voyaient dans ce plan un moyen pour les Colombiens d'obtenir de l'aide des Etats-Unis, plus qu'une réelle stratégie de paix.

En définitive, les débats au Congrès avaient des airs de « déjà vu », car ils rappelaient étrangement, sur le fond comme sur la forme, ceux relatifs à l'aide américaine en Amérique centrale dans les années quatre-vingt. Une fois encore, des divergences et des tensions existaient entre l'exécutif, le législatif et les différentes administrations en charge du dossier. Cela étant, les discussions ne portaient pas tant sur le fait de savoir si les Etats-Unis devaient ou non s'impliquer et fournir une aide à la Colombie, que sur les conditions, les restrictions et les modalités d'utilisation de cette aide, autrement dit sur la manière dont les Etats-Unis devaient s'impliquer.

Face à la nécessité et l'urgence d'agir, un premier « paquet » d'aide à la Colombie d'un montant de 1,3 milliard de dollars (*Colombia Aid Package Law*) fut approuvé le 30 juin 2000. Ces fonds ne couvraient qu'une partie des 7,5 milliards de dollars prévus pour le Plan Colombie – le gouvernement colombien s'étant pour sa part engagé à assumer plus de la moitié de son coût – mais représentaient une augmentation considérable de l'aide américaine à la Colombie. Alors qu'entre 1990 et 1998 cette dernière avait été de 60 millions de dollars environ par an – avec un creux de 30 millions en 1994 et 1995 –, les chiffres passaient à 120 millions en 1998, 374 en 1999 et 960 en 2000, soit en moyenne plus de 2 millions de dollars par jour.

L'EUROPE ET LE CONFLIT COLOMBIEN

Au cours des années quatre-vingt-dix, l'Europe n'avait guère paru préoccupée par l'intensification du conflit colombien. Les massacres collectifs s'étaient multipliés et la violence généralisée, mais la politique extérieure et de sécurité commune européenne

n'en était qu'à ses balbutiements, et les esprits étaient restés focalisés sur les conflits dans les Balkans, au Proche-Orient et en Afrique. En 1993, la signature d'un second accord cadre de coopération entre la Commission européenne et les pays andins (le premier avait été signé en 1983) avait certes conduit à la mise en place de nouveaux programmes d'aide et d'assistance à la Colombie, mais aucune discussion politique n'avait véritablement eu lieu au niveau européen autour de la question du conflit colombien. En 1995 et 1996, les déclarations de Madrid (18 décembre 1995), de Cochabamba (16 avril 1996) puis de Rome (30 juin 1996) invitèrent les pays de l'Union européenne et les pays andins à renforcer le dialogue politique et la coopération en matière de lutte antidrogue ; mais là encore, ces déclarations conjointes restèrent très générales et ne s'adressèrent pas spécifiquement à la Colombie. De façon tout aussi significative, alors que dès 1994 la Commission européenne lançait son programme « Démocratie et droits de l'homme » en faveur de la promotion des droits de l'homme dans le monde, la Colombie ne devait en bénéficier qu'à partir de l'année 2001. De même, ce n'est qu'en 1997, alors que la Colombie comptait déjà plus d'un million et demi de déplacés, que la Commission européenne lança un programme ECHO en faveur des déplacés internes, doté de 11 millions d'euros sur deux ans (jusque-là, les programmes d'aide humanitaire n'avaient concerné que des victimes de catastrophes naturelles). Certes, durant toutes ces années, les pays européens pris individuellement n'étaient pas restés totalement indifférents ni inactifs face à ce qui se passait en Colombie. L'Espagne avait par exemple facilité la conclusion des préaccords de Viana (Madrid) entre l'ELN et le gouvernement colombien, en février 1998, et l'Allemagne avait noué des contacts avec l'ELN dès 1995 (notamment par le biais des époux Mauss⁴) et accueilli les rencontres entre l'ELN et la « société civile » à Mayence, en juillet 1998. Cependant, en dépit de ces quelques initiatives, les prises de positions européennes étaient restées timides et isolées. Le Plan Colombie donna alors l'occasion de réagir et de réfléchir à la définition d'une position commune vis-à-vis de la Colombie.

Les réactions européennes au Plan Colombie

Ce n'est qu'à partir de l'année 2000 que l'Europe a commencé véritablement à s'intéresser de près au « cas » colombien. Face à un plan de paix qui apparaît de plus en plus comme un plan militaire de lutte contre le narcotrafic, les réactions européennes sont allées des simples réserves aux critiques nettement plus vives.

Certes, il n'y a pas identité des points de vue des Etats-membres de l'Union à propos du Plan Colombie. Par ailleurs, des décalages existent aussi entre les différentes institutions européennes. Le Parlement est globalement plus critique vis-à-vis du Plan

⁴ Les époux Mauss jouissaient de la confiance de l'ELN pour avoir joué les intermédiaires entre la firme allemande Mannesman, qui construisait l'oléoduc Cano Limon-Covenas, et ce mouvement armé qui rançonnait l'entreprise dans les années quatre-vingt. Par la suite, Werner Mauss et sa femme italienne jouèrent un rôle central dans l'établissement des premiers contacts entre l'ELN, le gouvernement Samper et le gouvernement allemand. Mais ils furent ensuite impliqués dans l'enlèvement contre rançon d'industriels allemands, ce qui leur valut d'être emprisonnés pendant sept mois. Sous l'administration Pastrana, ces agents privés furent considérés *persona non grata* en Colombie.

Colombie que la Commission européenne, elle-même plus critique à l'égard de ce plan que le Conseil de l'Union européenne... Néanmoins, la plupart des Etats membres se montrent globalement sceptiques vis-à-vis d'un plan qu'ils considèrent comme beaucoup trop répressif et qui, d'après eux, ne met pas suffisamment l'accent sur la nécessité d'arriver à une solution politique et négociée du conflit.

Aux yeux des Européens, le Plan Colombie souffre d'un vice de conception. Il leur paraît difficile de mettre l'accent à la fois sur la coopération militaire et sur le soutien au processus de paix. Il y aurait là une contradiction majeure... Pour les plus radicaux, en particulier au Parlement européen, « le Plan Colombie n'est qu'un plan militaire, le reste est de la cosmétique ». Autrement dit, ce plan n'est rien d'autre qu'un plan de guerre qui ne dit pas son nom, et il est donc hors de question de cautionner un plan militariste et dangereux. Pour les Etats-membres de l'Union comme pour la Commission européenne ou le Conseil, ce plan part d'une intention légitime – la lutte contre le narcotrafic – mais il est imprécis, ambigu, et surtout inadapté. Vouloir lutter contre l'extension des cultures illicites et éliminer le narcotrafic en donnant la priorité aux fumigations aériennes est par exemple insuffisant et inapproprié. Non seulement ces méthodes provoquent le déplacement forcé de familles et de communautés entières, et nuisent gravement à la biodiversité colombienne, mais une militarisation accrue de la lutte contre la drogue comporte de plus un risque d'escalade du conflit dans la région, tant les acteurs armés illégaux sont impliqués dans l'économie de la drogue. Enfin, les diplomates européens présents sur place expriment eux aussi certains doutes quant à l'efficacité d'un tel plan, dans la mesure où il ne prend pas en compte l'ensemble des acteurs en conflit : « le composant militaire du Plan Colombie est considéré par les guérillas comme un acte de guerre, alors, je ne crois pas qu'il aide beaucoup à la solution du conflit » a dit le représentant de l'Union européenne – à l'époque, l'ambassadeur de France –, au cours d'une conférence de presse le 1^{er} février 2001. Ces propos ne sont sans doute pas seulement une façon détournée de formuler des réserves sans donner l'impression de trop s'immiscer dans le débat. Ils sont également le reflet de divergences plus profondes entre les Européens et les Américains.

En effet, les uns et les autres n'analysent pas la situation colombienne de la même façon ; ils n'ont pas la même vision du conflit, ce qui explique que leurs approches, leurs stratégies et leurs logiques de paix soient différentes elles aussi.

Des approches différentes du conflit, des stratégies de paix opposées

Alors que les autorités américaines décrivent le plus souvent le conflit colombien en termes de défis à l'autorité de l'Etat, les Européens mettent davantage l'accent sur le caractère endémique de la violence et sur ses causes socioéconomiques. Ils ne nient pas que la Colombie ne soit jamais parvenue à achever la construction d'un Etat fort et que son évolution historique trouve son explication dans la faiblesse de l'Etat. A leurs yeux, il n'est cependant pas suffisant de renforcer la présence et le contrôle de l'Etat sur l'ensemble du territoire. De même, les Européens n'ignorent pas que les revenus issus du narcotrafic n'ont cessé d'alimenter le conflit, mais selon eux, le problème ne peut être ramené à la seule question de la drogue, car les racines du conflit sont ailleurs. En effet si, comme aiment à le rappeler les Américains, la Colombie est le pays d'Amérique du

Sud qui a la plus longue tradition démocratique, selon les Européens, on ne peut toutefois pas non plus fermer les yeux sur les disparités, les inégalités et les fractures sociales. A leurs yeux, il y a en fait deux Colombie.

Dès lors, tandis que les Etats-Unis considèrent de plus en plus que la « paix passe par des victoires sur le champ de bataille », comme l'a dit Charles Wilhem, l'ancien chef du commandement Sud (*South Command*)⁵, les Européens estiment qu'« il n'y a pas de solution militaire qui puisse conduire à une paix durable »⁶ et qu'une « paix durable dans le pays ne pourra être atteinte sans une réforme profonde du modèle de répartition de la richesse »⁷. Ces divergences ne reflètent pas seulement des conceptions différentes dans la façon d'exercer ou de projeter sa force, l'opposition entre le *soft power* européen et le *hard power* américain. Elles renvoient également à un problème de priorité : faut-il éliminer les drogues pour parvenir à la paix ou faire la paix pour éliminer la drogue ? Alors que les autorités américaines ont une vision largement sécuritaire et prônent une politique essentiellement répressive contre les producteurs et trafiquants de drogue qui alimentent le conflit, les Européens rejettent au contraire la militarisation du traitement des problèmes socioéconomiques tels que la drogue et refusent de prendre part au Plan Colombie. Ils sont partisans d'une politique non militariste, conjuguant neutralité, transparence, participation de la société civile et engagement des acteurs présents autour de la table de négociations ; le processus de négociations doit être mené avec l'accord de toutes les parties et doit conduire à une paix fondée sur les droits de l'homme, le droit humanitaire et les libertés fondamentales. A partir de là, l'engagement européen pourrait se résumer ainsi : aider la paix en Colombie mais pas le Plan Colombie.

La participation européenne à travers les groupes des pays « amis » et « facilitateurs »

Alors qu'à l'origine ni le gouvernement colombien, ni les FARC ne souhaitaient une présence internationale dans les négociations de paix, plusieurs facteurs ont progressivement amené les Européens à s'impliquer dans ces pourparlers.

Moins de trois mois après l'entrée en vigueur de la zone démilitarisée en novembre 1998, le gouvernement Pastrana subit un premier camouflet, lorsque le leader historique des FARC Manuel Marulanda ne vint pas à la rencontre du 7 janvier, censée marquer le début officiel des négociations de paix, et à laquelle était conviée la presse nationale et internationale. Les discussions furent suspendues quelques jours plus tard et toute l'année 1999 fut marquée par une succession de suspensions et de reprises des négociations.

Entre-temps, le dialogue avec l'ELN avait été remis à l'ordre du jour et avait abouti dès octobre 1998 à la définition d'un agenda des négociations. Toutefois, les nombreuses

⁵ *El Tiempo*, 22 septembre 1999.

⁶ Déclaration de la présidence française au nom de l'Union européenne, 24 octobre 2000, Bogota.

⁷ Résolution du Parlement européen, 1^{er} février 2001.

exactions commises par ce groupe armé (attentats contre des pylônes électriques et des oléoducs, enlèvements massifs, détournements d'avions, etc...) rendirent là aussi très difficile toute avancée concrète. Les discussions bloquèrent à propos de la constitution éventuelle d'une zone démilitarisée, revendication de l'ELN pour pouvoir tenir sa convention nationale. Face au refus du gouvernement, cette dernière se sentit marginalisée.

Pour résoudre ces difficultés, la présence de tierces parties fut alors à nouveau évoquée. En décembre 1999, Kofi Annan nomma le Norvégien Jan Egeland pour être son conseiller spécial pour la Colombie. Ce dernier n'était officiellement en charge que de coordonner l'assistance internationale à la Colombie, mais de fait, il s'impliqua progressivement dans les discussions de paix. Au début de l'année 2000, une « tournée européenne » fut organisée pour promouvoir le processus de paix. Une délégation composée de représentants des FARC, de membres du gouvernement colombien, ainsi que du Haut commissaire pour la paix se rendit en Suède, en Norvège, en Suisse, en Italie, en France et en Espagne, du 31 janvier au 16 février 2000. L'objectif déclaré était d'apporter des éléments à la discussion concernant le modèle économique pour la Colombie, à partir de l'expérience des économies mixtes de l'Europe occidentale et des pays nordiques. Un deuxième objectif non explicite était « d'exposer les FARC aux changements du monde et aux attentes de la communauté internationale ». Pour les FARC, cette tournée était une aubaine car elle leur offrait une certaine reconnaissance internationale et les mettait presque sur un pied d'égalité avec le gouvernement colombien. Pour les autorités colombiennes, l'occasion permettait de montrer leur volonté d'ouverture et de tenter de récolter des fonds auprès des pays européens. Pour les gouvernements européens des pays visités, enfin, cette tournée était conçue comme une *confidence building measure*, autrement dit, elle devait générer une certaine confiance entre les parties en conflit. En retour, ils espéraient pouvoir s'impliquer davantage dans le processus de paix. Ce dernier objectif fut atteint car de fait, c'est à la suite de cette tournée que les pays européens commencèrent à s'engager politiquement et financièrement en faveur de la paix en Colombie. Ainsi, la première conférence des pays donateurs ou « groupe consultatif et d'appui au processus de paix en Colombie » se tint à Madrid en juillet 2000. De même, tout au long de l'année 2000, ces pays aidèrent et facilitèrent la convocation et la tenue des audiences internationales entre les FARC, le gouvernement colombien et la société civile.

Parallèlement, les négociations avec l'ELN se poursuivirent mais ne progressèrent guère. En juin 2000, l'ELN et le gouvernement colombien décidèrent de solliciter la création d'un groupe dit des « pays amis du processus de paix ». Si, contrairement aux FARC, l'ELN s'était toujours montré favorable à la présence de la « communauté internationale », cet appel constituait un changement pour le gouvernement. L'idée n'était pas de remplacer les mécanismes de facilitation existants comme la Commission de conciliation nationale créée en août 1995 (Eglise), le Conseil national de paix fondé en février 1998, ou encore la Commission civile de facilitation qui date de fin juillet 1999, mais de servir de relais, soutien, appui logistique et « caisse de résonance » au processus de paix. La formule avait déjà été testée avec succès lors des processus de paix centraméricains. Ce groupe des « pays amis » pour le processus avec l'ELN fut composé de quatre pays européens (Espagne, France, Norvège et Suisse) et de Cuba. Sa composition reflétait le souci de combiner le poids prépondérant de l'Union européenne, représentée par l'Espagne et la France, la neutralité de la Suisse et l'expérience de la Norvège, et les relations privilégiées du gouvernement cubain avec

l'ELN.

Progressivement, l'idée fit également son chemin du côté des FARC. En mars 2001, elles acceptèrent finalement de donner un rôle d'accompagnement ou de facilitation à la « communauté internationale ». Le groupe dit, cette fois, des « pays facilitateurs », fut constitué, composé des cinq pays du groupe des pays amis, auxquels se joignirent deux autres pays européens (l'Italie et la Suède) et trois pays américains (le Canada, le Mexique et le Venezuela).

Bruxelles à la recherche d'une visibilité

Si l'Union européenne soutint sans réserve l'initiative de ces Etats, Bruxelles chercha toutefois à être plus présente par-delà l'action des pays membres. L'Europe ne pouvait se contenter de discours et d'actions isolées et éprouva le besoin de s'engager plus concrètement sur le terrain.

Le 17 octobre 2000, quelques jours après la déclaration du 9 octobre dans laquelle l'Union européenne réaffirmait « son appui politique aux efforts de paix engagés par le président Pastrana », les commissaires Patten et Nielson présentèrent leur proposition de Programme pluriannuel de soutien pour la Colombie : « une contribution européenne significative pour le processus de paix en Colombie est fondamentale, autant du point de vue de la crédibilité du compromis de l'Union européenne avec la paix, que du point de vue de la stabilité régionale » soulignaient-ils. Une semaine plus tard, le lendemain de la seconde rencontre du Groupe d'appui au processus de paix qui se tint à Bogota, les 24 et 25 octobre 2000, les représentants de la Commission et de la présidence de l'Union européenne annoncèrent que l'Europe apporterait quelque 100 millions d'euros en faveur de la paix en Colombie et financerait la création de laboratoires de paix dans le Magdalena Medio. Alors que, jusqu'à présent, l'aide européenne était éparpillée, l'idée de créer des zones de coexistence pacifique grâce au renforcement des institutions locales, à l'aide au développement économique et social, et à la promotion et la diffusion d'une culture de paix, répondait à la volonté européenne d'engager une action commune significative et constructive en faveur de la paix en Colombie. Le 30 avril 2001, lors de la troisième rencontre des pays donateurs qui réunit quelque vingt-sept pays et dix organisations internationales dans la capitale européenne, le commissaire européen pour les relations extérieures, Chris Patten, renchérit et annonça que la contribution totale de l'Europe pour les années 2001-2004 s'élèverait au total à plus de 330 millions d'euros.

En dépit de ces aides ou à cause d'elles, l'engagement européen souleva quelques polémiques.

Les polémiques autour du Plan Colombie

Officiellement, le gouvernement colombien s'est réjoui de la contribution européenne en faveur de la paix en Colombie, bien qu'elle n'entre pas dans le cadre du Plan Colombie. En privé, les autorités colombiennes ne cachent cependant pas leur déception

car elles espéraient obtenir un milliard de dollars de l'Union européenne. Des observateurs font en outre remarquer que, sur les 330 millions promis, moins de la moitié (140 millions) est d'origine communautaire, le reste (190 millions) correspondant à l'aide bilatérale des pays européens. De surcroît, cette aide bilatérale provient avant tout des gouvernements espagnol (100 millions) mais aussi norvégien et suisse (30 millions d'euros), qui ne sont pas membres de l'Union. Enfin, une partie des aides promises semble correspondre à des engagements anciens, tant et si bien qu'à l'arrivée, les montants annoncés ne représentent qu'une augmentation assez faible par rapport au budget des années antérieures.

De leur côté, les Etats-Unis, qui auraient également souhaité que les Européens s'engagent davantage financièrement, leur reprochent de tenir un double discours et de faire preuve de pusillanimité. A Bruxelles, on réfute ces accusations, faisant remarquer que les Américains sont moins généreux qu'il n'y paraît, car sur les 1,3 milliard de dollars promis dans le cadre du Plan Colombie, plus de 1 milliard ne sort pas des Etats-Unis et profite directement à l'industrie d'armement américaine à travers l'achat d'hélicoptères, d'avions de reconnaissance et de fumigation, et de systèmes radars et autres équipements sophistiqués, sans compter la maintenance et la formation assurées par des entreprises nord-américaines comme Dyncorp ou California Microwave Systems. Par ailleurs, les Européens soulignent qu'en dehors de l'aide militaire, l'aide européenne représente près de 50 % du montant total de l'aide internationale à la Colombie. En d'autres termes, si les Européens reconnaissent que les Etats-Unis « font beaucoup plus », ils estiment néanmoins que ces derniers « ne font pas ce qu'il faut », autrement dit que le problème n'est pas tant une question de ressources que de stratégie.

Ces querelles de chiffres liées en partie à des divergences de fond cachent également d'autres problèmes et soulèvent d'autres polémiques. Non seulement la plupart des chancelleries européennes se montrent plus que réservées vis-à-vis des orientations prises par le Plan Colombie, mais elles ne supportent pas que les Américains leur demandent une fois de plus de financer un plan sans avoir pris le soin de les consulter auparavant. Plus exactement, l'Europe n'apprécie guère d'être appelée à mettre la main à la poche pour « recoller les morceaux » ou réparer les dégâts occasionnés par le Plan Colombie. « Notre action en Colombie ne consiste pas simplement à sortir notre portefeuille », a dit par exemple Chris Patten au journal colombien *El Espectador* en août 2001. De leur côté, les autorités américaines sont irritées par la « bienveillance » et « la mansuétude » des Européens à l'égard des FARC et leur reprochent de se désolidariser de la lutte contre les drogues en ne voulant pas assumer leur part de responsabilité.

Cela dit, ces querelles et polémiques ne résultent pas seulement de points de vue distincts, de divergences d'analyses ou bien même de susceptibilités. Elles s'expliquent aussi par des intérêts asymétriques et des enjeux différents entre l'Europe et les Etats-Unis.

Des intérêts asymétriques, des enjeux différents

D'un côté, le conflit colombien ne les affecte pas de la même façon, la perception des risques encourus varie et la situation colombienne ne représente pas la même menace pour leur sécurité. De l'autre, le pays ne revêt pas non plus à leurs yeux la même

importance en termes de ressources et de débouchés.

Depuis le discours du président américain James Monroe en 1823, une préoccupation n'a cessé de guider la politique latino-américaine des Etats-Unis : celle de la paix et de la sécurité hémisphérique. Depuis presque deux siècles, la politique américaine en Amérique latine part de la même base : des régimes stables et alliés sur tout le continent signifient des Etats-Unis libres et prospères... La Colombie n'échappe pas à la règle. L'attention accordée à ce pays a évolué en fonction des risques et des opportunités qu'il représentait : passage interocéanique et menace communiste hier, drogue et pétrole aujourd'hui.

Quelques chiffres aident à mieux comprendre les préoccupations américaines vis-à-vis de la production et du trafic de drogue en Colombie. Près de 90 % de la cocaïne et 50 % de l'héroïne consommées aux Etats-Unis en proviennent (la Colombie assure 90 % de la production mondiale de cocaïne avec plus de 600 tonnes par an et 10 % de l'héroïne avec « seulement » 11 tonnes par an). Or sur les trois millions et demi d'Américains qui consomment régulièrement de la cocaïne et les 800 000 consommateurs réguliers d'héroïne, entre 20 000 et 50 000 meurent chaque année des suites de la consommation de ces drogues dures. Dans ces conditions, les autorités américaines ont tendance à considérer la Colombie comme étant à l'origine de ce fléau qui frappe leur pays.

Un autre motif de préoccupation des Américains depuis quelques années est le pétrole. En 1999, la Colombie en était le quatrième producteur latino-américain après le Mexique, le Venezuela et le Brésil, et le huitième fournisseur des Etats-Unis⁸. Or ces dernières années, les attentats commis par les groupes de guérilla colombiens contre l'industrie pétrolière se sont multipliés. A tel point qu'en 2001, le gouvernement américain a commencé à discuter de la possibilité d'aider les autorités colombiennes à protéger leurs installations stratégiques, en particulier l'oléoduc Caño Limón-Coveñas qui relie l'un des sites pétroliers les plus importants de Colombie à la côte caraïbe. La sécurité des approvisionnements énergétiques américains n'est certes pas la seule raison à l'origine de cette décision : une compagnie californienne, la Occidental Petroleum, plus connue sous le nom de Oxy, co-exploite le site de Caño Limón ainsi que l'oléoduc. Cela étant, même si les importations de pétrole colombien ne sont pas vitales pour la sécurité énergétique des Etats-Unis, les autorités américaines estiment que la Colombie représente une source de pétrole additionnelle qui permet, en cas de crise, d'avoir une plus grande marge de manœuvre et d'éviter une trop forte spéculation sur les prix⁹.

Plus généralement, les intérêts économiques américains en Colombie sont loin d'être négligeables. Certaines compagnies américaines dominent des secteurs entiers de l'économie colombienne (la Dole Company contrôle par exemple le marché de la banane et la Drummond exploite les deux plus grandes mines de charbon du pays) et le potentiel de ce pays, dont l'économie se classe au quatrième rang des économies latino-américaines, n'a pas échappé aux investisseurs américains. Le président de Wall Street, Richard Grasso, s'est par exemple rendu par deux fois (en juillet 1999 puis en mars 2000) à San Vicente del Caguan, la « capitale » de ce qui était alors la zone démilitarisée contrôlée par les FARC, pour s'entretenir avec les chefs de la guérilla.

En Europe, en revanche, la drogue arrive en beaucoup plus faible quantité de Colombie (entre 30 et 50 tonnes par an, contre plus de 500 tonnes aux Etats-Unis). Bien

⁸ Le classement varie selon les statistiques et les sources consultées.

⁹ Interview de l'ambassadrice des Etats-Unis Ann Patterson, *El Tiempo*, 10 février 2002.

que la quasi-totalité de la cocaïne qui y est consommée soit d'origine colombienne, son usage reste en effet beaucoup plus limité. Quant à l'héroïne, elle ne provient pas de Colombie, mais presque exclusivement d'Asie.

De même, le pétrole colombien ne représente aucun enjeu stratégique pour les Européens. Les grandes compagnies pétrolières européennes (BP, Shell, TotalFinaElf...) s'intéressent certes depuis longtemps à la Colombie et sont même parfois très présentes dans l'exploration, l'exploitation et le raffinage (Total est par exemple le deuxième exportateur de pétrole colombien derrière la compagnie nationale Ecopetrol), mais les pays européens en importent très peu de pétrole et leur dépendance énergétique est donc quasiment nulle vis-à-vis de ce pays.

Enfin, si depuis cinq ou six ans les investissements directs européens en Colombie sont supérieurs aux investissements américains, les volumes d'échange sont beaucoup moins importants... Alors que pour les Américains, la Colombie est le cinquième marché d'exportation en Amérique latine avec dix milliards de dollars par an, côté européen, elle ne représente que 0,2 % de leurs exportations pour un montant total d'un peu moins de deux milliards de dollars par an.

En définitive, les préoccupations et les enjeux ne sont pas les mêmes des deux côtés de l'Atlantique et ces différences expliquent en grande partie que les acteurs n'aient pas eu les mêmes objectifs, les mêmes priorités, les mêmes approches et engagements en Colombie. Certains diplomates européens estiment que les Européens défendent des valeurs alors que les intérêts américains seraient beaucoup plus prosaïques. Pourtant, comme le faisait remarquer un diplomate colombien, on peut se demander si la politique européenne n'aurait pas été très différente si la Colombie avait été située de l'autre côté de la Méditerranée.

Une logique de positionnement

Si le Plan Colombie a cristallisé les positions, révélé les divergences et soulevé des polémiques entre l'Europe et les Etats-Unis, il a aussi permis à l'Europe de s'affirmer face aux Américains. Etant donné l'ampleur de la tragédie colombienne, l'Europe se devait d'être présente en Colombie. Face à la montée en puissance des Etats-Unis sur place, elle a également souhaité réagir pour ne pas laisser Washington maître du jeu...

De fait, les Européens définissent aussi leur position pour se démarquer des Etats-Unis. Cette logique de positionnement transparaît d'ailleurs assez bien dans leurs déclarations. « L'aide de l'Union européenne sera différente du plan Colombie » a indiqué le porte-parole de l'Union européenne Renaud Vignal, lors de sa visite à Bogota le 24 octobre 2000. Trois mois plus tard, la résolution du 1^{er} février 2001 du Parlement européen sur le Plan Colombie et le soutien au processus de paix en Colombie a précisé : « le Parlement insiste pour que l'intervention de l'Union européenne obéisse à une stratégie propre ». Au cours des débats précédant le vote, le commissaire Nielson avait déclaré : « nous avons notre propre plan. Nous avons notre propre philosophie et nous coopérerons avec tous les pans de la société colombienne en vue de renforcer le rôle de la paix. Nous n'avons pas besoin de nous joindre au Plan Colombie. Notre action n'en fait pas partie ». Cette volonté de se distancier s'est reflétée jusque dans la sémantique utilisée. Les Européens ont évité l'expression « Plan Colombie » et ont

préféré parler d'« appui au processus de paix ».

Une telle position leur était d'autant plus facile à assumer que son coût politique était assez faible. D'une part, le Plan Colombie faisait également l'objet de critiques aux Etats-Unis. De l'autre, le conflit colombien restait localisé et ne concernait que de très loin le « vieux continent ». Enfin, à partir du moment où les Américains avaient décidé de jouer la carte militaire, un espace se libérait pour jouer celle des négociations de paix.

Néanmoins, les Européens avaient bien conscience que la Colombie restait le pré carré des Etats-Unis. Il n'y avait donc pas de confrontation directe ni de compétition à proprement parler... Mais comme l'a souligné un rapport officiel à propos de la coopération française en matière policière : « la coopération à travers les formations policières est un moyen de maintenir, à très peu de frais, une présence française, face à l'omniprésence américaine et ses moyens considérables. Cela évite que la police colombienne ne soit complètement imprégnée par l'idéologie du tout répressif des Etats-Unis »¹⁰.

En fait, ils n'ignoraient pas que le Plan Colombie ne se réduisait pas au seul volet militaire et que l'aide américaine ne se confondait pas avec lui. Quelques-uns sont même allés jusqu'à reconnaître ses vertus. S'ils critiquaient officiellement le double jeu des Américains, ils admettaient cependant qu'il n'y avait pas nécessairement de contradiction à vouloir faire pression militairement, politiquement, économiquement et juridiquement sur les acteurs armés illégaux pour les amener à négocier une solution politique au conflit. En définitive, la politique européenne ne consistait pas seulement à jouer les trouble-fête, elle s'efforçait également de présenter une alternative crédible aux Etats-Unis. Mais l'Europe était dans une logique de visibilité, les Américains dans une logique d'efficacité.

VERS UN RAPPROCHEMENT DES POSITIONS APRES LA RUPTURE DES NEGOCIATIONS DE PAIX ?

Le durcissement de la politique américaine

Plusieurs facteurs ont conduit au cours des années 2001 et 2002, à un durcissement de la politique américaine en Colombie : la dégradation continue du conflit et les risques de « colombianisation » de la région, les attentats du 11 septembre 2001 et surtout, la rupture des négociations de paix, en février 2002.

Les risques d'une régionalisation du conflit ou d'une colombianisation de la région

L'intensification du conflit colombien pose un véritable défi aux autorités américaines. La Colombie n'est plus seulement considérée comme un pays qui « pose problème » ; la

¹⁰ Alain Labrousse, rapport de mission du 16 au 30 août 2001 sur la coopération française avec la Colombie dans le domaine des drogues.

dégradation de la situation menace désormais de déstabiliser l'ensemble de la région. Parallèlement au Plan Colombie, les Etats-Unis ont donc décidé d'étendre leur aide aux pays andins à travers l'Initiative régionale andine. Cette initiative est un peu la seconde phase du Plan Colombie et en reprend en fait une autre du même nom, lancée dix ans auparavant par l'administration de George Bush père. Elle vise à créer un cordon sanitaire autour de la Colombie afin d'empêcher le déplacement des cultures illicites vers les pays voisins et l'exportation de la drogue depuis ces pays. Même s'il ne s'agit là encore officiellement que de lutter contre la production et le trafic de drogue, l'objectif est de limiter les risques de débordement et de contamination du conflit aux Etats voisins. La présence de la guérilla et des groupes paramilitaires colombiens est de plus en plus patente dans les Etats limitrophes, et les journaux rapportent très régulièrement des incidents entre ces acteurs armés illégaux et les autorités militaires de ces pays. De surcroît, le nombre croissant de réfugiés colombiens dans les pays frontaliers (en 2000, ils étaient plus de 100 000 répartis entre le Venezuela, l'Equateur et le Panama) provoque des tensions de plus en plus fréquentes entre Bogota et les autres capitales. Les Etats-Unis en sont convaincus : le conflit s'étend aux pays voisins et la région toute entière risque d'être déstabilisée. La réponse doit donc être régionale. « Notre aide à la Colombie ne sert à rien, si c'est pour déplacer le problème d'une jungle à l'autre » a dit le secrétaire d'Etat américain Colin Powell devant le Congrès des Etats-Unis en avril 2002. Cette logique n'est d'ailleurs pas sans rappeler la politique de *containment* mise en place par les Etats-Unis en Amérique centrale, dans les années quatre-vingt. Le *containment* n'est simplement plus idéologique mais « narcotique ». Cette initiative n'est pas non plus dénuée d'arrière-pensées, car elle suppose le maintien de la présence militaire américaine dans la région. Après la fermeture de la base américaine Howard au Panama, en mai 1999, Washington a engagé des négociations avec les gouvernements de la région pour établir de nouvelles bases militaires américaines en Amérique latine. Quatre sites ont été retenus : Manta, en Equateur, Aruba et Curaçao, dans les Antilles néerlandaises, et Comalpa au Salvador.

Ironie de l'histoire, Colin Powell se trouvait en visite officielle à Lima où il essayait notamment de convaincre les autorités péruviennes d'accepter l'installation d'une base militaire sur leur territoire, lorsque survinrent les « événements » du 11 septembre 2001. Et le 11 au soir, Colin Powell devait arriver en Colombie pour faire le point sur l'aide américaine à ce pays...

Les conséquences du 11 septembre sur la politique américaine en Colombie

Pour beaucoup, les attentats du 11 septembre ont marqué une rupture dans la politique des Etats-Unis en Colombie. Pourtant, le changement, si changement il y a, n'a été ni radical ni immédiat.

D'une part, les FARC et l'ELN figuraient sur la liste américaine d'organisations terroristes étrangères depuis 1997, et de fait, en Colombie comme dans le reste de l'Amérique latine, la « menace communiste » utilisait depuis longtemps les détournements d'avions, les prises d'otages et autres actes dit terroristes. D'ailleurs, l'arrestation en Colombie un mois avant les attentats de New York de trois ressortissants irlandais soupçonnés d'appartenir à l'IRA et d'avoir communiqué aux FARC leur savoir-faire en matière de techniques terroristes, avait déjà confirmé aux yeux des autorités américaines et colombiennes que les FARC maintenaient des liens avec d'autres

organisations « terroristes ».

D'autre part, les attentats du 11 septembre n'ont eu à court terme que peu d'effets sur la politique américaine en Colombie : s'ils ont fait de la lutte contre le terrorisme la priorité de leurs priorités, Al Qaida a relégué les FARC au second plan et le conflit colombien ne figure plus en tête de liste des préoccupations des Etats-Unis. Même si le directeur de la lutte antiterroriste au département d'Etat affirme que les FARC sont « le groupe terroriste international le plus dangereux sur le continent américain »¹¹, il a fallu attendre la rupture des négociations de paix pour que les Américains intègrent la Colombie dans leur stratégie globale et sécuritaire antiterroriste.

La rupture des négociations de paix avec les FARC

La rupture des négociations de paix en février 2002 a produit le véritable changement. Au cours du second semestre 2001, les assassinats et enlèvements s'étaient multipliés et les positions des uns et des autres radicalisées. Les négociations piétinaient et l'idée que les parties étaient prêtes à faire de réelles concessions en échange de la paix s'était érodée. Certains en venaient même à dire que les négociations n'avaient jamais vraiment commencé... Depuis presque trois ans, n'avaient été abordées que les modalités de la négociation mais pas les questions de fonds.

En janvier 2002, les discussions de paix se trouvèrent une nouvelle fois au bord de la rupture, mais les efforts conjugués du groupe des pays facilitateurs et de l'Américain James Lemoyne, le nouvel envoyé spécial de Kofi Annan en Colombie, les sauvèrent *in extremis* et donnèrent une nouvelle chance à la paix. Ce n'était pourtant que partie remise... Le 20 février, le détournement d'un avion de ligne régulière et l'enlèvement du sénateur Jorge Eduardo Gechem Turbay qui voyageait à son bord, déclenchèrent une réaction immédiate du président Pastrana qui ordonna à l'armée colombienne de reprendre possession de la zone de détente. Les Américains ne semblèrent pas mécontents de ces développements. Le même jour, Peter Romero, l'ex-conseiller pour les affaires interaméricaines de l'administration Clinton, déclara qu'« il [était] maintenant temps que les Etats-Unis aident la Colombie dans sa lutte contre le terrorisme »¹². Deux jours plus tard, une note du *US News and World Report* intitulée « Prochain arrêt : Colombie », estimait qu'après l'Afghanistan et les Philippines, l'administration Bush devait maintenant porter la guerre contre le terrorisme en Colombie. Le 6 mars suivant, Colin Powell déclara devant la Chambre des représentants : « le terrorisme menace la stabilité de la Colombie. Et s'il menace la stabilité de la Colombie, il menace la stabilité de notre région, de notre voisinage, de notre arrière-cour. Et cela est préoccupant ». L'ensemble de la classe politique américaine (y compris l'ex-président Clinton) se prononça pour un durcissement de la politique américaine en Colombie. Alors que, depuis longtemps déjà, beaucoup jugeaient que la distinction entre narcotrafiquants et

¹¹ Francis X. Taylor, « The presence of international terrorist groups in the Western Hemisphere. Remarks before the Committee on international relations », Subcommittee on the Western Hemisphere committee, US House of Representatives, Washington DC, 10 octobre 2001.

¹² *El Tiempo*, 20 février 2002.

guérilla était devenue futile et qu'il était donc illusoire de vouloir combattre les uns tout en continuant à s'interdire de pourchasser les autres, ces événements donnèrent des arguments à George Bush pour plaider en faveur d'un changement de politique : « nous ne faisons pas de favoritisme entre les terroristes et les criminels. Nous croyons que les deux sont tout aussi mauvais »¹³, déclara-t-il le jour où son administration sollicita devant le Congrès la levée des restrictions qui pesaient sur l'aide américaine à la Colombie.

Le changement de rhétorique fut si rapide que le scénario était semble-t-il déjà écrit, les autorités américaines n'attendant que l'occasion pour passer de la lutte contre le narcotrafic à la lutte contre la guérilla, sous prétexte de narcoterrorisme.

La position européenne après la rupture des négociations de paix : évolution ou revirement ?

Les illusions perdues

En Europe, la rupture des négociations provoqua un certain embarras et affaiblit la position de ceux qui avaient placé leurs espoirs dans les dialogues de paix. L'enlèvement du sénateur Gechem Turbay fut unanimement condamné et la déception et les frustrations furent grandes face à ce que Javier Solana, le haut représentant de l'Union européenne pour la politique extérieure et de sécurité commune qualifia « d'acte de sabotage du processus de paix »¹⁴. Non seulement cette rupture des négociations sembla donner raison à ceux qui soutenaient le Plan Colombie, mais elle apparut comme un coup d'autant plus dur pour les Européens que certains de leurs diplomates s'y étaient beaucoup investis. Ces derniers tentèrent de relativiser, soulignant que ce n'étaient pas tant eux que les Colombiens eux-mêmes qui avaient échoué. A ceux qui les accusaient d'avoir été manipulés par les mouvements de guérilla, ces mêmes diplomates répondirent qu'ils n'avaient jamais perdu pied avec la réalité et avaient noué un « dialogue critique » avec ces derniers. Par ailleurs, ils rappelèrent qu'ils avaient commencé à sérieusement douter de la volonté de paix des FARC dès l'été 2001, suite à l'enlèvement de l'ancien gouverneur Alan Jara qui se trouvait à bord d'une voiture des Nations unies, puis à celui des deux coopérants allemands ainsi que du frère de l'un deux, de l'agence allemande de coopération GTZ, le mois suivant. Les condamnations de l'Europe furent également très fermes après l'assassinat de l'ex-ministre de la Culture de Colombie, Consuelo Araujo Noguera, le 29 septembre 2001.

Soit... reste que si les Européens avaient effectivement commencé à perdre une partie de leurs illusions avant même la rupture des négociations de paix, cette rupture n'en mettait pas moins fin à leurs espoirs d'arriver rapidement à une solution négociée du conflit ; d'autant que deux jours plus tard, Ingrid Betancourt fut enlevée alors qu'elle tentait de se rendre dans l'ancienne zone de détente.

¹³ *El Tiempo*, 21 mars 2002.

¹⁴ Déclaration S0029/02, Bruxelles, 21 février 2002.

« *Alliés, mais pas alignés...* »

Suite à ces événements, le changement de ton des Européens vis-à-vis des FARC fut sensible mais il ne s'accompagna toutefois pas d'un changement radical de l'analyse qu'ils faisaient du conflit et de son issue. Des diplomates européens reconnurent volontiers qu'ils avaient un peu trop « diabolisé » le Plan Colombie et qu'il était également dans la logique des choses de renforcer les forces armées colombiennes, mais la plupart restèrent intimement convaincus qu'une solution négociée demeurait la seule issue possible à ce conflit. Les désaccords entre l'Europe et les Etats-Unis, un temps voilés par l'émotion suscitée par le 11 septembre puis la rupture des négociations de paix, ont certes été atténués, mais plusieurs sujets restent l'objet de divergences, voire de polémiques.

Premièrement, la nouvelle croisade américaine contre le terrorisme met les Européens dans une situation incommode. D'un côté, ces derniers ne peuvent que condamner des actes qui relèvent de méthodes terroristes (détournements d'avions, destruction des infrastructures, voitures piégées, etc...). De l'autre, les accents messianiques de cette nouvelle guerre indisposent la plupart des capitales du vieux continent. Rappelant que le terrorisme n'est pas une idéologie ni une fin en soi, mais un mode d'action ou une tactique, beaucoup refusent la vision de plus en plus simpliste et manichéenne des autorités américaines à propos des « narcoterroristes » colombiens. Après bien des vicissitudes et des polémiques, les Etats-membres de l'Union ont finalement ajouté les FARC à leur « liste des organisations terroristes » le 17 juin 2002, affichant ainsi leur solidarité avec la Colombie et les Etats-Unis. Cela dit, pouvaient-ils faire autrement, notamment après le massacre de Bojaya où plus de 125 civils réfugiés dans une église furent victimes des bombardements des FARC, lors d'affrontements avec les paramilitaires ?

Le deuxième sujet de divergences concerne l'attitude des Etats-Unis vis-à-vis des groupes paramilitaires colombiens. L'Europe reproche aux Américains une certaine bienveillance vis-à-vis des Autodéfenses unies de Colombie (AUC). En effet, les Européens estiment que les pressions de Washington sur ces organisations sont nettement insuffisantes, en dépit de nombreux rapports indépendants qui dénoncent depuis des années les collusions entre l'armée colombienne et les paramilitaires¹⁵, les autorités américaines ayant en outre tendance à minimiser les exactions commises par ces groupes armés illégaux et à exagérer les efforts menés par l'armée colombienne pour les combattre¹⁶. Certes, les gouvernements européens ne nient pas que les pressions américaines sur l'armée colombienne aient parfois été efficaces, conduisant notamment à la dissolution de brigades de renseignement et à la destitution, comme en octobre 2000, de 89 officiers et quelque 300 sous-officiers accusés de violations des droits de l'homme. Cependant, les Européens reprochent aux autorités américaines de ne pas assez souligner le fait que, d'après les ONG présentes sur place ainsi que le Haut commissariat des droits de l'homme des Nations unies, les groupes paramilitaires sont les principaux responsables des violations des droits de l'homme en Colombie (75 %

¹⁵ Voir les rapports de Human Rights Watch, Amnesty International ou encore du Washington Office on Latin America.

¹⁶ Voir par exemple le mémorandum du département d'Etat du 9 septembre 2002, « Memorandum of justification concerning human rights conditions with respect to assistance for Colombian armed forces ».

contre 25 % aux guérillas). Plus généralement, les Européens font grief aux autorités américaines de tenir un double discours et d'avoir deux poids deux mesures vis-à-vis des acteurs armés illégaux colombiens. Washington dit vouloir lutter contre les paramilitaires, mais certaines agences gouvernementales, en particulier la DEA, l'agence antidrogue, sont en contact avec eux depuis des années, depuis l'époque de la lutte contre le cartel de Medellin de Pablo Escobar. Par ailleurs, les AUC ont été placés sur la liste des organisations terroristes étrangères des Etats-Unis en septembre 2001, mais elles ne figurent toujours que sur une liste « secondaire » réservée aux organisations n'ayant pas porté atteinte à la vie de citoyens américains, alors qu'en janvier 2002, trois agents américains de la DEA ont pourtant été assassinés dans la Sierra Nevada de Santa Marta par des hommes d'Hernán Giraldo, le chef paramilitaire de la région. Enfin, les Européens n'ignorent pas que les Etats-Unis ont demandé l'extradition des principaux chefs des AUC (dont Carlos Castaño et Salvatore Mancuso) – même s'ils n'y sont accusés que de narcotrafic et non de violation des droits de l'homme – mais ils savent aussi très bien que les Etats-Unis ont entamé des pourparlers discrets avec Carlos Castaño pour qu'il tente de convaincre ses hommes de déposer leurs armes en échange de leur réinsertion dans la vie civile, voire politique.

La rupture des négociations de paix n'entraîne donc pas un alignement de l'Europe sur les Etats-Unis. En revanche, elle n'est pas sans conséquences sur les relations entre l'Europe et la Colombie.

L'Europe en ordre dispersé

Le refus initial de l'Europe d'inclure les FARC dans la liste terroriste a tout d'abord provoqué des tensions entre ses Etats membres. Certes, les Européens n'avaient jamais eu de politique étrangère unique vis-à-vis de la Colombie. L'Espagne s'était toujours montrée relativement peu critique du Plan Colombie et la Grande-Bretagne n'avait jamais vraiment voulu se désolidariser des Américains, même si elle ne souhaitait pas non plus donner l'impression d'appuyer ce Plan. « L'affaire » de la liste terroriste a cependant montré les limites de la politique extérieure commune européenne vis-à-vis de la Colombie. A Bruxelles, le consensus qui avait prévalu jusqu'alors a été officiellement préservé, mais à Bogota, l'Europe est apparue divisée. Bruxelles et les capitales européennes ont eu beau tenter de minimiser l'affaire et de calmer le jeu, les divergences étaient manifestes et ont même viré aux règlements de comptes, en particulier entre l'Espagne – qui, au moment des faits, occupait la présidence de l'Union européenne – et la France et la Suède, accusées d'avoir été à l'origine du refus. Du même coup, ces querelles ont ravivé les critiques sur les présidences tournantes de l'Union européenne : « il y a eu des présidences faibles, certaines inexistantes, d'autres désastreuses sans oublier ceux qui ont essayé de tirer un peu trop la couverture à eux » dira un diplomate en poste en Colombie. Ces disputes ont reflété également la rigidité et la complexité des processus décisionnels au niveau européen et rappelé que les structures actuelles ne favorisent pas la définition ni la mise en œuvre d'une politique extérieure commune. Là non plus, la nomination de Javier Solana comme secrétaire général du Conseil et Haut représentant pour la PESC, en octobre 1999, n'a pas complètement résolu les rivalités de compétence entre les différentes personnes habilitées à parler au nom de l'Union. Cet épisode souligne une fois de plus l'incapacité structurelle de l'Europe à faire de la *high politics* et le décalage entre ses attentes et ses

capacités (le *capability expectations gap*).

L'éloignement Europe-Colombie

Par ailleurs, l'affaire de la liste des organisations terroristes a aussi laissé des traces au niveau des relations entre l'Europe et la Colombie. Après la décision initiale de Bruxelles de ne pas inclure les FARC dans cette liste, les Colombiens n'ont pas caché leur déception, leur incompréhension, voire leur colère vis-à-vis de l'Europe en général, et de la France et la Suède en particulier. Pour le président Pastrana, ce refus initial révélait « la tolérance de l'Europe face aux actes les plus vils et les plus lâches commis contre la population civile »¹⁷. A vrai dire, les Colombiens voyaient mal la différence qu'il y aurait entre une voiture piégée de l'ETA et une voiture piégée des FARC. Certains observateurs sont même allés jusqu'à suspecter les gouvernements de l'Union européenne de « complicité avec l'un des groupes armés les plus inhumains de la planète »¹⁸, et à accuser le gouvernement français « de se comporter comme Le Pen en considérant que des épisodes tels que celui du massacre de Bojaya sont des "détails" de l'Histoire »¹⁹.

Ces critiques ont clairement eu un effet contreproductif sur les Européens. Si, après coup, ces derniers ont reconnu avoir commis une erreur en ne plaçant pas les FARC sur leur liste terroriste en même temps que les AUC, beaucoup considèrent néanmoins ces critiques « mal venues, exagérées et en grande partie injustifiées ». Après avoir misé sur la réussite du processus de paix, il est certes un peu normal que les Européens se retrouvent quelque peu hors jeu, une fois ces négociations rompues. Cependant, le virage à 180 degrés des autorités colombiennes, qui n'avaient jamais qualifié les FARC de terroristes avant la rupture des négociations, les laisse pour le moins sceptiques, voire franchement amers, dans la mesure où ce sont ces mêmes autorités qui les ont sollicités pour accompagner le processus de paix. Aussi, les Européens n'apprécient-ils que modérément qu'on leur demande de passer du jour au lendemain du statut de pays « amis » ou « facilitateurs » du processus de paix à celui d'ennemis de la guérilla et de fervents partisans de la guerre. Ces critiques sont d'autant plus difficiles à accepter que les Colombiens ne s'étaient jamais plaint de ne pas voir figurer les FARC sur la première liste des organisations terroristes de l'Union européenne – publiée en décembre 2001, donc avant la rupture des négociations – et que le gouvernement colombien n'avait rien trouvé à redire lorsque, en 1997, les autorités américaines avaient décidé de placer les FARC et l'ELN sur leur liste des organisations terroristes sans pour autant y inclure les groupes paramilitaires des AUC.

¹⁷ Cité dans l'article « Sangrieta Paradoja », revue *Semana*, 6 mai 2002.

¹⁸ Mauricio Vargas, « Los complicés de las FARC », *Cambio*, 17 mai 2002.

¹⁹ *Ibid.*

L'AVENIR DES RELATIONS DE LA COLOMBIE AVEC L'EUROPE ET LES ETATS-UNIS APRES L'ELECTION D'ALVARO URIBE

Au lendemain de l'élection d'Alvaro Uribe à la présidence de la République le 26 mai 2002, les tendances qui s'étaient dégagées de la rupture des négociations de paix (durcissement de la politique américaine, rapprochement limité de l'Europe et des Etats-Unis, prise de distance mutuelle Europe-Colombie) sont devenues encore plus nettes. L'Europe a progressivement été mise entre parenthèses ; les Américains ont au contraire affirmé encore davantage leur présence en Colombie.

L'effacement européen

L'éloignement croissant de l'Europe de la scène colombienne tient à plusieurs facteurs, et entre autres à ce que l'élection d'Alvaro Uribe a tout d'abord été accueillie avec circonspection dans la plupart des capitales européennes. Les promesses et thèmes de campagne relativement « musclés » de ce candidat qui est parvenu à séduire une grande majorité de Colombiens, suscitent en effet quelques inquiétudes dans les milieux diplomatiques et intellectuels du vieux continent. Comme n'ont de cesse de le rappeler ses détracteurs, on ne peut oublier qu'il a été l'instigateur de milices privées dites d'autodéfense et connues sous le nom de *Convivir*, lorsqu'il était gouverneur du département d'Antioquia entre 1995 et 1997.

Par ailleurs, il est ressorti assez vite que le nouveau chef de l'Etat voulait privilégier les relations bilatérales avec quelques pays européens en particulier. La nouvelle équipe gouvernementale se veut pragmatique et a demandé des aides concrètes, principalement en matière de sécurité et de lutte antiterroriste. Tout naturellement, cette approche s'est traduite par un renforcement de la coopération avec les Espagnols et les Britanniques, notamment en raison de leur longue expérience dans la lutte contre l'ETA et l'IRA. Si Alvaro Uribe n'a pas rejeté totalement l'aide de Bruxelles, il a aussi paru ne pas être en désaccord avec ceux qui estiment que les Européens ont davantage compliqué qu'ils n'ont aidé le processus de paix. Il n'était donc pas très disposé à ce que l'Europe retrouve le rôle qu'elle avait joué à travers les groupes de pays amis et facilitateurs. Pendant un temps, il a d'ailleurs semblé vouloir privilégier les Nations unies, même si ce qu'il en attendait n'était ni très clair, ni très évident (envoi de Casques bleus, accords humanitaires...).

Troisièmement, la politique de sécurité dite démocratique du président colombien a suscité des réserves du côté des Européens. Rappelant leur attachement aux droits de l'homme, beaucoup ont jugé que certaines des mesures prônées par Alvaro Uribe – comme la création de zones de « réhabilitation », la mise en place de « réseaux d'informateurs » ou encore le recrutement à terme de plus d'un million de « soldats paysans » pour combattre les groupes armés illégaux – soulevaient plus de questions qu'elles n'en résolvaient.

Enfin, les pourparlers entamés par le gouvernement d'Alvaro Uribe avec les groupes paramilitaires des AUC provoquent perplexité et embarras chez les Européens.

Face à ces critiques plus ou moins feutrées, les autorités colombiennes se sont irritées du « manque de solidarité » de l'Union européenne. Bogota a par exemple considéré que certains Etats (en particulier la France) n'avaient pas condamné suffisamment fermement les attentats meurtriers perpétrés – vraisemblablement par les FARC – contre le Club El Nogal à Bogota le 7 février 2003, puis dans la ville de Neiva, une semaine plus tard. Les autorités colombiennes ont également rappelé leur mécontentement après la décision européenne de renforcer les procédures de délivrance de visas aux ressortissants colombiens. « La mesure imposée par l'Allemagne à l'Union européenne – à savoir une espèce de double visa exigé pour les Colombiens, est injuste²⁰. L'Europe a une double morale vis-à-vis de la Colombie ; on nous impose davantage de conditions discriminatoires que pour n'importe quel autre pays. On nous traite comme des parias, alors que la consommation de cocaïne ne cesse d'augmenter, plus qu'aux Etats-Unis. (...) Les Européens font preuve d'une grande myopie dans leur analyse du conflit colombien »²¹.

L'annonce, quelques jours plus tard, selon laquelle la Commission européenne allait progressivement supprimer le système de préférences généralisées pour certains produits colombiens (fruits, fleurs, etc...) a également déclenché des protestations. Dans la mesure où ce système permet de promouvoir les cultures alternatives et, par là même, d'aider le gouvernement dans sa lutte contre la drogue, la volonté de l'Europe d'y mettre fin a donné aux Colombiens la sensation d'être une nouvelle fois incompris. De leur côté, les autorités colombiennes, qui souhaiteraient négocier un accord de libre échange directement avec l'Union européenne, semblent ne pas comprendre que Bruxelles préfère discuter dans le cadre d'un partenariat plus large avec la Communauté andine des nations.

Enfin, la récente mésentente au sujet de la demande exprimée par le président Uribe à l'Union européenne de livrer des armes à son pays ne va pas contribuer à rapprocher l'Europe de la Colombie. Le commissaire européen pour les relations extérieures, Chris Patten, a eu beau répondre qu'il n'était pas du ressort de l'UE de prendre une telle décision, ce refus poli semble une fois de plus avoir irrité les Colombiens. « Le refus de l'Union européenne (...) indique de façon éloquent ce que l'on peut espérer d'un allié réticent » lisait-on par exemple dans un éditorial de *El Tiempo* le 18 mai dernier. Au bout du compte, les Colombiens ont l'impression que l'intérêt de l'Europe à leur égard diminue. Dans le même temps, l'Europe tend à être de plus en plus marginalisée.

Vers une intervention militaire américaine en Colombie ?

En ce qui concerne les Etats-Unis, la tendance est exactement inverse. L'élection d'Alvaro Uribe a été reçue positivement. Les gouvernants américains reprochaient à Andrés Pastrana une certaine naïveté vis-à-vis du processus de paix. Ils peuvent désormais compter sur le nouveau gouvernement colombien pour faire preuve de

²⁰ Il s'agit en fait d'un contrôle renforcé.

²¹ Interview de Martha Lucia Ramirez, ministre de la Défense de Colombie, par Joaquim Ibarz dans le journal *La Vanguardia*, Barcelone, 23 février 2003.

davantage de fermeté vis-à-vis des guérillas. De leur côté, les autorités colombiennes peuvent se sentir totalement épaulées.

Sur le plan diplomatique, Washington a fait adopter le 3 juin 2002 par l'OEA la Convention interaméricaine contre le terrorisme. Sur le plan juridique, les premiers mandats d'arrêt ont été lancés, en novembre 2002, contre trois commandants des FARC accusés de narcotrafic et de l'assassinat de citoyens américains. Sur le plan militaire, la modernisation de l'armée s'est poursuivie et la formation des soldats s'est intensifiée. L'armée colombienne disposait au début de 2003 d'environ 70 000 soldats professionnels, alors qu'elle n'en comptait que 22 000 en 1998. Les Forces de déploiement rapide qui regroupent les brigades mobiles de réaction immédiate ainsi que la nouvelle brigade de forces spéciales rurales sont désormais opérationnelles. Une brigade fluviale composée de 32 unités a également été mise sur pied. L'entraînement d'une nouvelle unité de commandos destinés à aller chercher les terroristes a commencé, et un quatrième bataillon antidrogue de plus de 1 000 hommes doit voir le jour en 2003. Certes, l'aide américaine n'arrive pas toujours aussi rapidement que le souhaiteraient les autorités colombiennes (on peut notamment signaler des retards dans la livraison d'hélicoptères Blackhawks dus en partie à la lenteur de la formation des pilotes colombiens), mais elle n'est pas remise en cause. Le 19 décembre 2002, Colin Powell a annoncé une rallonge de 575 millions de dollars de l'aide américaine à la Colombie pour 2003. Un mois plus tard, une partie des fonds promis pour la protection de l'oléoduc Caño Limón-Coveñas (70 millions de dollars sur les 98 prévus) était débloquée et en février, 70 bérets verts des forces spéciales américaines de Fort Bragg (Caroline du Nord) arrivaient en Colombie pour commencer à entraîner la brigade 18 d'Arauca.

Pour certains observateurs, ces évolutions récentes laissent penser que Washington pourrait être tenté d'accéder aux demandes de renforts de moins en moins voilées du gouvernement colombien, et envoyer des soldats américains combattre directement sur le terrain. D'autant que si l'arrivée de George Bush à la Maison-Blanche n'a pas donné lieu à un changement radical de la politique américaine en Colombie (le durcissement était déjà sensible sous l'administration Clinton), les partisans de la méthode forte sont désormais plus nombreux, notamment parmi les responsables de l'Amérique latine. Otto Reich, connu pour ses positions anticastristes et pour son implication dans l'*Iran Gate* (il était le bras droit d'Oliver North), occupait jusqu'à encore récemment le poste de sous-secrétaire d'Etat pour les affaires interaméricaines en dépit de l'avis défavorable du Congrès. Il a finalement été muté mais son successeur, Roger Noriega, n'est pas beaucoup plus modéré. Cet ancien assistant du sénateur ultra-conservateur Jesse Helms a lui aussi été un fervent défenseur des *Contras* et est également proche du lobby cubano-américain. Plus généralement, un certain nombre de responsables politiques et militaires de l'actuelle administration Bush sont d'anciens responsables de la politique américaine en Amérique centrale dans les années quatre-vingt. Ainsi Elliott Abrams, qui s'était lui aussi illustré dans le scandale de l'*Iran Gate* supervise-t-il aujourd'hui la politique des Etats-Unis au Moyen-Orient au sein du Conseil national de sécurité. De même, l'ancien ambassadeur américain au Honduras John Negroponte, qui avait dirigé les opérations d'aide aux *Contras* nicaraguayens depuis Tegucigalpa, est l'actuel ambassadeur des Etats-Unis auprès des Nations unies. Autre figure de l'*Iran Gate*, le vice-amiral John Poindexter dirige un projet du Pentagone, le *Pentagon's Total Information Awareness Project*. Enfin, le nouveau tsar antidrogue des Etats-Unis, John Walters, a été « conseiller pour les affaires narcotiques » de Ronald Reagan et assistant

de William Bemet, le tsar antidroque de George Bush père.

Aujourd'hui, ces républicains néo-conservateurs pourraient d'autant plus vouloir en finir une fois pour toute avec les groupes de guérillas colombiens que des rapports officiels ont récemment critiqué la politique américaine en Colombie. Ainsi, en juillet 2002, un rapport du *Senate Appropriations Committee* soulignait-il les résultats décevants du Plan Colombie. Par ailleurs, une enquête du *General Accounting Office* américain (GAO) révélait que des hauts officiers colombiens avaient détourné des fonds américains (ce qui entraîna d'ailleurs le limogeage de douze d'entre eux en octobre 2002) et que de leur côté, de nombreux fonctionnaires américains avaient fait part de leur frustration face à la lenteur de la mise en œuvre du Plan Colombie. Ces dernières années, plus de 15 000 hommes, soit près de 10 % des effectifs de l'armée colombienne, ont été formés et entraînés par l'armée américaine. Les Américains ont construit des bases militaires, fourni des hélicoptères, des avions et toute sorte de matériel sophistiqué ; ils ont fumigé des dizaines de milliers d'hectares de coca. Or malgré ces efforts, les résultats restent mitigés. Les autorités colombiennes annoncent une hausse considérable des défections dans les rangs des guérillas (quelque 900 défections en 2002 et plus de 600 depuis le début de l'année 2003) mais les effectifs des FARC et de l'ELN ne semblent pourtant pas avoir beaucoup diminué. Les surfaces cultivées de coca ont également décliné pour la première fois l'année dernière en Colombie, mais il semble que cette baisse ait été compensée par une hausse dans les pays voisins (Pérou et Bolivie). En d'autres termes, au rythme où vont les choses, la guerre pourrait encore durer des années. Comme le remarquait un responsable américain du département de Défense lors d'une audition au Sénat en avril 2002, à la fin des années quatre-vingt l'armée salvadorienne, qui disposait d'une cinquantaine d'hélicoptères, n'avait pu venir à bout du FMLN, or aujourd'hui l'armée colombienne n'en dispose que de quatre fois plus, pour un pays cinquante fois plus grand que le Salvador...

Finalement, l'hypothèse d'une intervention militaire massive en Colombie est peut-être d'autant moins à écarter qu'après leur offensive militaire en Irak, les Américains pourraient être tentés de continuer sur leur lancée et de franchir le pas.

Cela étant, de récents événements plaident également en faveur d'une certaine prudence et devraient faire réfléchir les Etats-Unis. L'épisode des trois Américains faits prisonniers par les FARC le 13 février dernier, alors qu'un quatrième était froidement abattu, l'accident d'un avion Cessna 208 le 25 mars, tuant trois autres Américains, puis celui d'un avion T65-Tractor le 6 avril, qui a causé une nouvelle victime américaine, sont venus rappeler que toute opération militaire d'envergure en Colombie serait probablement coûteuse. Les difficultés qu'éprouvent aujourd'hui les Américains pour retrouver les otages, en dépit des efforts considérables qui ont été déployés (entre trois et cinq mille soldats colombiens mobilisés, appuyés par une quarantaine de soldats des forces spéciales américaines) ne portent guère à l'optimisme. Ces difficultés rappellent que les Américains auraient à évoluer sur un terrain complexe parfaitement connu des FARC et qui, par certains aspects, n'est pas sans rappeler le Vietnam ou le Salvador. Dans ces conditions, l'opinion publique américaine serait-elle prête à accepter le prix d'une nouvelle guerre dont il n'est en outre cette fois pas évident qu'elle comprendrait le bien fondé ?

En dépit des efforts des autorités colombiennes pour que leur pays continue à retenir l'attention des Etats-Unis, certains analystes estiment d'ailleurs que la Colombie n'est déjà plus (ou toujours pas) une priorité pour le gouvernement américain. Désormais, la préoccupation première de Washington en Amérique du Sud semble être le Venezuela et

la priorité, le Brésil. D'ailleurs, les sénateurs américains ont récemment annoncé que les 104 millions de dollars additionnels accordés en avril dernier à la Colombie, en récompense du soutien diplomatique de ce pays aux Etats-Unis lors de la guerre en Irak, seraient finalement prélevés sur les fonds prévus pour 2004.

Aujourd'hui, les Etats-Unis se retrouvent dans une position inconfortable. Ils peuvent difficilement diminuer leur assistance à la Colombie car cela serait immédiatement interprété, au mieux comme une preuve de faiblesse, au pire comme un aveu d'échec ; Washington peut renforcer son aide²², mais cela sera-t-il suffisant ? Reste la solution d'une intervention massive, mais les risques d'enlèvement seraient grands.

CONCLUSION

Face aux efforts des Etats-Unis pour monopoliser la gestion du conflit colombien, l'Europe semble de nouveau condamnée à jouer les seconds rôles. L'option militaire représentée par le Plan Colombie avait dégagé un espace politique que les Européens avaient commencé à occuper. Mais avec la rupture des négociations de paix, cet espace s'est rétréci et a peut-être même définitivement disparu.

Malgré certains discours volontaristes et quelques initiatives isolées, on voit mal en effet comment les Européens pourraient aujourd'hui revenir sur le devant de la scène colombienne. L'idée relancée il y a peu de nommer un envoyé spécial de l'Union européenne en Colombie, l'annonce du financement d'un second laboratoire de paix, ou encore la tenue d'une nouvelle réunion des pays donateurs, à Londres, en juillet prochain, pourraient-ils changer la donne ? Rien n'est moins sûr. L'intervention de l'Union européenne aux côtés des Etats-Unis reste obérée par la difficulté à surmonter des obstacles bien connus : premièrement, alors que l'Europe se veut être un acteur global sur la scène internationale, la Colombie demeure plus que jamais dans la sphère d'influence américaine. Deuxièmement, le cas colombien illustre une fois encore les problèmes récurrents de la mise en œuvre par l'Europe d'une politique extérieure commune, et avec une Europe à 25, les difficultés n'en seront que plus grandes. Enfin, troisième obstacle, majeur celui-là : quand bien même en serait-elle capable, il semble qu'en matière de politique internationale, l'Europe ne soit devenue apte à définir une position qu'en réaction aux initiatives nord-américaines. Dans ces conditions, la nature du système international qui affecte aujourd'hui aux Etats-Unis un statut d'« hyper-puissance » augure mal d'une coopération future entre l'Europe et les Etats-Unis en Colombie.

« Pour que l'internationalisation ne se réduise pas à un seul face-à-face entre la Colombie et les Etats-Unis qui pourrait conduire à une escalade du conflit, il est fondamental que les pays européens fassent davantage sentir leur influence » avaient lancé les participants à la rencontre internationale organisée par le comité universitaire

²² Les deux pays viennent ainsi d'annoncer la reprise imminente du programme d'interdiction aérienne lancé en 1995 puis suspendu en avril 2001, après qu'un petit avion eut été abattu par erreur par l'aviation péruvienne, ce qui causa la mort d'une missionnaire américaine et de sa fille qui se trouvaient à bord.

français pour la Colombie le 29 novembre 2000²³. Depuis, cet appel est resté un vœu pieux. La relation triangulaire Etats-Unis/Europe/Colombie que beaucoup espéraient et voyaient déjà se profiler semble désormais relever de « l'illusion héroïque ».

Comme le soulignait déjà, il y a plus de vingt ans, un ancien conseiller du président Carter pour les affaires latino-américaines, « en Amérique latine, les Etats-Unis sont à la fois le problème et la solution ».

²³ Déclaration du Comité universitaire français pour la Colombie, 29 novembre 2000, p. 2.