



UNU/CRIS e-Working Papers

W-2003/2

L'Union Européenne et la crise en Colombie

Faits, analyses et propositions pour l'avenir

Roberto Francia*

* Visiting Fellow summer 2002, l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne (Paris) and former student of the College of Europe 2002-2003.

Actualisé en mars 2003

Abstract

Colombia has been suffering from internal violence for more than four decades. Drug- traffickers, guerrillas and paramilitaries have deeply undermined the macroeconomic performances of the country, in spite of its richness in natural resources. The internal conflict has also led to a state of humanitarian emergency, which places Colombia among the most dangerous countries in the world. This places the stability of the whole Andean region at stake, considering the potential new crises in the neighbouring countries. Several interests of the European Union could be affected.

This situation has led the United States to intervene through military and economic assistance to the Colombian government, aimed at blocking the flow of drugs at its source. More recently, the US involvement has been also aimed at preventing the guerrillas from attacking the economic infrastructures of the country, notably the oil pipelines. The US policies have raised a number of questions and have been partially opposed by the European Union, which considers development co-operation and political dialogue to be the only tools for stabilizing the country. However, the low-profile political involvement of the EU has not corresponded with the important initiatives undertaken under the first pillar. Although the different perceptions of the member states over the Colombian crisis have partially converged after 9/11, many problems still remain, preventing the Union from setting a list of priorities and acting in accordance with them.

This paper tries to assess the EU's performance in Colombia, and gives suggestions for a more effective common European approach towards this "forgotten" crisis.



Remerciements

Cette recherche a été financée par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne (Paris), dont l'auteur a été *visiting fellow* pendant l'été 2002.

Il désire exprimer sa gratitude à toute l'équipe de l'Institut, qui lui a donné de précieux conseils et a suivi le travail de recherche tout au long de son séjour parisien. Cela vaut en particulier pour Maartje Rutten, Antonio Missiroli, Dov Lynch, Gustav Lindström et Martin Ortega. Il remercie également les nombreuses personnes qui ont contribué au bon déroulement de la recherche, en termes de suggestions, analyse critique, contrôle linguistique etc.

Sommaire

Abstract

Remerciements
Sommaire

Introduction

Première partie

La crise colombienne

- Les origines du conflit et les acteurs principaux
- Dynamiques de guerre et de paix

Deuxième partie

L'Europe et la Colombie

- Pourquoi s'intéresser aux Andes ?
- L'action européenne pour la Colombie

Troisième partie

Le nouveau contexte interne et international

- Les conséquences du 11 septembre
- Perspectives pour l'avenir

Conclusion

Liste des abréviations
Bibliographie
Entretiens

“Non siamo ancora uniti per esprimerci assieme. Ma se l'Europa avesse una volontà comune, oggi potrebbe avere una grande influenza nella politica mondiale. E invece ci ridono dietro”*

Romano Prodi

Président de la Commission Européenne

Florence, 20 janvier 2003

Introduction

Le Traité de Maastricht en 1991 et le Traité d'Amsterdam en 1997 ont doté l'Union Européenne des instruments pour affirmer son poids politique et diplomatique dans le contexte international. Le but de ces deux traités a été, entre autres, celui de construire progressivement une identité diplomatique commune, qui puisse permettre à l'Union de parler d'une seule voix dans tous les domaines de la politique extérieure et de défense. L'espoir pour le long terme était celui de voir un jour ce sujet *sui generis*, qu'est l'Union, dépasser son statut anormal de géant économique et de nain politique à la fois.

La politique étrangère de l'Union se réalise aujourd'hui sur plusieurs niveaux. Ses compétences dans ce domaine sont rassemblées dans le Premier et Deuxième Piliers, soit les Communautés (CE et Euratom)¹ et la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC). A l'action communautaire s'ajoute l'activité diplomatique de chaque état membre, qui dans la pratique demeure encore essentielle. Ainsi, d'un côté cela peut être difficile d'identifier le niveau auquel est menée une politique envers l'extérieur du système, outre que la coordination des actions de tous les sujets concernés (Commission, Conseil, Etats Membres). De l'autre, une telle souplesse confère à cet ensemble un haut niveau d'élasticité, ce qui lui permet de s'adapter aux

* “Nous ne sommes pas encore suffisamment unis pour nous exprimer ensemble. Mais si l'Europe avait une volonté commune, elle pourrait avoir aujourd'hui une grande influence sur la politique mondiale. Et au contraire, on rit dans notre dos”. Milan, Il Sole-24 Ore, 21 janvier 2003.

¹ La CECA a disparu en juillet 2002, ayant expiré les 50 ans d'activité prévus dans le Traité de Paris de 1951.

diverses circonstances et d'agir avec une liberté remarquable. Dans cette perspective, il s'avère beaucoup plus important pour l'Union d'atteindre un résultat sur le long terme plutôt que de savoir préalablement quel moyen employer pour réaliser un objectif déterminé². Ainsi, faute d'une politique étrangère et de sécurité commune bien consolidée et cohérente, l'Union a essayé d'exercer son influence en dehors de ses frontières surtout à travers la politique commerciale et l'aide humanitaire³. Les conflits dans les Balkans, avec la crise du Kosovo et la difficile situation d'autres pays de la région, ont cependant montré qu'un tel type d'interventions peuvent s'avouer peu efficaces, faute d'actions politiques résolues, qui se situent dans le cadre des attributions prévues dans le deuxième pilier.

Comme énoncé dans le Traité d'Amsterdam, la PESC doit s'orienter sur la promotion d'une série de principes au niveau international. Parmi eux, la défense et la promotion des droits fondamentaux, le maintien de la paix, le renforcement de la sécurité et de la coopération internationale, la promotion de la démocratie et de l'état de droit. A partir du Conseil Européen de Cologne (juin 1999), les Etats membres ont ainsi décidé que l'Union doit assumer ses responsabilités dans les domaines de la gestion des crises et de la prévention des conflits, connus sous le nom de « missions de Petersberg ». A la base d'une telle prise de position, révolutionnaire pour l'histoire du processus d'intégration communautaire, il y a eu la simple constatation qu'aucune action de ce type ne pouvait être menée par les pays européens en dehors du cadre institutionnel et logistique de l'Alliance Atlantique. Pour ces raisons, les chefs d'Etat et de Gouvernement se sont fixés des objectifs à court terme pour permettre à l'Union d'améliorer ses propres capacités dans la gestion de crises à l'étranger. Dans le cadre de cette Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), qui constitue aujourd'hui le renforcement structurel le plus important de la PESC, ils ont ainsi décidé de constituer une Force de Réaction Rapide et un Mécanisme de Réaction Rapide. Alors que la première est un instrument de type militaire, composé d'environ 60.000 hommes à déployer dans un délai non supérieur à 60 jours, le Mécanisme est essentiellement un instrument financier, qui doit mettre la Commission en mesure de

² R.H. Ginsberg, *The European Union in International Politics: baptism by fire*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001, pp. 9-13.

³ Cfr. S. Keukeleire, *Au-delà de la PESC. La politique étrangère structurelle de l'Union Européenne*, Paris, Annuaire Français de Relations Internationales, Vol. II, 2001, pp. 536-551.

réagir avec rapidité en cas d'urgence⁴. Avec d'autres mesures visant à donner à l'Europe une capacité autonome de projection extérieure, la constitution de cette force témoigne d'une nouvelle volonté européenne de renforcer son poids politique et diplomatique sur la scène internationale.

Malgré les déclarations optimistes des différents sommets qui se sont succédés pendant les dernières années, la réalité ne correspond pas encore aux attentes initiales. Même au lendemain du 11 septembre, les actions de promotion des intérêts et des valeurs de l'Union dans le reste du monde se font surtout dans le cadre du premier pilier. La base intergouvernementale de la PESC empêche souvent l'Union de mener des politiques de haut profil correspondant à ses intérêts stratégiques, en plus d'apparaître à l'extérieur comme un acteur exprimant une vision unitaire des affaires internationales. Ainsi, les politiques européennes dans le cadre de la gestion des crises et de la prévention des conflits demeurent peu importantes par rapport aux capacités potentielles de l'Union. Cela se reflète sur le plan international par une présence diplomatique européenne assez faible, et en des actions confiées dans la plupart des cas aux initiatives particulières des Etats membres.

En raison des activités croisées de plusieurs acteurs violents et de la durée de son conflit interne, la Colombie constitue une mise à l'épreuve de l'efficacité de toute politique de gestion des crises et de prévention des conflits. La violence qui secoue ce pays depuis quatre décennies tend à s'aggraver de plus en plus et requière une intervention internationale. Drogue et conflictualité politique se sont mélangées dans ce pays, trois fois plus vaste que l'Allemagne, et en ont fait une sorte de boîte de Pandore aux énormes dimensions qui menace de mettre en péril la sécurité de toute la région andine. Ici, l'Union est appelée à mettre en œuvre ses capacités pour contribuer à trouver l'issue d'une crise qui paraît désormais sans débouchés. Cela est d'autant plus vrai si l'on tient compte du haut niveau d'instabilité qui a marqué et continue de marquer les pays voisins depuis quelques années. Bien que la situation dont souffre la Colombie ne touche pas directement les intérêts essentiels de l'Union, une Europe ayant l'ambition de devenir un acteur important et respecté de la politique mondiale ne peut pas ignorer le scénario latino-américain, où elle a le potentiel pour jouer un rôle de premier plan.

⁴ Parlement Européen, *Instruments of Conflict Prevention and Civilian Crisis Management Available to the European Union*, Bruxelles, STOA, Briefing Note n° 1/2001, mars 2001.

L'analyse de l'action européenne vis-à-vis de la crise colombienne nous permettra de tester au moins en partie le niveau de coordination et l'efficacité des instruments de prévention des conflits et de promotion de la stabilité dont l'Europe dispose aujourd'hui. On pourra ainsi tirer des leçons pour la PESC dans son ensemble, qui soient susceptibles d'être utilisées en d'autres situations de conflit futures. En outre, on aura l'occasion de comparer l'approche européenne avec celle des Etats-Unis, pour lesquels la crise colombienne constitue une priorité de sécurité nationale.

Pour ce faire, d'abord il faudra nous pencher sur le conflit interne, afin d'en connaître les acteurs principaux et en comprendre les enjeux et les dynamiques. Ensuite, on analysera les principes à la base des politiques menées par les Etats-Unis, l'acteur extérieur qui exerce l'influence de loin la plus importante dans la région andine. On essaiera ainsi de faire le point sur l'approche européenne en Colombie et dans le contexte plus vaste de la région andine, au niveau des Etats membres aussi bien que communautaire, afin d'en saisir les caractéristiques principales. Ceci fait, on verra comment les événements du 11 septembre se sont répercutés dans la situation colombienne, modifiant surtout les perceptions du conflit à l'intérieur et à l'extérieur du pays, y compris en Europe.

Comme nous allons voir, ce papier défend la thèse selon laquelle l'Union Européenne a besoin d'une volonté politique forte et également partagée par tous ses membres, qui soit à même de changer le degré de son engagement. Il essaie d'en présenter les enjeux et d'en expliquer les raisons, pour suggérer ensuite des politiques à suivre afin d'aider la Colombie à venir à bout d'une situation intolérable pour toute démocratie moderne. Au-delà du cas particulier constitué par cette crise, il entend en outre soulever un débat sur deux questions essentielles pour l'avenir de la PESC : l'existence présumée d'une identité diplomatique européenne et l'efficacité des instruments de promotion de la stabilité et de prévention des conflits de l'Union.

Première partie. La crise colombienne

1.1 – Le conflit interne et les acteurs principaux

En termes de sécurité, ce qui se passe aujourd'hui en Colombie constitue un cas unique sur la scène internationale. Le pays est bouleversé par un ensemble de phénomènes déstabilisateurs qui, en dépit de leurs origines et finalités différentes, contribuent à miner de plus en plus la force des institutions et constituent un défi constant à l'état de droit.

Dès sa fondation aux années 1820, le pays a fait de nombreuses fois l'expérience de la violence politique. Des épisodes de guerre civile comme la guerre des Mille Jours (1899-1902), ou la *Violencia* (1948-1957) sont toujours très vifs dans l'imaginaire collectif des Colombiens. Suite à ce dernier événement, les deux principaux partis du pays, protagonistes du conflit, décidèrent de partager le pouvoir politique à travers un accord connu sous le nom de *Frente Nacional*. Cet accord permit d'achever finalement la paix après une lutte acharnée qui avait fait quelques 200.000 morts, mais de nombreux observateurs voient justement en lui une des causes principales à la base de la formation des groupes guérilleros du pays, qui se passa dans un contexte international qui voyait le modèle révolutionnaire s'affirmer à Cuba et s'étendre à d'autres réalités d'Amérique Latine. L'exclusion du pouvoir des groupes de gauche en faveur de l'oligarchie libérale et conservatrice aurait ainsi provoqué la naissance de mouvements de «résistance armée» dans les milieux ruraux, qui se réclamaient du marxisme et dans certains cas étaient soutenus directement par les régimes cubain et soviétique aux points de vue financier et logistique.

Ce n'est qu'à partir des années 1980, cependant, que la guérilla en Colombie est devenue un phénomène de plus en plus susceptible de lancer un sérieux défi à la stabilité politique et économique de l'Etat. C'est à cette époque, en effet, que remonte le début d'une coopération entre certains groupes insurgés et la criminalité traditionnelle spécialisée dans le trafic des drogues, qui s'est renforcée au fur et à mesure. Les narcotrafiquants avaient besoin d'un soutien logistique pour faire face aux actions que la police et l'armée menaient contre les cultures illicites, tandis que les insurgés voulaient profiter des gros revenus du trafic des drogues pour financer l'augmentation de leurs effectifs en vue d'une amélioration de leurs capacités

militaires. La nature de ce rapport était purement instrumentale et ne changeait pas les différences remarquables entre ces acteurs illégaux. Cette collaboration mutuelle, cependant, ne fut pas toujours volontaire. Dans les régions où la présence des insurgés était faible, les narcotrafiquants préféraient embaucher des troupes mercenaires plutôt que recourir à leur protection pour garder un haut niveau d'indépendance. Cela engendra dans certains cas des frictions entre les deux acteurs et contribua à l'essor d'un troisième phénomène hautement déstabilisateur du panorama colombien, soit les troupes d'autodéfense. La création de ces formations paramilitaires avait été inspirée par un décret gouvernemental de 1965, converti en loi en 1968, qui avait le but d'encourager la résistance des populations des campagnes face aux exactions des insurgés, dans un contexte qui voyait les forces de l'ordre absentes d'une vaste partie du territoire rural national. Le phénomène connut un fort essor au début des années 1980, comme réponse à l'amnistie que l'administration Betancourt (1982-86) avait octroyée aux insurgés pour favoriser le processus de paix. Certaines de ces organisations, cependant, entretinrent bientôt des rapports avec l'univers des trafiquants de drogue. Un signe évident de ce mélange dangereux fut donné par la création d'un groupe paramilitaire nommé MAS, soit *Muerte A los Secuestradores*, le seul en mesure d'agir à l'échelon national. Il était lié au Cartel de Medellín et avait la fonction de protéger les familles des barons de la drogue et des grands propriétaires fonciers des risques d'enlèvement de la part des guérillas. A cause de leurs abus et de leurs liens avec les trafiquants de drogue, ces formations furent finalement déclarées hors de la loi en 1989⁵.

Avec le *business* des drogues et la criminalité organisée traditionnelle, les guérillas et les formations paramilitaires contribuent à faire de la Colombie un des pays les plus violents au monde. Conjointement, ils sont responsables d'au moins 3.000 morts violentes sur les 30.000 environ que ce pays doit supporter chaque année⁶. Ces phénomènes sont distincts et normalement opposés à la criminalité organisée traditionnelle, mais les nécessités du moment ont engendré nombre de fois des alliances *de facto* avec elle, ce qui leur a permis de mener à bien leurs actions contre l'autorité de l'Etat ou contre les ennemis en commun. Ce mélange de plus en plus important entre les acteurs criminels ayant des buts politiques et ceux aux buts économiques, a permis aux uns d'augmenter leur pouvoir militaire et leur capacité

⁵ A. Reyes Posada, *Paramilitares en Colombia: contexto, aliados y consecuencias*, Bogotá, Análisis Político, n° 12, janvier/avril 1991, pp. 35-40.

d'influencer le débat politique national, aux autres de renforcer leur rôle dans le marché mondial des substances narcotiques illicites.

Pour comprendre la spécificité de la crise colombienne, il faut connaître de près la nature et l'évolution des acteurs armés illégaux qui ont transformé le pays en une sorte d'état féodal, où la loi du plus fort a imposé de nouvelles règles qui ont pris la place de l'état de droit dans de diverses régions. Nous allons analyser ici les guérillas et les *autodefensas*, des organisations violentes dont la nature est essentiellement politique, qui pour se financer exploitent largement le business des drogues.

Suite à la saison de pacification nationale entamée sous l'administration Betancourt (1982-86) et continuée sous les administrations Barco (1986-90) et Gaviria (1990-94), les deux groupes guérilleros toujours en action en Colombie restent les FARC-EP (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo*) et l'ELN (*Ejército de Liberación Nacional*). Il existe aussi d'autres groupuscules dont une branche dissidente de l'EPL (*Ejército Popular de Liberación*), formation qui déposa les armes en 1990, mais ces derniers ont une consistance numérique assez restreinte et des capacités opérationnelles très limitées, qui en font rien de plus que des acteurs de loin secondaires dans la lutte pour le pouvoir politique et pour le contrôle des ressources économiques du pays.

L'ELN est le plus ancien mouvement révolutionnaire colombien encore en activité, ayant été fondé en 1964 par des étudiants universitaires inspirés par le succès de la Révolution Cubaine. La composition sociale de ce groupe n'a jamais changé depuis et il reste encore largement composé par des étudiants et des intellectuels issus des classes moyennes des milieux urbains. Dès les premières années, quand il fut connu par le grand public pour avoir recruté parmi ses militants le prêtre catholique Camilo Torres, l'ELN a associé la doctrine marxiste à la Théologie de la Libération. L'influence du facteur idéologique sur ses actions demeure toujours très forte aujourd'hui. Profitant des graves divisions parmi ses dirigeants et des informations fournies par des déserteurs, l'Armée réussit bientôt à infliger de graves pertes à ce groupe, qui ne fut capable de se réorganiser qu'au début des années 1980 sous le leadership d'un autre curé, l'espagnol Manuel Pérez. C'est de cette époque que remonte le début d'une nouvelle stratégie qui visait à exploiter les ressources des

⁶ Ces chiffres sont généralement portées comme exemple dans la plupart des ouvrages liés à la violence en Colombie. Cfr. M. Shifter, *Colombia on the Brink: There Goes the Neighborhood*, New York,

petites municipalités rurales, où la guérilla essayait de se substituer aux notables locaux, et à mener des actions de sabotage et d'extorsion contre les compagnies pétrolières actives dans le nord du pays. Grâce surtout à ces revenus, l'ELN a eu un essor remarquable au cours des années 1990 et est passé des 800 militants en 1986 aux 3000 en 1996, organisés en cinq fronts de combat. Les estimations plus récentes évaluent le nombre de ses militants entre 3.500 et 5.000, distribués sur quelques 40 fronts, dont sept au moins en activité dans les zones de production de coca⁷. La participation de ce groupe dans le processus de production, transformation et vente des substances illicites n'est cependant pas systématique, mais plutôt liée aux choix des fronts concernés, qui jouissent d'une autonomie assez remarquable par rapport au commandement central. En général, l'utilisation du trafic de drogue ne serait pas approuvée par tous les chefs de la guérilla pour des raisons d'ordre idéologique. La plupart des fronts de ce groupe, en outre, sont déployés dans le nord-est du pays, dans le territoire compris entre la région du Magdalena Medio et la frontière avec le Venezuela, donc très loin des zones de culture de coca, qui se trouvent surtout dans le sud du pays. Ainsi, les extorsions et les enlèvements restent les sources principales de financement de ce groupe révolutionnaire.

Malgré le nombre non négligeable de ses militants, l'ELN ressent de plus en plus des attaques menées à son encontre de la part de l'Armée et, surtout, des formations paramilitaires. Le pourcentage des combattants à temps plein est relativement modeste chez l'ELN, alors que la majorité d'entre eux ne mèneraient des actions de combat ou de sabotage que de temps à autre. Avec les difficultés de coordination, dues au manque d'un contrôle effectif de la part du commandement central vis-à-vis de tous les fronts, cette dispersion des forces a été la cause principale de l'affaiblissement que ce groupe a souffert au cours des dernières années. En diverses occasions les paramilitaires ont attaqué ses membres pendant qu'ils menaient leurs activités habituelles quotidiennes, réussissant ainsi à miner lourdement leur structure opérationnelle. Cette tendance a été plus forte dans des zones stratégiques où l'ELN et les *Autodefensas* sont plus en compétition, notamment autour de l'oléoduc qui relie

Foreign Affairs, Volume 78 n° 4, p. 17; République de Colombie, Ministère de Défense Nationale, *Homicidio y Control de Armas en Colombia*, Bogotá, juillet 2001, p. 26.

⁷ A. Rangel Suárez, *Colombia : guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1998, p. 12 ; République de Colombie, Ministère de Défense Nationale, *El narcotráfico : una amenaza para la seguridad nacional*, Bogotá, octobre 2000, p. 25.

les puits pétroliers de Caño Limón avec le port maritime de Coveñas, sur la côte du Pacifique.

Si la rigidité dogmatique a empêché l'ELN de s'adapter de la meilleure façon aux défis des dernières années, le cas des FARC⁸ est bien différent. La fondation de ce groupe révolutionnaire remonte à 1966, mais la plupart de ses membres avaient déjà participé à l'expérience des Républiques Indépendantes apparues dans les zones rurales du sud du pays aux années 1950, dont avaient fait partie des éléments aux différentes orientations politiques⁹. Lors de la création du groupe révolutionnaire, le Parti Communiste Colombien, d'inspiration soviétique, déclarait que les FARC constituaient son bras armé; mais au même temps il refusait de soutenir officiellement le processus insurrectionnel, ses dirigeants estimant que les conditions pour sa réussite n'étaient pas présentes. Cette relation contradictoire marqua le début d'un éloignement progressif des FARC vis-à-vis de l'orthodoxie marxiste-léniniste du PCC. Le groupe révolutionnaire fut bientôt ouvert à l'influence de nouveaux éléments, dont surtout celui du mouvement pour la réforme agraire : cette souplesse idéologique relevait notamment de sa composition sociale, presque exclusivement paysanne, et était nécessaire pour ne pas aliéner le soutien dont les insurgés pouvaient jouir dans les campagnes.

Vers la moitié des années 1980, le groupe recruta de nouveaux membres issus des classes moyennes urbaines liés au Parti Communiste, grâce auxquels il devint une force plus sophistiquée sur le plan intellectuel. La mort de l'idéologue Jacobo Arenas, avec la fin inattendue du bloc soviétique, donnèrent ainsi un nouveau élan à la transformation idéologique du groupe vers une position encore plus pragmatique, qui est représentée aujourd'hui par le « Bolivarisme ». Derrière la rhétorique marxiste des déclarations officielles, dans la ligne politique des FARC peuvent coexister aujourd'hui des éléments opposés comme l'égalitarisme social et le nationalisme, dans le cadre d'un populisme qui ne s'oppose pas forcément à la propriété privée. Cette nouvelle référence idéologique est beaucoup plus souple que le marxisme-léninisme et pose sur un plan mineur des objectifs typiques tels que l'établissement d'un modèle socialiste classique, mais ne renonce pas à d'autres éléments comme la

⁸ Le suffixe -EP (Ejército del Pueblo) a été ajouté à la sigle originale du groupe en 1983, lors de son septième congrès.

⁹ Ces communautés autarchiques avaient été organisées par le Parti Communiste Colombien dans les campagnes du sud du pays, afin de se protéger de la situation de violence généralisée qui caractérisait la guerre civile entre Libéraux et Conservateurs.

lutte contre l'oligarchie et les grosses propriétés foncières. La critique de la légitimité des institutions est passée aujourd'hui sur le plan fonctionnel, le but à la base de cette attitude étant celui de se présenter comme une alternative crédible pour le « bon gouvernement » du pays. Dans ce contexte s'insère la stratégie politique des FARC, développée tout au long des années 1990, qui vise à atteindre de plus en plus de pouvoir au niveau municipal pour se présenter comme un Etat parallèle, qui est à même de fournir les services normalement réservés à l'Etat mais d'une façon plus juste et, surtout, plus efficace. Ce passage d'une militance politique et militaire de type idéologique à une autre plus pragmatique a été fondamental pour ce que les FARC survivent en tant qu'organisation¹⁰.

Contrairement à l'ELN, les FARC ont eu de moins en moins de soucis à utiliser les profits de la drogue et nourrissent indiscutablement un fort lien avec le narcotrafic, qui s'est avéré une ressource socialement et économiquement stratégique. Ce groupe s'est érigé dès le début en défenseur des intérêts des cultivateurs de coca et les a protégés contre les campagnes d'éradication menées par l'Etat. Sur le plan militaire, les FARC ont entrepris une série d'actions dont celle de tirer sur les avions utilisés pour asperger des désherbants sur les cultures illicites, alors que sur le plan politique elles ont mobilisé les *cocaleros* dans de diverses manifestations et marches qui ont eu un vaste écho médiatique. Cette politique a permis au groupe révolutionnaire d'exercer des fonctions de gouvernement parallèle dans certaines régions de production des drogues, où la guérilla s'est garantie la base sociale nécessaire au soutien de ses activités politiques et militaires, y compris le recrutement de nouveaux membres.

L'exploitation du trafic de drogue est une source économique fondamentale pour ce groupe depuis au moins une dizaine d'années. Grâce aux revenus issus de ce commerce, les FARC ont pu se renforcer d'un point de vue quantitatif aussi bien que qualitatif. Il existe en effet une étroite corrélation entre la croissance du nombre de ses fronts de combat et l'expansion des cultures de coca en Colombie. Au début des années 1980, les FARC étaient encore un groupe relativement modeste, avec quelques 900 hommes armés divisés en neuf fronts. En 1986, le nombre de ses militants avait atteint les 3600 unités, disloquées sur 32 fronts, et en 1995 ils étaient environ 7.000

¹⁰ R. D. Ortiz, *Insurgent Strategies in the Post Cold War: the case of the Revolutionary Armed Forces of Colombia*, Philadelphia, Studies in Conflict and Terrorism, Volume 25, n°2, mars/avril 2002, pp. 127-143.

sur 60 fronts. Les estimations plus récentes évaluent à plus de 18.000 le nombre actuel de ses militants, déployés sur quelques 70 fronts d'au moins 150 hommes chacun, auxquels s'ajoutent des colonnes mobiles et des milices urbaines¹¹. Cette croissance spectaculaire s'est accompagnée d'une expansion également impressionnante des superficies cultivées à coca dans le pays, qui ont fourni à la guérilla une source économique constante et massive, faute de quoi un tel renforcement aurait été impossible. Les régions les plus touchées par ce phénomène, en effet, ont été les mêmes où la présence des FARC est historiquement plus forte. Parmi elles, le département du Putumayo, à la frontière avec l'Équateur, représentait à lui seul presque la moitié de la production nationale de coca en 1999, avec ses 56.800 hectares de cultures illicites. La présence des FARC est signalée aujourd'hui dans 80% des zones cultivées en coca et dans 90% de celles cultivées en pavot. D'après le Ministère de la Défense colombien, 32 de ses fronts ruraux entretiennent des liens avec l'exploitation de la drogue, pour un total d'environ 7.000 de ses membres employés dans ce domaine¹².

Dans les zones qu'elles contrôlent, les FARC taxent tous les stades de la production des drogues et reçoivent des cotisations pour la protection des cultures. Pendant les dernières années, certains de leurs fronts méridionaux ne se sont plus contentés de ces simples « impôts révolutionnaires » et se sont impliqués directement dans le processus de production, transformation et vente des substances illicites¹³. Ils ont ainsi nourri des liens internationaux qui en ont fait des acteurs de premier plan du business de la drogue en Colombie, ce qui a été confirmé par les déclarations du boss brésilien Fernando Da Costa, arrêté en avril 2001¹⁴. Ce business apporterait aux FARC 40% du total de leurs revenus annuels, le reste étant constitué par les rançons des enlèvements (40%) et par les extorsions, les assauts contre les banques, la corruption et l'élevage (20%). On estime entre 600 et 800 millions de dollars par an le revenu global issu de ces activités, ce qui rend les FARC la guérilla la plus riche et la plus puissante d'Amérique Latine¹⁵. Dans un contexte rural caractérisé par une présence très faible des institutions et par de hauts taux de chômage, la guérilla peut offrir des salaires

¹¹ La composition des FARC et leur déploiement territorial sont très bien expliqués dans A. Rabasa et P. Chalk, *Colombian Labyrinth : The Sinergy of Drugs and Insurgency ans Its Implications for Regional Stability*, Santa Monica, RAND, 2001, pp. 23-29.

¹² République de Colombie, Ministère de Défense Nationale, *Op. cit.*, p. 21.

¹³ *Ivi*, pp. 19-23.

¹⁴ M. Delcas, *L'arrestation en Colombie de Fernando Da Costa confirme les liens entre la guérilla et le narcotraffic*, Paris, Le Monde, 26 avril 2001.

certaines et n'a pas besoin de convaincre la population de la bonté de son message pour recruter de nouveaux membres. En outre, les énormes montants d'argent dont elle dispose lui ont permis de se procurer aisément d'importantes quantités d'armements, disponibles sur les circuits du marché noir international, y compris de grosse taille. Les FARC, cependant, n'assigneraient qu'une petite portion de leurs ressources économiques aux opérations militaires. Le reste est utilisé pour l'achat d'équipements ou pour effectuer des investissements à l'étranger, notamment dans le système financier panamien ou dans d'autres paradis fiscaux caraïbes. Grâce aux liens avec la criminalité organisée et les trafiquants de drogue, de nouveaux canaux d'approvisionnement se sont ajoutés aux anciens réseaux, constitués à l'époque de la guerre froide sur des bases idéologiques. Les FARC ont pu ainsi atteindre un niveau d'indépendance financière et logistique sans précédents pour une guérilla d'Amérique Latine, qui leur permet de ne pas avoir besoin de recourir à l'aide d'Etats tiers. Par conséquent, elles sont aujourd'hui immunes de toute pression politique, que ce soit interne ou internationale¹⁶.

Le fossé idéologique qui sépare l'ELN des FARC ne laisse pas envisager facilement une coordination des stratégies des deux guérillas, même si elles luttent contre les mêmes ennemis, soit l'Etat et les *autodefensas*. Une éventuelle union de leurs forces serait cependant extrêmement dangereuse pour les institutions, car approcherait plus que jamais les insurgés au chiffre de 30.000 combattants, que les chefs des FARC considèrent le seuil de non retour pour la victoire finale contre l'Etat¹⁷. La situation de faiblesse relative dont souffre l'ELN, cependant, ne ferait de ce groupe qu'un acteur très marginal de cette alliance. Contrairement à ce qui s'est passé à l'époque de la *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar*, qui rassemblait plusieurs formations armées colombiennes au milieu des années 1980, le rapport entre les deux guérillas ne serait pas de coordination, mais plutôt de domination. Les FARC, en effet, essaient déjà de coopter certains fronts de l'ELN dans leurs rangs, afin de profiter des capacités opérationnelles et économiques de ce groupe. En cas de dissolution de l'ELN, que ce soit par implosion ou plutôt comme conséquence d'un processus de paix finalement achevé, la perspective d'une entrée d'une part considérable de ses membres dans les FARC est loin d'être irréalisable.

¹⁵ *Contra el enemigo interno*, México, Newsweek en Español, 12 février 1999.

¹⁶ R. D. Ortiz, *Op. Cit.*

¹⁷ Voir à ce propos A. Rangel Suárez, *Op. cit.*, pp. 27 ss.

Les formations paramilitaires sont l'acteur armé illégal qui a connu l'essor majeur au cours des dernières années. En 1999 elles comptaient plus de six fois le nombre d'effectifs de 1992, étant passées de 850 à 5.900 membres, alors que les estimations plus récentes évaluent le nombre total entre 10.000 et 14.000 unités¹⁸. Contrairement aux guérillas, il ne s'agit pas d'un phénomène hiérarchisé ayant un centre décisionnel unique, mais il existe de diverses formations de ce type sur tout le territoire national, déployées notamment dans le centre et dans le nord du pays. La plus importante d'entre elles est sans doute celle des ACCU (*Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá*) de Carlos Castaño Gil et Salvatore Mancuso, qui constitue le noyau fondamental des AUC (*Autodefensas Unidas de Colombia*), une sorte de confédération nationale créée en 1997 pour coordonner les stratégies des différents groupes paramilitaires dans leur lutte contre les insurgés.

Le but déclaré de ces formations est celui de couper les bases économiques et sociales des guérillas. Pour ce faire, les *autodefensas* se sont concentrées pendant les dernières années à attaquer les insurgés directement dans leurs fiefs, où elles leur ont arraché des territoires d'importance stratégique. C'est le cas de la ville de Barrancabermeja, dans la région du Magdalena Medio, où est raffiné 80% du pétrole colombien, que les paramilitaires ont pris à l'ELN. Ou bien, du sud du pays et notamment du département du Putumayo, où les *autodefensas* viennent de s'implanter pour expulser les FARC des cultures de coca. Cette avancée s'accompagne normalement d'une politique de terreur massive qui vise à éloigner la population des groupes insurgés. A travers de massacres ou d'homicides sélectifs contre les personnes suspectées de nourrir des liens avec les guérillas, les paramilitaires essaient d'engendrer une telle terreur dans la population que personne ne peut se sentir à l'abri de leurs actions. De cette façon, ils ont aussi réussi à provoquer le déplacement massif d'entières communautés, qu'ils ont remplacées avec d'autres personnes de leur confiance. Ces formations sont responsables aujourd'hui d'une portion importante des décès pour des causes violentes liés au conflit armé interne, ainsi que des déplacements forcés qui se passent dans le pays.

¹⁸ Voir République de Colombie, Ministère de Défense Nationale, *Los grupos ilegales de autodefensa en Colombia*, Bogotá, décembre 2000, pp. 10-16 ; CNN.COM, *Colombia : paramilitary boss speaks out*, 12 février 2002.

Selon la DEA¹⁹, la plupart de ces groupes ne seraient pas directement impliqués dans la production et la vente de drogue, mais certains d'entre eux se sont transformés en de véritables armées à la solde des trafiquants de drogue ou de la délinquance commune. Comme dans le cas des FARC, en outre, les formations paramilitaires agissant dans des zones de culture de coca exigent des taxes de la part des cultivateurs pour les protéger contre les forces de sécurité et les guérillas. A ces impôts s'ajoutent normalement d'autres types de cotisations versées par de gros propriétaires fonciers, dont des trafiquants de drogue, pour sauvegarder leurs propriétés des risques d'attaques de la part des guérillas. On estime à environ 200 millions de dollars par an le revenu global des *autodefensas*²⁰.

Pour se légitimer aux yeux de l'opinion publique, ces formations ont établi des plans d'expansion et de contrôle du territoire. Ses dirigeants aspirent en effet à transformer ces organisations en un mouvement politique national reconnu par les institutions et par la communauté internationale, leur but étant celui de représenter les intérêts des citoyens soumis à la violence arbitraire des guérillas, que l'Etat ne serait pas à même de défendre. La formation des AUC rentre justement en cette stratégie, étant donné que, pour négocier avec un groupe armé irrégulier, il faut d'abord qu'il respecte le critère de l'unité de commandement.

Source de financement indispensable pour soutenir au moins en partie le fort essor que ces formations ont connu pendant les dernières années, l'exploitation du commerce des narcotiques constitue aujourd'hui un motif de division au sein du groupe dirigeant des AUC. L'offensive massive que de nombreux médias et groupes d'opinion ont déclenchée contre les paramilitaires, à cause de leurs actions de nettoyage social et des connections de certains d'entre eux avec le narcotrafic, ont fait craindre à leur leader Castaño que les marges pour négocier avec le gouvernement se serreraient encore plus. Ainsi, le rassemblement des AUC a été déclaré dissous en juillet 2002 et le leadership du même mouvement national est passé dans les mains des ACCU, qui représentaient déjà 70% des effectifs des AUC. Cette opération de « blanchiment » de son image a ensuite abouti à une réfondation du mouvement, qui se voudrait aujourd'hui ennemi autant des guérillas que du trafic de drogue.

¹⁹ *Drug Enforcement Administration*, l'agence antidrogue du Département de la Justice des Etats-Unis.

²⁰ *Drugs, war and democracy : a survey of Colombia*, Londres, The Economist, 21 avril 2001, p. 9.

1.2 – *Dynamiques de guerre et de paix*

Tous les analystes concourent à affirmer que l'issue au conflit colombien passe forcément par la table des négociations. Que l'on considère les guérillas et les *autodefensas* des insurgés, comme des organisations mafieuses ou bien des groupes terroristes, une solution militaire à ces phénomènes n'est ni possible ni souhaitable. D'abord, la doctrine de la contre insurrection suggère que, pour déclencher une offensive définitive contre des formations si puissantes et bien organisées, il faudrait au moins doubler le nombre actuel des 140.000 effectifs environ. Malgré les progrès importants des dernières années, dans la rationalisation des forces aussi bien que dans les équipements, les forces armées colombiennes ne peuvent compter que sur quelques 50.000 salariés professionnels²¹. Tous les autres ne sont pas disponibles pour le combat, pour des raisons juridiques ou plus simplement pour manque d'effectifs, de nombreux soldats et policiers étant déployés pour sauvegarder les infrastructures économiques contre les attaques des guérillas. En outre, les conséquences d'une lutte sans merci contre les formations armées illégales seraient catastrophiques pour la situation économique, sociale, humanitaire et environnementale du pays et de ses voisins.

Ceci dit, le problème principal est celui de savoir quelle est la nature du conflit colombien et quels en sont les enjeux principaux. La situation n'est certainement plus la même que dans les années 1950, quand les premiers groupes d'insurgés s'organisèrent dans les campagnes pour faire face à la violence généralisée qui avait été déclenchée par la lutte entre Libéraux et Conservateurs. De même, le contexte interne et international a beaucoup changé par rapport à l'époque de la guerre froide, s'il est vrai que le même Fidel Castro a reconnu que le temps pour la révolution est passé. Les guérillas colombiennes d'aujourd'hui ne sont pas ces phénomènes romantiques d'antan que l'on a longtemps aimé imaginer en Europe, et elles ne se battent pas contre un régime illégitime et réactionnaire pour affirmer des valeurs démocratiques. Bien au contraire, il s'agit désormais d'organisations violentes totalement autarciques, ayant des stratégies d'expansion bien définies et décalées sur le long terme, dont la raison d'être ne réside que dans leur même existence et force militaire. Leur survie et expansion n'a été possible que grâce à la conformation

²¹ *A call to arms*, The Economist, Londres, 28 février 2002.

physique et à l'ampleur du territoire colombien, outre qu'à leurs liens avec l'univers de la criminalité organisée traditionnelle. Indirectement, elles sont aussi les principales responsables de la naissance des *autodefensas*, qui de leur côté constituent aujourd'hui un phénomène symétrique aux guérillas et également dangereux. Malgré les nombreux appels de la communauté internationale et des groupes de soutien aux droits de l'homme, ces deux acteurs illégaux utilisent constamment l'instrument de la terreur pour avancer dans leurs stratégies d'expansion. Les guérillas utilisent de plus en plus l'arme des attentats terroristes pour attaquer les bases productives du pays et pour faire monter le sentiment d'insécurité auprès de la population civile des campagnes aussi bien que des villes. Pour ces mêmes raisons, outre que pour se financer, elles ont aussi transformé les enlèvements de civils en une véritable industrie et sont les responsables de la majorité des disparitions qui se passent chaque année en Colombie. De leur côté, les paramilitaires utilisent systématiquement les massacres²² et les homicides sélectifs pour mener des opérations de nettoyage social et pour couper le moindre lien entre les guérillas et la population. Dans un pays qui compte plus de 40 millions d'habitants, la somme des membres de ces formations, qui ont d'ailleurs recruté dans leurs rangs de milliers de mineurs, n'arrive même pas à atteindre 0,1% de la population totale. Et pourtant, le coût de leurs actions pour le pays chaque année a été estimé entre 4 et 9% du PIB²³. Tel est le poids macroéconomique que les Colombiens doivent supporter, outre les conséquences sociales, humanitaires et environnementales du conflit et d'un autre fléau comme le narcotrafic, avec le degré très élevé de violence et de corruption qu'il engendre. Contrairement à ce que l'on trouve souvent écrit dans la presse, le conflit colombien ne peut pas être étiqueté comme guerre civile, car devant des groupes relativement modestes de combattants en armes se place la presque totalité de la population. Ces groupes irréguliers, d'ailleurs, déclarent ouvertement ne pas être intéressés au respect ni du droit de guerre ni du droit international humanitaire²⁴ : cela couperait les ressources économiques dont ils peuvent disposer grâce à leurs actions criminelles.

²² Le Ministère de la Défense colombien inclut dans le terme massacre le assassinats de quatre personnes ou plus à la fois.

²³ Voir A. Rabasa et P. Chalk, *Op. cit.*, p. 6.

²⁴ La Déclaration de Paris de 1856, les Conventions de La Haye de 1899 et 1907 et les quatre Conventions de Genève (1864, 1906, 1929, 1949) constituent la base du Droit de Guerre. Le Droit International Humanitaire a ses fondements sur l'art. 3 commun des quatre Conventions de Genève, sur le II Protocole Additionnel de ces Conventions et sur le droit coutumier.

Quant à la légitimité du gouvernement et des autres organes démocratiques, en outre, aucune institution nationale ou étrangère ne l'a jamais contestée.

La crise colombienne, telle qu'elle se présente aujourd'hui, est donc d'abord le résultat d'une lutte pour le contrôle des ressources économiques du pays, dans un contexte de féodalisation croissante du territoire. Le conflit s'alimente de lui-même et ce n'est que dans ce cadre qu'il faut l'observer. Il est suffisant à ce propos de citer le cas de l'EPL, une guérilla maoïste active dans le nord-ouest du pays, dont la vaste majorité des membres ont choisi de démobiliser au début des années 1990. Une fois achevé le processus de paix avec le gouvernement, une grosse partie de ses membres décida de rejoindre le groupe paramilitaire des ACCU, soit les anciens ennemis.

Dans un tel contexte, le résultat d'une négociation ne peut pas relever de la bonne foi des parties en jeu. Il s'avère essentiel de connaître quel est le niveau de corrélation des forces sur le terrain. Ce n'est qu'ainsi que le gouvernement peut savoir avec qui négocier, comment le faire et dans quelles conditions. Les expériences du passé, en Colombie aussi bien qu'en Amérique Centrale, montrent que les groupes irréguliers ne sont encouragés à entamer de sérieuses négociations que dans des situations de difficulté. Pour que cela se passe, en effet, il faut que trois conditions soient respectées : ils ne sont pas en mesure d'atteindre leurs propres objectifs par la lutte armée ; le prix à payer pour poursuivre dans la lutte est trop élevé ; la négociation est de loin l'alternative la plus rentable²⁵.

C'est en février 2002 que le président Pastrana, prédécesseur de l'actuel président Uribe, déclarait à la nation la fin du processus de paix avec les FARC et, moins de trois mois après, la fin des pourparlers avec l'ELN. Conservateur, il avait été élu en 1998 sur la base d'un programme qui avait au premier point la nécessité de trouver une issue négociée au conflit armé interne le plus tôt possible. Pour ce faire, il avait entamé un dialogue avec les FARC bien avant le début de son mandat, qui avait été suivi par une mesure du même type avec l'ELN. L'Armée colombienne, cependant, venait de subir une série de débâcles humiliantes de la part des guérillas et cela eut une forte influence sur les positions des insurgés vis-à-vis du processus de paix. Pour entamer les pourparlers avec les FARC, en effet, Pastrana fut obligé d'accepter les conditions de ce groupe, provoquant ainsi des tensions au sein de sa même administration. D'abord, les paramilitaires furent préalablement exclus de toute

²⁵ Voir A. Ranger Suárez, *Op. cit.*, pp. 11-29.

négociation de paix et le gouvernement s'engagea à les combattre de façon plus dure, y compris à travers des mesures exemplaires contre les secteurs de l'administration militaire qui étaient suspectés de nourrir des liens avec eux. En outre, le Président dut octroyer aux FARC la gestion d'une région de 42.000 km² dans le sud du pays, rassemblant cinq municipalités rurales comprises entre les départements du Meta et du Caquetá. Cette enclave, aussi vaste que la Suisse, avait la fonction de garantir aux insurgés une zone de sécurité où mener les négociations avec le gouvernement, à l'abri des forces de l'ordre, qui furent ainsi complètement évacuées de la région. L'administration civile était le seul témoignage de la présence de l'Etat, la gestion de l'ordre étant confiée à la guérilla. Une telle mesure n'était pas une nouveauté dans l'histoire récente de la Colombie, car d'autres administrations avaient déjà démilitarisé des territoires dans le passé et cela avait toujours mené à bien. Le précédent de référence était celui de l'administration Barco (1986-90), qui en 1989 avait démilitarisé une zone dans le département du Cauca pour faciliter les négociations avec le groupe M-19²⁶ : les insurgés démobilisèrent et participèrent activement à la rédaction de la nouvelle Constitution de 1991²⁷. L'extension de la nouvelle « zone de distension », ainsi que sa valeur stratégique, représentaient cependant un saut qualitatif remarquable par rapport au passé et eut des conséquences non négligeables. Sur le plan militaire, les FARC disposaient d'une base opérationnelle très importante juste au cœur du pays, d'où elles pouvaient diriger leurs opérations sans aucun risque. Sur le plan politique, la guérilla avait obtenu une souveraineté *de facto* sur un vaste territoire, qu'elle utilisait pour mener une campagne médiatique adressée à l'opinion publique internationale, qui était finalisée à légitimer ses actions et à promouvoir son rôle de mouvement de résistance.

Pour continuer dans des négociations de paix qui n'avançaient qu'à un rythme très lent, la démilitarisation de la zone a été prorogée plusieurs fois pour un total de plus de trois ans. Malgré les pressions du gouvernement et de la communauté

²⁶ *Movimiento 19 de Abril*. Cette guérilla était née aux années 1970 comme réponse aux fraudes présumées qui avait empêché la victoire aux élections présidentielles de l'ancien dictateur Gustavo Rojas Pinilla, adversaire du *Frente Nacional*. Ce groupe insurgé, le plus important du pays à cette époque, fut protagoniste d'une série d'actions spectaculaires. La dernière d'entre elles avait été la saisie des membres de la Cour Suprême, qui s'étaient réunis pour discuter du dossier des extraditions des narcotraficants aux Etat-Unis (1985). Après l'intervention de l'Armée, plus de 100 personnes furent tuées, y compris onze juges de la Cour.

²⁷ D'autres démilitarisations avaient été octroyées sous l'administration Gaviria (1990-94) et Samper (1994-98). Dans le premier cas, cette mesure avait facilité la démobilisation du EPL et du CRS, alors que dans l'autre avait rendu possible la libération de quelques 60 soldats tenus en otage par les FARC. A. Sema, *Come si combatte in Colombia*, Rome, Limes, n° 2/2000, pp. 99-109; R. D. Ortiz, *op. cit.*

internationale vis-à-vis des FARC, cependant, ces pourparlers n'ont jamais abouti à rien de concret, même pas à faire accepter un cessez-le-feu au commandement central de la guérilla. Bien au contraire, le groupe révolutionnaire a profité de la zone de distension pour prendre du temps et se renforcer militairement. Cette région est ainsi devenue le centre névralgique des activités criminelles des insurgés. D'ici passaient les axes du trafic des armes et de drogue, et c'est ici qu'étaient cachés les nombreux civils séquestrés dans l'attente de recevoir le rançon. Surtout, ce territoire a servi de base pour entraîner les combattants à de nouvelles stratégies de guérilla et de terrorisme urbains, que leur ont été appris par des membres du PIRA²⁸ irlandais. Ainsi, après une longue série d'attentats terroristes et d'autres graves infractions commises par les FARC, l'enlèvement d'un Sénateur en février 2002 a été le coup de grâce du processus de paix. Pastrana a aussitôt retiré le statut de mouvement politique qu'il avait accordé à ce groupe et a repris la zone démilitarisée par la force.

La tentative de pacification du gouvernement colombien ne s'est pas limitée au dialogue avec les FARC. L'administration Pastrana a discuté d'une autre démilitarisation avec l'ELN, qui lui avait demandé une « zone de rencontre » d'environ 1.800 km² dans le sud du département de Bolívar. Dans les déclarations des insurgés, ce territoire devait être le siège d'une Convention Nationale, ayant le but de promouvoir le dialogue entre la guérilla et le gouvernement, avec la participation des représentants de la société civile et du monde du travail. Suite à des manifestations de protestation de la part des habitants, le gouvernement a repoussé la demande de la guérilla. En outre, la zone en question était contrôlée par des formations paramilitaires et le fait de la donner en gestion à l'ELN aurait très probablement provoqué de fortes troubles. La négociation avec l'ELN a ainsi été enterrée pour être reprise de temps à autre à La Havane, là aussi sans résultats, jusqu'au mois de mai 2002, quand Pastrana a annoncé la fin des négociations de son administration avec ce groupe.

Au bout de plus de trois ans d'essais et de gros espoirs, le propos principal du gouvernement d'Andrés Pastrana Arango, en finir avec le conflit interne et rendre la paix au pays, n'a donc pas été atteint. *A posteriori*, cela n'est pas étonnant si l'on pense que les objectifs des parties en conflit ne correspondaient pas. Dans une situation qui voyait la force de l'Etat gravement affaiblie, en effet, les négociations étaient pour le gouvernement une stratégie pour éviter la guerre. Pour les FARC, elles

²⁸ *Provisional Irish Republican Army*. De nombreuses sources témoignent des activités de certains membres de groupes terroristes étrangers dans la zone de distension colombienne.

constituaient au contraire une tactique dans le chemin pour la victoire militaire²⁹. Afin de renforcer leur poids relatif et exercer une pression majeure à la table des négociations, les guérillas (notamment les FARC) n'ont jamais renoncé à la violence et se sont concentrées sur la prise d'otages. Quand il s'agissait de discuter de sujets délicats, les actions des paramilitaires, pourtant réelles, étaient le prétexte pour tout arrêter, les guérillas dénonçant les liens présumés entre les *autodefensas* et certains secteurs des institutions, qui dans cette optique devenaient ainsi les promoteurs d'un terrorisme d'Etat.

Les négociations de paix avec les insurgés, quoique importantes, n'ont été qu'un aspect de la stratégie globale du gouvernement colombien. La crise traversée par le pays au moment de la prise de fonctions de l'administration Pastrana était multidimensionnelle. Pour la première fois dans l'histoire, le durcissement du conflit interne et l'expansion de la production nationale de drogue, avec leurs graves conséquences sur les plans social et humanitaire, s'accompagnaient d'une performance économique négative. Dans le contexte économique latino-américain, la Colombie avait toujours constitué une exception et n'avait jamais connu de grosses crises comme les autres pays du sous-continent. Ce pays était le seul à ne jamais avoir négocié de décalages pour le remboursement de la dette extérieure ; en outre, le processus de privatisation entamé au début des années 1990 avait permis une croissance stable du PIB de l'ordre de 4-5% par an jusqu'en 1997. Pourtant, en 1998 la croissance du PIB fut de 0,6% seulement et l'année suivante le pays entra dans une phase de forte récession, avec une chute du PIB de 4,5% et un taux de chômage qui atteignait 20% de la population active³⁰. A ces problèmes s'ajoutaient ensuite les mauvais rapports avec les Etats-Unis, héritage de l'administration d'Ernesto Samper (1994-98). Le lien entre Bogotá et Washington, historiquement solide, avait été compromis par un scandale juste au début de son mandat. Selon des rumeurs, le cartel de Cali avait contribué à financer sa campagne électorale avec quelques 6 millions de dollars, tandis qu'une autre enquête estimait qu'un haut pourcentage des parlementaires élus avaient bénéficié de fonds issus du narcotrafic. En outre, de diverses sources dénonçaient les violations des droits de l'homme de la part de l'Armée et les liens prouvés entre certains de ses secteurs et les formations

²⁹ Voir à propos J. Villalobos, *Colombia : negotiate, but what ?*, Washington, Inter-American Dialogue Working Paper, juin 2002, p 3.

paramilitaires, responsables d'une grosse portion des abus commis dans le conflit interne. L'administration Clinton avait ainsi exclu la Colombie du processus annuel de certification³¹ en 1996 et 1997, réservant pour la première fois une telle mesure à un pays à régime démocratique. L'aide militaire au gouvernement colombien, octroyée dans le cadre de la lutte antidrogue, avait ensuite été limitée à ces détachements de l'Armée qui n'avaient aucun précédent d'infraction aux droits de l'homme, sur la base de l'amendement Leahy au *Foreign Operations Appropriation Act*.

En dépit de leurs spécificités, tous ces problèmes étaient étroitement connectés et avaient dans le conflit interne et dans le business illicite des narcotiques le plus petit dénominateur commun. La réponse globale de la nouvelle administration s'est ainsi concrétisée dans le *Plan Colombia*, un ambitieux plan d'action quinquennal que le même Président Pastrana a personnellement présenté à la communauté internationale. Ce « Plan pour la Paix, la Prospérité et le Renforcement de l'Etat » prévoyait d'allouer 7,5 milliards de dollars afin de créer les conditions pour achever une paix durable, battre définitivement le phénomène du narcotrafic, renforcer les institutions et relever l'économie nationale. Le gouvernement colombien s'engageait à allouer 4 milliards de dollars, alors que les autres fonds devaient être collectés auprès de la communauté internationale.

Ce Plan, cependant, a fait surgir de nombreux doutes dès sa présentation. Il était évident qu'il ne s'agissait pas d'un document exclusif de l'administration colombienne, mais plutôt du résultat de sa collaboration avec le Département d'Etat des Etats-Unis³². Ainsi, l'attention internationale s'est aussitôt concentrée sur la stratégie de lutte contre les narcotiques, qui se basait sur l'éradication forcée des

³⁰ Département d'Etat des Etats-Unis, *Background note : Colombia*, Washington, avril 2002 (www.state.gov).

³¹ Inauguré sous l'administration Reagan, le processus de certification est une mesure unilatérale s'adressant aux pays de production ou de passage des stupéfiants. Chaque année, le gouvernement des Etats-Unis doit soumettre au Congrès la liste des pays qui collaborent avec l'administration américaine dans la lutte au trafic de drogue, sur la base de critères techniques aussi bien que politiques. Les Etats ne respectant pas ces critères sont décertifiés, sauf si leur certification s'impose pour d'importantes raisons politiques et stratégiques. Les conséquences de la décertification d'un pays sont plutôt lourdes sur les plans économique et politique, et sont disciplinées par une législation spécifique. Voir J.G. Tokatlian, *La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1997, pp. 139-157.

³² Le texte original du *Plan Colombia* était rédigé en Anglais, et il n'avait été traduit et diffusé en Colombie qu'en janvier 2000. En outre, ce plan allait amender un Plan National de Développement, approuvé par le Congrès colombien en 1998, par rapport auquel il prévoyait un renforcement du côté militaire dans la lutte aux narcotiques. *La géopolitique mondiale des drogues 1998/99*, Paris, Observatoire Géopolitique des Drogues, 2000, p. 46.

cultures illicites et sur la destruction des laboratoires clandestins, pour lesquelles était prévu un rôle accru de la part de l'Armée³³. Cette politique n'était pas entièrement nouvelle, ayant été pratiquée en Colombie et dans d'autres pays andins depuis diverses années, mais ce qui fut tout à fait nouveau était l'énorme montant d'argent fourni par les Etats-Unis pour financer cette campagne. En juillet 2000, le Président Clinton signait une loi qui allouait un financement *ad hoc* pour le *Plan Colombia* d'environ 1,32 milliards de dollars, qui allaient s'ajouter à d'autres 330 millions déjà approuvés lors de la procédure budgétaire annuelle. La part de cette somme destinée à la Colombie était de 860 millions de dollars (65% du total), dont 520 millions (61%) pour le renforcement de l'Armée et de la Police. Cet engagement marquait un saut qualitatif considérable par rapport à l'assistance octroyée à la Colombie, si l'on pense que le pays avait reçu 765 millions de dollars au total entre 1988 et 1996. Déjà principal bénéficiaire d'aides militaires américaines du continent, le pays devenait ainsi le troisième au monde juste après Israël et l'Egypte.

Les 520 millions de dollars alloués dans le cadre de la lutte contre les narcotiques étaient destinés à la création et à l'entraînement d'une brigade antinarcotiques composée par trois bataillons d'environ 950 hommes chacun, outre l'achat d'équipements, y compris une patrouille de 18 hélicoptères UH-60 Black Hawk flambants neufs et d'autres 42 hélicoptères UH-1H Huey de seconde main. Leur but était celui de détruire les cultures illicites et les laboratoires clandestins à partir du département du Putumayo, pour remonter ensuite vers le nord du pays. La participation de l'Armée (et de ses nouveaux hélicoptères) à des opérations normalement menées par la Police ou par des compagnies privées était nécessaire pour éviter que les avions utilisés pour asperger les substances désherbantes sur le territoire soient abattus. La plupart des territoires cultivés à cocaïer étant contrôlés par les FARC, le risque était ainsi celui d'engendrer des combats entre ces nouvelles unités d'élite et la guérilla.

A cause surtout de la sollicitude avec laquelle les Etats-Unis ont financé cette approche à la lutte contre la drogue, des groupes d'opinion ont attiré l'attention

³³ En particulier, les cultures supérieures aux trois hectares de superficie étaient estimées relever directement des barons de la drogue et devaient pour cela être aspergées de désherbants, à l'aide d'avions spécifiques. Les paysans responsables des cultures mineures avaient au contraire le choix entre la fumigation et la collaboration avec les institutions. En ce dernier cas, le gouvernement s'engageait à leur fournir le crédit et l'assistance technique nécessaires pour la conversion des cultures, avec un don d'environ 1000 dollars par famille, contre l'engagement des paysans à éradiquer les cultures illicites dans un délai d'un an.

internationale sur ce sujet et ont réussi à présenter le *Plan Colombia* essentiellement comme un plan militaire, qui emmenait la Colombie vers un durcissement du conflit interne. Pourtant, les fonds alloués pour les opérations antinarcotiques ne couvraient que 25% du budget total du plan, le reste étant destiné au développement social, à l'assistance aux réfugiés/déplacés, au renforcement des institutions, aux infrastructures et au redressement économique. Le côté antidrogue n'était qu'une composante d'une stratégie beaucoup plus large. Personne ne peut cependant nier que, les revenus issus du trafic de drogue étant essentiels pour les FARC, cette composante antinarcotique ne visait pas seulement à diminuer la capacité de production des drogues du pays, mais aussi à attaquer la base économique de la guérilla pour permettre au gouvernement de s'asseoir à la table des négociations en position de force. Pour cette raison, malgré les déclarations rassurantes des représentants des gouvernements colombien et américain sur ce sujet, les FARC ont qualifié le *Plan Colombia* de « Plan de guerre » dès le début et ont déclenché une campagne médiatique internationale pour le dénoncer³⁴. Elles en ont aussi profité pour temporiser dans le processus de paix, sans jamais s'engager à montrer une volonté réelle de négocier.

Du point de vue américain, le financement de l'aspect militaire de la politique antinarcotiques prévue dans le *Plan Colombia* est cohérent avec une stratégie nationale de lutte contre la drogue en vigueur depuis deux décennies. Tant les Républicains que les Démocrates ont mené des politiques visant à couper le flux des drogues à la source, essayant ainsi d'influencer l'offre de ce type de produits pour ensuite se concentrer sur la demande interne. Etant donné le contexte prohibitionniste, une telle approche a été estimée nécessaire et constitue ainsi la clef de voûte des rapports entre Washington et les gouvernements de la région andine, d'où proviennent quasiment la totalité de la cocaïne et une bonne partie de l'héroïne consommées aux Etats-Unis. Pendant les dernières années, ce pays a alloué plus de 18 milliards de dollars par an dans le cadre de la stratégie nationale de contrôle des drogues, dont environ 66% pour la réduction de l'offre³⁵. Aux yeux des diverses

³⁴ Quant à la capacité de ce groupe d'élaborer des stratégies de communication à l'échelon mondial, grâce aussi aux possibilités offertes par les nouvelles technologies, dont l'Internet, voir A. Rabasa et P. Chalk, *Op. cit.*, pp. 37-38. Il est possible de visiter le site Internet des FARC à l'adresse www.farc-ep.org.

³⁵ R. Perl, *Drug control : international policy and options*, Washington, Congressional Research Service – Library of Congress, 12 décembre 2001, p. 1; Office of National Drug Control Policy (ONDCP), *National Drug Control Strategy Report*, Washington, février 2002, pp. 29-31.

administrations qui se sont succédées à Washington, un tel engagement se justifie pour au moins trois raisons. D'un côté, une bonne part des activités violentes et criminelles commises chaque année aux Etats-Unis sont liées au business des narcotiques. En 2000 on a estimé à environ 63 milliards de dollars la consommation des drogues dans ce pays : ce revenu, qui renforce le pouvoir des trafiquants et le réseau de la criminalité organisée, alimente une économie parallèle souvent à la hauteur des performances des grandes multinationales. De l'autre côté, les Etats-Unis ont un fort intérêt à ce que les pays de production et de passage des substances narcotiques illégales, qui doivent supporter un haut niveau de corruption et faire face au fort pouvoir des organisations qui exploitent le trafic des drogues, ne deviennent pas ce que l'on appelle des *Failed States*³⁶. Concernant la Colombie, aucune administration américaine ne permettrait jamais qu'un pays à deux heures d'avion de Miami, où d'ailleurs se trouvent 300 sites déclarés d'intérêt stratégique, soit en proie au chaos et devienne une nouvelle Somalie. Une telle constatation est d'autant plus vraie si l'on considère la troisième raison à la base de l'engagement de Washington en faveur des institutions de Bogotá. En Amérique Latine, les Etats-Unis nourrissent un fort intérêt à enlever tous les obstacles qui soient susceptibles d'empêcher la mise en oeuvre de l'ALCA, une zone de libre échange à l'échelon continental prévue pour 2005.

Pour ces raisons, la forte présence économique américaine dans les Andes s'accompagne aujourd'hui d'une présence militaire également importante. S'il est vrai que le nombre du personnel militaires dans la région doit toujours tenir compte des limites établies par le Congrès, il existe des infrastructures terrestres et des satellites pour le contrôle des routes utilisées pour acheminer les substances illégales vers l'Amérique du nord. Les plus importantes dans ce domaine sont certainement les radars placés le long des frontières colombiennes et les bases aériennes connues sous le nom de «FOL» (*Forward Operating Locations*). Ces dernières se situent à Manta (Equateur), Comalapa (El Salvador), Aruba et Curaçao (Antilles néerlandaises) et agissent sous le commandement du centre de Key West, en Floride.

³⁶ Par cette expression, on entend normalement une situation d'anarchie généralisée, où des divers acteurs luttent pour le pouvoir et l'autorité effective du gouvernement central est désormais limitée aux villes principales. Voir R. I. Rotberg, *Failed states in a world of terror*, New York, Foreign Affairs, Volume 81 n° 4, juillet/août 2002, p. 132.

Deuxième partie. L'Europe et la Colombie

2.1 - Pourquoi s'intéresser aux Andes ?

Du point de vue stratégique, la région andine ne peut pas avoir la même importance pour les Européens que les Balkans ou le Proche Orient. Cette constatation doit toujours être tenue en considération lorsqu'on analyse la politique extérieure de l'Union, notamment en ce qui concerne les aspects liés au sujet de la sécurité. Les conflits qui ont secoué ces deux régions dans les dernières années ont une importance tout à fait unique pour l'Union Européenne. Les enjeux sont multiples et relèvent d'un côté de la sécurité aux frontières de l'Union et dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale, de l'autre des rapports de plus en plus délicats avec le monde arabomusulman. Aujourd'hui, les Etats membres participent activement aux opérations de maintien de la paix dans l'ex-Yougoslavie. En Bosnie-Herzégovine, l'Union gère en première personne une mission de police. En Macédoine, l'Europe va prendre bientôt le relais dans la gestion de l'Opération *Amber Fox* de l'OTAN. Au Kosovo, de divers pays membres participent à la force internationale de maintien de la paix. Quant au Proche Orient, les diplomates des Quinze aussi bien que le Haut Représentant pour la PESC n'ont jamais cessé de promouvoir le dialogue politique entre Israéliens et Palestiniens.

Une analyse attentive des intérêts européens dans les Andes, cependant, montre que l'Union ne peut pas se permettre de sous-estimer les conséquences d'un éventuel renforcement des acteurs armés illégaux ou même d'un prolongement indéfini du conflit armé interne en Colombie.

Dans un pays où les taux de violence sont extrêmement hauts, l'attention de l'Union est concentrée depuis longtemps sur les sujets du développement et de la sécurité. Le phénomène de préoccupation majeure à cet égard est certainement le trafic de drogues, mais d'autres dimensions importantes pour la promotion des intérêts et des valeurs de l'UE sont en jeu. Il s'agit du blanchiment de l'argent et du trafic des armes, du financement des actions terroristes par les revenus de la drogue, de la situation humanitaire, de la sauvegarde des ressortissants européens, de la maîtrise de l'immigration, de la stabilité régionale des Andes, des intérêts économiques européens dans la région et de la sauvegarde de l'environnement.

La Colombie est depuis plus de deux décennies le plus grand producteur mondial de cocaïne et est aussi une source non négligeable d'héroïne. Patrie des grands cartels historiques qui ont dominé le marché mondial des drogues dans les années 1980 et 1990, le pays a été dès le début le centre principal de transformation de la pâte-base de coca, qui y était transportée notamment par avion depuis les grandes cultures au Pérou et en Bolivie. Une fois transformée en cocaïne, elle était envoyée aux Etats-Unis et en Europe principalement via les Caraïbes et le Mexique. Suite à une série de politiques de lutte contre le trafic des drogues et de découragement de la production, menées au Pérou et en Bolivie, en 1997 les cultures illicites en Colombie dépassèrent celles des deux voisins andins et le pays devint aussi le premier producteur en termes de cultures de coca. Cette tendance a été constante depuis, et l'extension des cultures de coca en Colombie en 2001 a été estimée à 144.807 hectares, ce qui correspond à une production potentielle de 617 tonnes de cocaïne, soit environ 74,6% de la production mondiale³⁷. Sur cent hectares de terres cultivées en Colombie aujourd'hui, deux sont occupées par les cultures de coca.

En ce qui concerne l'héroïne, la forte chute de la production du pavot en Afghanistan a engendré une baisse de la production mondiale d'opium de l'ordre de 65%. Avec ses 88 tonnes de production en 2001, ainsi, la Colombie représente aujourd'hui 5,41% de la production mondiale. Cela pourrait engendrer à moyen terme une augmentation considérable d'héroïne colombienne dans les marchés européens, alors que pendant les trente dernières années elle a desservi presque exclusivement le marché nord-américain. L'héroïne d'origine afghane est normalement acheminée en Europe occidentale par la route dite des Balkans (Afghanistan – Iran – Turquie – pays balkaniques), et en 2000 elle couvrait 70 à 90% du marché européen. L'expérience montre comme la souplesse du commerce illicite des drogues peut vite trouver de nouvelles routes d'acheminement, ou tout simplement utiliser les mêmes canaux de distribution déjà utilisés pour d'autres produits illicites³⁸. Ainsi, la cocaïne d'origine colombienne – qui arrive en Europe notamment par l'Espagne et les Pays-Bas –

³⁷ ODCCP, *Rapport mondial sur les drogues 2000*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 29-30 ; ODCCP, *Tendances Mondiales des Drogues Illicites 2002*, New York, 2002, pp. 54-55. Il faut aussi prendre en compte qu'une bonne part de la coca cultivée au Pérou et en Bolivie est ensuite traitée en Colombie, ce qui rend encore plus important le rôle de ce pays dans la production mondiale de cocaïne.

³⁸ Il suffit de penser au cas de l'héroïne colombienne dans les années 1970, qui substitua progressivement celle venant de la Turquie dans le marché nord-américain, après la défaite de la *French Connection*.

pourrait bientôt être accompagnée par des quantités de plus en plus massives d'héroïne sud-américaine pour remplir le vide laissé par celle venant d'Afghanistan³⁹. D'après le PNUCID, la valeur potentielle à l'exploitation de la production mondiale de la cocaïne base et de l'opium en 2002 est d'environ 1.110 millions de dollars. De ce montant, les drogues venant de Colombie représentent plus de la moitié du total, soit environ 573 millions de dollars⁴⁰. Ces revenus illégaux sont la source principale de la violence en ce pays, que ce soit politique ou plutôt liée à la criminalité traditionnelle, et sont canalisés dans les multiples canaux internationaux du blanchiment de l'argent pour être réinvestis dans des activités légales ou pour alimenter le trafic des armes. Un exemple des conséquences économiques de ce phénomène en Colombie est constitué par l'achat de terrains. Les propriétés rurales sont la forme préférée d'investissements pour les seigneurs de la drogue, qui en posséderaient plus de 4 millions d'hectares, destinés dans la plupart des cas à l'élevage. Ces propriétés ont une fonction sociale outre qu'économique, car elles permettent d'acquérir un statut plus élevé, et sont souvent acquises par l'utilisation de la force aux frais des paysans. Ce phénomène a produit une sorte de réforme agraire à l'envers, et contribue à augmenter le nombre des réfugiés internes du pays⁴¹.

Comme l'a montré le cas de l'Afghanistan, le narcotrafic est une source fondamentale de financement du crime organisé transnational et touche non seulement la stabilité des pays producteurs des substances illégales, mais aussi celle des pays consommateurs. Dans un contexte international qui voit ce type de commerce interdit, les drogues deviennent ainsi des multiplicateurs du crime : s'il est vrai que la criminalité organisée peut exister sans le trafic des drogues, l'inverse n'est pas possible⁴². En outre, les conséquences de la consommation des drogues sur le tissu social des sociétés modernes sont bien connues aux opinions publiques aussi bien qu'aux gouvernements nationaux, qui essaient de coordonner de plus en plus leurs politiques pour faire face de manière plus adéquate à ce phénomène.

L'interaction entre le narcotrafic et le conflit armé interne a produit une situation humanitaire explosive, qui place la Colombie parmi les cas les plus urgents sur la scène internationale. Le pays andin est précédé seulement de l'Afghanistan, du Sri

³⁹ *Ivi*, pp. 40-42.

⁴⁰ *Ivi*, p. 66.

⁴¹ R. Rocha García, *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2000, pp. 13-21.

Lanka et de l'Azerbaïdjan dans la liste mondiale des réfugiés internes, qui ont été 2.700.000 pendant les dix dernières années, dont 340.000 en 2001. Au cours des trois dernières années, 600.000 Colombiens sont partis vivre à l'étranger ; plus de 13.000 ont franchi les frontières nationales pour se réfugier au Venezuela, au Panama ou en Equateur dans la seule année 2001. Le conflit armé et la violence désormais endémique produisent quelques 30.000 décès par an pour des causes violentes et 70% des enlèvements à l'échelon mondial sont effectués dans ce pays, la moyenne annuelle étant de plus de 3.000 cas. Un million d'enfants vivent dans la rue et plusieurs milliers d'entre eux ont été recrutés par les groupes armés illégaux. Les chimiques utilisés pour la transformation de la feuille de coca, ainsi que les pertes de pétrole provoquées par les attentats aux oléoducs du pays, ont empoisonné de grosses portions du territoire et, avec le déboisement provoqué par l'expansion des cultures illicites, annoncent une catastrophe environnementale dans le deuxième pays au monde pour la biodiversité. Nombre d'associations actives dans la protection de l'environnement dénoncent en outre les campagnes de fumigation entreprises par le gouvernement, qui se sert d'un produit à base de glyphosate pour asperger les cultures illicites, mais le débat sur les vraies conséquences de cette politique pour l'environnement et pour la santé reste toujours ouvert⁴³.

Comme a tenu à le préciser le Président Uribe lors de ses premières visites en Europe avant son investiture, pendant l'été 2002, les conséquences du conflit armé interne et du narcotrafic en Colombie sont à même d'influencer négativement la stabilité de toute la région andino-caraïbe. Les longues frontières que la Colombie partage avec les pays voisins (Panama, Venezuela, Brésil, Equateur et Pérou) sont très difficiles à contrôler à cause de la conformation du territoire et ont été franchies pendant les dernières années par des réfugiés en fuite en raison du conflit interne, par des guérilleros et par des paramilitaires. Dans nombre de cas les débordements des acteurs armés illégaux ont été suivis pas des enlèvements et des extorsions, outre que par des

⁴² A. Politi, *Nouveaux risques transnationaux et sécurité européenne*, « Cahiers de Chaillot » n° 29, Paris, UEO, octobre 1997, pp. 17-18.

⁴³ Sources des données : CNN.COM, *Colombians continue to flee war*, 12 février 2002 ; R. Pardo, *Colombia's Two-Front War*, Foreign Affairs, New York, Volume 79 n°4, juillet/août 2000, pp. 64-73; Nations-Unies, Conseil Economique et Social, Commission des droits de l'homme, *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Colombie*, New York, mars 2001 ; El Tiempo, Bogotá ; The Economist, Londres. Quant aux conséquences des fumigations pour la santé et l'environnement, les estimations varient sensiblement selon les différentes sources.

confrontations armées outre frontière, auxquelles a aussi participé l'armée régulière⁴⁴. Ces événements s'insèrent dans un contexte régional assez délicat, qui voit d'un côté le risque d'une crise économique sans de faciles débouchés, de l'autre celui d'une crise politique qui pourrait marquer le début d'une inversion de tendance dans le processus de démocratisation de la région.

La source majeure de préoccupation est certainement le Venezuela de Hugo Chávez Frías. Ancien colonel de l'Armée nationale, il a failli prendre le pouvoir avec une tentative de coup d'Etat en 1992, mais a remporté les élections présidentielles de 1998 et a été confirmé à la tête du pays en 2000, après avoir modifié la Constitution dans un sens «bolivarien». Les longues semaines de grève, déclarées par l'opposition pour forcer sa démission et soutenues par les principales entreprises du pays, ont engendré de fortes tensions sociales qui ont mis à genoux l'économie nationale. L'évolution de la politique interne du pays ne cesse d'inquiéter tous ses voisins, et Chávez a déjà subi lui-même une tentative de coup d'Etat au printemps 2002⁴⁵. Compte tenu des spécificités nationales, une situation potentiellement similaire se présente en Equateur, pays qui a adopté le dollar comme monnaie nationale à la fin des années 1990 et souffre de très graves difficultés économiques. Le nouveau Président de la République, Lucio Gutiérrez, est lui aussi un ancien officier de l'Armée qui a failli renverser le gouvernement élu par un coup d'état en 2000. Il est difficile de dire s'il suivra l'exemple de politique conflictuelle représenté par Chávez, s'il s'avérera plutôt modéré comme Luiz Inácio «Lula» Da Silva au Brésil, ou s'il se situera au milieu de ces deux modèles de référence de la gauche sud-américaine⁴⁶. Ensuite, il ne faut pas sous-estimer le mécontentement diffus au Pérou pour les politiques de réduction du déficit budgétaire du gouvernement Toledo, considérant aussi que la libération de nombreux militants de *Sendero Luminoso* et du MRTA est de plus en plus proche. Finalement, Panama, qui a la pleine souveraineté sur la zone du Canal depuis janvier 2000. Le Traité de neutralité permanente et de fonctionnement du Canal, signé en 1977 par Jimmy Carter et Omar Torrijos, permet aux Etats-Unis d'intervenir unilatéralement s'ils estiment que la neutralité du Canal est en danger.

⁴⁴ Voir R. L. Millett, *Colombia's Conflicts : The Spillover Effects of a Wider War*, Miami, The North-South Agenda Papers, n° 57, septembre 2002.

⁴⁵ Voir D. B. Urbaneá, *La crisis política venezolana y sus posibles salidas*, Madrid, Real Instituto Elcano, Análisis, 20 janvier 2003.

⁴⁶ Cfr. *Command Without Control*, Londres, The Economist, 18-24 janvier 2002.

L'instabilité régionale dans les Andes pourrait toucher directement et indirectement de très forts intérêts de l'Union Européenne, comme cela se passe déjà pour les Etats-Unis. En Colombie, les groupes armés irréguliers et la criminalité organisée ont déjà enlevé de nombreux ressortissants étrangers, y compris des coopérants et des employés d'entreprises européens⁴⁷. Ces personnes sont souvent les cibles préférées de ces groupes hors de la loi, car elles sont dans la plupart des cas beaucoup plus rentables que les locaux quand il s'agit d'extorquer le rançon. Dans un tel contexte d'insécurité, les sociétés spécialisées en sécurité privée gagnent de plus en plus d'importance : en 2001 leur revenu a été de 2,1 milliards de dollars, soit 1,14% du PIB⁴⁸. Cette situation ne peut qu'avoir des répercussions négatives sur la plan économique, touchant la demande de biens et services secondaires et faisant ainsi chuter les taux de rentabilité des investissements dans le pays et dans le reste de la région.

En général, les investissements directs européens en Amérique Latine ont été destinés notamment aux pays du Mercosur⁴⁹, qui ont représenté 68% des investissements des Quinze dans le sous-continent entre 1992 et 2000. L'instabilité économique et politique dans les pays de la Communauté Andine a découragé dans de nombreux cas les entreprises européennes et ne leur a pas permis d'atteindre des niveaux de présence aussi élevés que ceux des Etats-Unis. Ainsi, seulement 25% des investissements directs effectués dans les pays de la CAN pendant les dix dernières années sont européens. Ces données contrastent fortement avec le reste de l'Amérique Latine, qui voit les pays de l'Union Européenne – notamment l'Espagne – à la tête des investisseurs mondiaux dans la région, loin devant les Etats-Unis. Cependant, même si pour l'Union Européenne l'importance de la région andine en termes d'investissements directs est mineure par rapport au Mercosur, elle n'est certainement pas négligeable. Les processus de privatisation des entreprises d'Etat, entamés au début des années 1990, ont vu une participation croissante des entreprises du Vieux Continent, d'abord au Pérou et au Venezuela et ensuite en Colombie et en Bolivie. Les pays européens qui ont réalisé le plus d'investissements dans la région ont été

⁴⁷ D'après des données du Ministère de la Défense colombien, entre janvier 1996 et février 2002 ont été enlevés 274 ressortissants étrangers, dont 14 sont morts en captivité. Les plus touchés par ce phénomène ont été les Vénézuéliens (31), suivis par les Italiens (29) et les Etats-Uniens (25).

⁴⁸ R. A. Ramírez et G.E. Rueda Molina, *La privatización de la seguridad ciudadana*, Bogotá, Economía Colombiana y Cultura Política, n° 291, août 2002, p. 89.

l'Espagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la France, tandis que les domaines principaux touchés par la privatisation ont été les marchés de l'énergie, des mines, des télécommunications et des activités bancaires. Concernant la Colombie, les investissements directs venant des Quinze ont représenté 28% du total entre 1991 et 2000. Cette dernière année (2000), ils ont touché la pointe maximale d'un milliard 357 millions de dollars⁵⁰.

La présence de grands bassins d'hydrocarbures en Colombie, en Equateur, au Pérou et au Venezuela a attiré l'attention des principales firmes pétrolières européennes. Les réserves les plus importantes se trouvent au Venezuela, qui adhère d'ailleurs à l'OPEP et est le deuxième fournisseur de pétrole des Etats-Unis. Avec ses 1,75 milliards de barils de réserves de pétrole prouvées, cependant, la Colombie aussi a une importance stratégique dans le marché de l'énergie en Amérique Latine et peut s'avérer une source importante d'approvisionnement énergétique à long terme, dans la stratégie d'affranchissement progressif de la dépendance du Moyen Orient. Ici, la présence européenne se concrétise notamment par la BP (*British Petroleum*), firme qui a investi dans plusieurs projets d'exploration et d'exploitation dans divers pays d'Amérique Latine et qui, en *joint venture* avec la compagnie d'état Ecopetrol, gère le principal domaine pétrolier (puits de Cusiana et Cupiaga) ainsi que le principal oléoduc du pays (Orensa). De même, le pays est très riche en d'autres ressources naturelles : il est le premier producteur au monde d'émeraudes et le principal producteur en Amérique Latine de charbon, avec ses 6,6 milliards de tonnes de réserves prouvées. En 2001, ce produit était la deuxième source d'exportation du pays, après le pétrole et avant le café. Les mines colombiennes sont déjà exploitées par des groupes privés et notamment par BHP Billiton, un consortium composé par des entreprises d'Afrique du Sud, du Royaume-Uni et de l'Australie. Finalement, depuis 1994 une réforme pour privatiser le marché de l'énergie électrique est en chantier, Cependant cette réforme a négativement ressenti la situation sécuritaire dans le pays en raison des attaques des infrastructures menées par les guérillas. Le gouvernement essaie toutefois de rendre ce processus inexorable, ce qui pourrait intéresser les entreprises étrangères et

⁴⁹ Marché Commun du Cône Sud, créé en 1991 pour promouvoir l'intégration économique de la région méridionale de l'Amérique du Sud. Ses membres sont l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, alors que la Bolivie et le Chili ont le statut de membres associés.

⁵⁰ CAN, *Informe estadístico – Comercio e inversion entre la Comunidad Andina y la Unión Europea 1991-2000*, Lima, novembre 2001, pp. 13-14 ; CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2001*, Santiago, 2002, pp. 110-114.

européennes à moyen terme, étant donné qu'en Amérique Latine la Colombie est juste derrière le Brésil quant au potentiel hydroélectrique⁵¹.

En ce qui concerne les échanges commerciaux entre l'Union Européenne et les pays de la Communauté Andine, elles ont eu une croissance moyenne annuelle de 1,8% entre 1991 et 2000. La balance commerciale a été constamment favorable à l'Union Européenne depuis 1997 et atteignait un actif de 896 millions de dollars en 2000. Malgré ces progrès quantitatifs, les échanges en termes relatifs des deux blocs économiques ont diminué d'importance. Les exportations andines vers le marché européen sont ainsi passées de 18% du total en 1991 à 10% en 2000, alors que les produits européens importés dans la CAN représentaient seulement 16% du total en 2000, contre 21% en 1991. Au point de vue européen, la CAN représente aujourd'hui seulement 0,7% du commerce extérieur de l'Union et la Colombie 0,2% (2000).

Dans ce cadre général, la Colombie est le pays andin qui a exporté le plus vers l'Union Européenne (35% du total CAN) entre 1991 et 2000 et le deuxième qui a importé le plus (33%), après le Venezuela. Pendant cette même décennie, les exportations européennes dans ce pays ont connu un taux de croissance annuel de l'ordre de 7,8%, les pays européens qui y ont exporté le plus ayant été l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Parmi eux, les pays qui ont eu la balance commerciale plus en actif en 2000 ont été la France (+ 230 millions de dollars), l'Allemagne (+ 79 millions de dollars) et l'Italie (+ 59 millions de dollars)⁵².

En cas de durcissement du conflit colombien et de nouveaux débordements des combats entre les différents acteurs armés, la situation économique en Colombie et dans les pays voisins ne peut que s'aggraver. Après les mauvaises performances économiques enregistrées dans d'autres états d'Amérique du Sud – il suffit de penser à l'Argentine, à l'Uruguay et au moins en partie au Brésil –, les investisseurs européens ont beaucoup à craindre d'une possible récession de la zone andine, qui aurait certainement des répercussions négatives dans le Vieux Continent aussi. Cela est d'autant plus probable après la crise politique au Venezuela et les conséquences économiques qu'elle a comporté, notamment dans le secteur pétrolier. La crise connue récemment par le secteur cafetier, qui constitue un tiers de la main d'œuvre

⁵¹ U.S. Department of State, *Background note: Colombia*, avril 2002, www.state.gov; EIA – Energy Information Administration, *Country Analysis Brief: Colombia*, mai 2002, www.eia.doe.gov.

⁵² CAN, *Op. cit.*, pp. 2-8.

agricole colombienne, pourrait être le premier pas vers un déclin économique généralisé. En ce cas, ce serait encore plus difficile de maîtriser les flux migratoires venant de cette région, qui sont déjà assez importants et intéressent notamment l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne. Des 400.000 Colombiens résidant aujourd'hui en ce dernier pays, environ 68% sont irréguliers⁵³.

De point de vue culturel, depuis l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans les Communautés Européennes (1986), l'intérêt des pays membres vis-à-vis de l'Amérique Latine n'a fait qu'augmenter. Le voisinage culturel des pays méditerranéens avec la région a permis non seulement de renforcer des liens anciens, mais a aussi ouvert le chemin à des investissements européens de plus en plus massifs. Comme on a pu le constater, cette tendance a été moins forte aux Andes que dans le reste du sous-continent, car ce sont les Etats-Unis qui ont exercé le plus d'influence dans cette région. Le lien entre les pays andins et l'Europe demeure très fort cependant, et l'Union jouit d'une image très positive auprès de l'opinion publique de ces pays, pour laquelle elle représente un modèle à suivre dans la recherche d'un bien-être plus diffusé et mieux réparti. Ce «capital en image» est très important et constitue un atout non négligeable pour la tutelle des intérêts de l'Union dans cette région. Le renforcement des liens politiques et de solidarité entre l'Amérique Latine et le Vieux Continent, avec l'essor des liens économiques et commerciaux, est d'autre part le seul moyen pour contraster l'hégémonie américaine dans cette région très vaste et souvent oubliée de la planète, où l'Europe peut promouvoir un modèle de société qui soit porté en exemple pour tous les pays en voie de développement⁵⁴. Une éventuelle manque d'initiative et de prise de responsabilité, à court aussi bien qu'à long terme, peut toutefois avoir une influence négative sur les perceptions de l'engagement européen dans ces pays et ouvrir le chemin à une influence accrue de la part d'autres acteurs, dont les Etats-Unis. Ces derniers pourraient renforcer davantage leur présence non seulement sur les plans culturel et politique, mais surtout sur le plan économique. De plus, les pays andins ne manquent pas de rappeler le principe de la responsabilité partagée, établi par la Convention de Vienne sur les drogues de 1988⁵⁵, qui reconnaît les lourdes responsabilités des pays consommateurs face au problème du

⁵³ *Revelan primer gran estudio sobre la realidad de 400 mil colombianos en España*, Bogotá, El Tempo, 9 octobre 2002.

⁵⁴ Cfr. J. Grugel, *España, la Unión Europea y América Latina : gobierno e identidad en la creación del "nuevo" interregionalismo*, Madrid, Real Instituto Elcano, Working Paper, 8 novembre 2002.

trafic des drogues et les conséquences négatives qu'il comporte pour les pays producteurs en termes sociaux, économiques et sécuritaires. S'il est vrai que les revenus issus du narcotrafic sont largement utilisés pour financer le conflit interne en Colombie, alors les Européens n'ont qu'à en tirer les conséquences pour réfléchir sur leur position vis-à-vis de ce problème, et pour venir à l'encontre des attentes répandues dans ce pays.

2.2 – L'action européenne pour la Colombie

Analyser la politique extérieure de l'Union Européenne vis-à-vis d'un pays ou d'une région déterminés, ce n'est pas seulement faire référence au deuxième pilier introduit par le Traité de Maastricht, mais aussi aux politiques qui rentrent dans le premier pilier et aux actions de politique étrangère de chaque pays membre. Le résultat sera donné par l'interaction de ces trois éléments distincts, que nous allons analyser maintenant en relation avec le cas colombien.

L'approche européenne vis-à-vis de la Colombie s'inscrit dans le cadre des rapports que les Communautés avant et l'Union dans son ensemble aujourd'hui ont entretenu et continuent d'entretenir avec l'ancien Pacte Andin, que l'on connaît maintenant sous le nom de CAN (*Comunidad Andina de Naciones*). Sur la base du principe d'exemplarité, l'Europe a été dès le début le principal supporteur du processus d'intégration régionale dans les Andes⁵⁶, qui a été le premier de ce type en Amérique Latine. La CAN est ainsi le regroupement qui a le plus imité le modèle européen, avec la création d'une série d'organes dont une Commission, un Parlement Andin et une Cour de Justice, même si le processus de prise de décisions demeure largement intergouvernemental. Cependant depuis la création de nouveaux regroupements régionaux dans les années 1980 et le renforcement du Mercosur au cours des années 1990, l'importance des rapports entre la CAN et l'Europe n'a fait que diminuer⁵⁷. La Déclaration de dialogue politique, signée à Rome en 1996, a relancé les rapports entre

⁵⁵ *Convention des Nations-Unies contre le Trafic Illicite des Drogues Narcotiques et des Substances Psychotropiques*, Vienne, Nations-Unies, 1988.

⁵⁶ Créé par l'Accord de Carthagène en 1969, le Pacte Andin était composé au début par cinq états (Bolivie, Chili, Colombie, Equateur, Pérou) auxquels s'ajouta le Venezuela en 1973. Le Chili s'en retira en 1976 pour des divergences de politique économique.

⁵⁷ K. Pacheco, *Panorama de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*, dans C. Freres et K. Pacheco (dir.), *Nuevos horizontes andinos. Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*, Caracas, Nueva Sociedad, 2002, pp. 163-175.

les deux institutions, mais c'est surtout dans le contexte plus vaste des rencontres entre l'Union et le Groupe de Rio que ces rapports se structurent aujourd'hui.

Dans ce contexte s'insèrent une série de politiques différentes mais ayant les mêmes finalités, qui ont été poursuivies par l'Union dans le cadre de la lutte contre le phénomène du trafic de drogue et de l'assouplissement de ses conséquences. Comme le montrent toutes ses déclarations officielles et ses actes, l'Union essaie de mener dans ce domaine des politiques visant à résoudre le problème à la source, qu'elle considère être la pauvreté et l'exclusion sociale, au lieu de s'attaquer au phénomène lui-même par des mesures de type militaire. Elle a ainsi agi d'un côté sur le plan de la promotion économique des pays affectés par ce fléau, de l'autre sur la coopération au développement. Au point de vue diplomatique, en outre, les pays membres aussi bien que l'Union se sont engagés à promouvoir la paix dans les difficiles négociations entre le gouvernement colombien et les insurgés.

Depuis 1991, les relations commerciales que l'UE entretient avec les pays andins se placent dans le cadre du Système des Préférences Généralisées (SPG). Il s'agit d'un ensemble de préférences commerciales que l'Union accorde unilatéralement aux pays en voie de développement⁵⁸. Dans les cas spécifiques de la région andine, de l'Amérique Centrale et du Pakistan, le système est renforcé par un approfondissement des préférences qui se base sur le principe de la responsabilité partagée, compte tenu des difficultés auxquelles ces pays doivent faire face dans leurs efforts de lutte contre la drogue. Ainsi, grâce au SPG Andin et au régime spécial « drogues » qui en constitue une partie essentielle, la Colombie et ses voisins peuvent exporter environ 90% de leurs produits sur les marchés européens sans droits de douane. Dans ses buts et ses conséquences, ce système est très proche de l'*Andean Trade Preference Act* (ATPA), un régime hautement préférentiel qui exempte aujourd'hui de tout tarif plus de 1.700 produits venant de Colombie, Pérou, Bolivie et Equateur, voulu en 1991 par l'administration Bush pour aider les pays andins à sortir de l'économie de la drogue. Une telle politique commerciale est aussi assurée aux pays andins par le Canada.

Au niveau de la réduction de la dette extérieure, tous les Etats membres n'ont toujours pas adopté une approche commune envers les pays andins, mais une telle politique a

⁵⁸ Historiquement, le régime SPG a commencé au début des années 1970, suite à l'adoption de la clause d'habilitation dans le cadre multilatéral du GATT, qui permettait de déroger à la clause de la nation la plus favorisée pour des motifs de développement. Les pays soumis au régime du SPG Andin sont la Colombie, la Bolivie, le Pérou, l'Equateur et le Venezuela.

été envisagée par les pays membres du G7 lors du sommet de Cologne en juin 1999⁵⁹. Ainsi, pour citer un cas, l'Italie a effacé unilatéralement son crédit avec la Bolivie pour un total de 63,5 millions de dollars, et s'est engagée à mettre en oeuvre des mesures d'importance similaire à l'égard du Pérou et de l'Equateur. Ces mesures font partie d'un plan global pour l'annulation totale de la dette des PPTE (Pays Pauvres Très Endettés) vis-à-vis de Rome, qui est de l'ordre de 4 milliards de dollars.

La région andine est encore aujourd'hui le deuxième bénéficiaire d'aides au développement européennes en Amérique Latine après l'Amérique Centrale, mais elle ne constitue pas une zone prioritaire d'action. L'aide au développement européenne vis-à-vis de l'Amérique Latine en 1998 ne représentait en effet que 12,1% du total, et 3,8% seulement était destinée à la CAN, la plupart des fonds ayant été alloués pour les pays ACP⁶⁰. Les relations de coopération avec la CAN sont régies par le second accord-cadre de coopération entre les deux régions, entré en vigueur en 1998, qui inclut la clause du respect des droits de l'homme. En Colombie, les objectifs de la coopération européenne réfléchissent l'esprit de l'article 177 du Traité de Rome, selon lequel la coopération de la Communauté devrait garantir un développement économique et social durable, l'intégration graduelle des pays en voie de développement dans l'économie mondiale et la lutte contre la pauvreté. Dans son Document de stratégie multiannuelle pour la Colombie⁶¹, la Commission Européenne a énoncé les projets de coopération relevant de ses initiatives ainsi que de celles des Etats membres, dans l'effort de coordination des politiques des Quinze entre eux comme avec la Commission. Les fonds alloués sur la base des perspectives financières 2000-2006, approuvées à Berlin en 1999, sont destinés notamment à la coopération financière et technique et visent à prévenir les causes du conflit. Divers pays membres ont en outre financé des projets de développement qui vont couvrir l'ensemble des domaines d'action, l'Espagne et la Suède étant les pays qui ont pris les engagements les plus consistants.

De tous ces projets de coopération, le plus ambitieux est certainement le Laboratoire de Paix au Magdalena Medio, pour lequel la Commission a prévu un financement

⁵⁹ Voir le *Rapport des ministres des Finances du G7 sur l'Initiative d'allégement de la dette*, présenté au sommet économique de Cologne, 18-20 juin 1999 :

<http://www.library.utoronto.ca/g7/francais/1999cologne/debt.html>.

⁶⁰ K. Pacheco, *Op. cit.*, pp. 165-167.

⁶¹ Commission Européenne, *Colombia : Country Strategy paper*, Bruxelles, 2001. Voir aussi Commission Européenne, *Stratégie Régionale Communauté Andine 2002-2006*, Bruxelles, 2002.

d'environ 34,8 millions d'euros sur 8 ans⁶². Il s'agit d'un plan de développement intégral et de promotion des droits de l'homme, qui rassemble 13 municipalités comprises entre les départements du César, du Bolívar et du Santander, ayant le but de montrer que les dividendes de la paix sont meilleurs que ceux du conflit. Cette région a été choisie pendant les pourparlers entre l'Etat et l'ELN au début du mandat de l'administration Pastrana, et le projet a quand même avancé malgré l'échec des négociations. Dans cette perspective, le Laboratoire de Paix a été conçu comme une expérience pilote pour pouvoir ensuite développer d'autres projets similaires dans d'autres zones du pays où agissent les FARC, de façon à promouvoir une culture de paix à partir de l'échelon local.

Dans le cadre de l'assistance d'urgence aux victimes du conflit armé en Colombie, l'Office d'aide humanitaire de l'Union Européenne (ECHO) a fourni aux déplacés internes une aide humanitaire de 34 millions d'euros depuis 1997, ce qui rend la Colombie sa principale zone d'action en Amérique du Sud. Cette aide est canalisée directement à travers des ONG internationales très spécialisées ou des agences des Nations-Unies, sans passer par le gouvernement colombien comme dans le cas de l'aide au développement. Son action couvre la presque totalité du territoire colombien où se trouvent des populations déplacées et on estime à plus de 150.000 le nombre des personnes qui ont pu bénéficier de ses services⁶³.

Malgré tous ces efforts, le soutien économique européen à la Colombie est largement inférieur au chiffre que le gouvernement colombien espérait recevoir de l'Union à l'époque de la présentation du *Plan Colombia*. Après le voyage du Président Pastrana à Bruxelles, le groupe de travail sur l'Amérique Latine du Conseil des Ministres (COLAT) avait commencé à discuter d'une possible contribution à la mise en œuvre du Plan, mais la plupart des délégations en avaient déjà une perception assez négative. Les Colombiens le présentaient en Europe comme une stratégie globale de développement et renforcement de l'Etat, alors qu'au-delà de l'Atlantique le même plan avait été apprécié surtout pour sa composante anti-narcotiques, les Etats-Unis venant d'approuver leur contribution massive. De nombreuses ONG, en outre, avaient

⁶² La Commission a déjà commencé à virer les 14,8 millions d'euros prévus pour les trois premières années. L'allocation du montant pour la deuxième phase se fera sur la base de l'expérience et des résultats de ces trois années expérimentales.

⁶³ *L'aide humanitaire de l'UE en Amérique Latine et aux Caraïbes : les activités d'ECHO*, dans Commission Européenne, *L'Union Européenne, l'Amérique Latine et les Caraïbes*, Bruxelles, 2002, fiche 15 ; *V Plan Global de Ayuda Humanitaria para Colombia*, Bogotá, Euronotas, octobre-décembre 2001, p. 6.

exercé une pression continuelle sur les représentants des pays membres, pour les mettre en garde sur les conséquences négatives de sa mise en œuvre. Ainsi, seule l'Espagne et le Royaume-Uni restaient favorables à financer une telle stratégie, alors que les autres pays étaient en large majorité contraires à un plan qu'ils percevaient lié aux intérêts américains et trop débalancé en faveur de mesures répressives. On constatait aussi que les FARC l'avaient résolument repoussé, ce qui voulait dire qu'en cas de soutien les coopérants européens auraient été mis très en danger.

Pour ces raisons, les rencontres sollicitées aux pays européens afin de promouvoir le financement international du *Plan Colombia* ont aussitôt changé de nature. Les conférences des donateurs prévues à l'origine ont pris le nom de « Rencontres du Groupe d'appui au processus de paix en Colombie », et en ces occasions s'est défini un plan d'aides européennes totalement indépendant. Bien que la nature des projets sociaux puisse rentrer parfaitement dans le schéma dressé par l'administration colombienne, plusieurs pays membres voulaient surtout se distinguer en soulignant leur prise de position contre le côté répressif du Plan⁶⁴. Après des conférences internationales tenues à Madrid, Bogotá et Bruxelles entre 2000 et 2001, l'apport financier total de l'UE (15+1) a été peu inférieur à 326 millions de dollars, dont environ 240 millions pour la coopération et 86 millions en crédits⁶⁵. Pour mettre en évidence les divergences avec l'administration Pastrana, en outre, l'Union a adopté à Madrid une déclaration proposée par la Présidence française, qui condamnait les liens entre certains secteurs de l'armée colombienne et les paramilitaires, sans faire référence aux formations insurgées. Finalement, avec la Résolution du Parlement Européen du 1^{er} février 2001, la position des Quinze sur le conflit colombien a été à nouveau exprimée dans la perspective du rejet ouvert de l'approche militaire du *Plan Colombia*⁶⁶.

Si d'un côté l'Union a exprimé sa contrariété à allouer des financements pour le développement dans le cadre du projet de l'administration Pastrana, de l'autre elle n'a pas refusé son soutien au processus de paix. Pour la première fois dans l'histoire du conflit colombien, la communauté internationale a été invitée à assister aux négociations et les représentants de divers Etats et des Nations-Unies y ont participé

⁶⁴ Sur le processus qui a mené à la prise de position de la part de l'UE, voir J. Roy, *European perceptions of Plan Colombia : a virtual contribution to a virtual war and peace plan ?*, Carlisle, Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College, mai 2001.

⁶⁵ Source : www.plancolombia.gov.co.

⁶⁶ Parlement Européen, Résolution B5-0087/2001.

en tant qu'observateurs. Dans les négociations avec les FARC qui se sont déroulées à San Vicente del Caguán, au cœur de la zone de distension, l'Espagne, la France, l'Italie, la Suède et six autres pays ont constitué un « Groupe d'amis » ayant le rôle de faciliter le processus de paix. Les FARC avaient aussi ouvert des bureaux de représentation à Stockholm et à Mexico. De même, le dialogue avec l'ELN a été soutenu par une Commission internationale de bons offices, dont faisaient partie cinq pays, parmi lesquels l'Espagne et la France. Le rôle des observateurs dans les négociations a cependant été très limité, puisqu'ils n'avaient pas le pouvoir de participer à l'élaboration des propositions à présenter à la table des négociations. Ainsi, malgré les attentes pour la participation internationale, le déroulement du processus de paix est resté essentiellement une affaire colombienne et n'a abouti à rien⁶⁷.

Troisième partie. Le nouveau contexte interne et international

3.1 - Les conséquences du 11 septembre

Le 11 septembre 2001 a profondément changé la structure des relations internationales et a aussitôt placé la lutte contre le terrorisme au tout premier rang dans la liste des priorités des gouvernements.

Mais, qu'est-ce que le terrorisme ? Il n'en existe toujours pas de définition juridique universellement acceptée, étant donné que dans de nombreux cas la nature de ce phénomène très controversé relève des perceptions des individus, qui sont influencées par des éléments très subjectifs tels que les orientations politiques, la culture de référence, la religion etc. Ainsi, comme on a pu le constater à diverses occasions tout au long du XX siècle, un groupe qui fait recours à la force pour atteindre ses objectifs peut être légitimé par certains et être considéré terroriste par d'autres, selon le point de vue d'où l'on observe la situation.

La première tentative de définition du phénomène remonte à 1937, quand la Société des Nations essaya de dresser une définition commune, mais la convention proposée à cet égard ne fut jamais adoptée. Dès lors, la Communauté Internationale s'est dotée

⁶⁷ D. Mack et V. Wigodsky, *Reflections on the Colombian Conflict*, Washington, Inter-American Dialogue Working Paper, juin 2002, p. 4; International Crisis Group, *Colombia's elusive quest for peace*, Bogotá/Bruxelles, 26 mars 2002, p. 22.

d'une douzaine de conventions et protocoles ayant pour but de prévenir ou réprimer des actions violentes ou criminelles spécifiques⁶⁸, mais aucune d'entre elles ne définit ce qu'est le «terrorisme» par une formule synthétique. Afin de sortir de l'impasse opérationnelle qui découle de cet état des choses, de plus en plus de gouvernements poussent à ce que l'on puisse finalement concrétiser une Convention générale sur le terrorisme international, qui est actuellement à l'étude auprès des Nations-Unies⁶⁹. Elle succéderait à la Convention des Nations-Unies contre le Crime Organisé Transnational, signée à Palerme en décembre 2000, dont elle constituerait une sorte de prolongement idéal.

Dans la littérature spécialisée, il existe des définitions générales ayant le mérite de séparer les actions criminelles traditionnelles des actes terroristes par le biais des résultats auxquels ces actions veulent mener. En ce qui concerne son *modus operandi*, le terrorisme contemporain peut être soit un stade du processus de prise du pouvoir par la force, qui commence par l'agitation subversive et se termine par la révolution, soit une simple tactique dans le contexte d'une stratégie plus vaste. Dans les deux cas, c'est une forme de violence non légitime et criminelle, ayant des buts politiques ou politico-confessionnels, exercée par des agrégations sous-nationales à travers des structures et modalités clandestines, avec ou sans le soutien d'un Etat tiers. Pour recruter des militants et se légitimer sur le plan intellectuel, les groupes terroristes nécessitent une plate-forme théorique qui se base sur une ou plus sous-cultures de type radical ou révolutionnaire, inconciliables avec les principes des démocraties libéraldemocrates⁷⁰.

Si l'on applique ce schéma empirique à la situation colombienne, on remarque que les groupes insurgés et les formations d'*autodefensa* rentrent parfaitement dans cette définition. En particulier, ces organisations disputent à l'Etat le monopole de la violence, mais sans en avoir la légitimité ; ils ne respectent ni le droit de guerre ni le droit international humanitaire ; leurs buts demeurent essentiellement politiques, étant donné que l'exploitation des revenus de la drogue, les enlèvements et les autres activités criminelles qu'ils mènent ne sont qu'un moyen pour atteindre le pouvoir ; ils

⁶⁸ La liste complète des conventions et protocoles, ainsi que celle d'autres conventions régionales concernant également le sujet du terrorisme, est disponible en ligne sur le site des Nations-Unies à l'adresse <http://untreaty.un.org/French/Terrorism.asp>.

⁶⁹ Cfr. S. Santo, *L'ONU face au terrorisme*, Bruxelles, GRIP, Rapport 5/2001, p. 10.

⁷⁰ V. Pisano, *Introduzione al terrorismo contemporaneo*, Rome, Sallustiana, 1998, pp. 15-23; W.Laqueur, *The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 36-48.

sont largement minoritaires par rapport au reste de la population et dans leurs opérations se servent autant que possible de l'effet surprise ; finalement, ils justifient leurs actions d'un côté par la lutte des classes et contre l'impérialisme, de l'autre par la recherche de l'ordre et de la sécurité.

Depuis 1997, les Etats-Unis disposent d'un Registre Fédéral des organisations terroristes étrangères. En raison de leurs actions criminelles, les groupes qui y sont énumérés sont considérés comme un danger pour la sécurité nationale et pour celle des ressortissants américains, en termes de défense nationale, de relations extérieures ou même d'intérêts économiques. De point de vue juridique, l'inscription d'une organisation dans ce Registre comporte la défense pour tout citoyen ou organisme américain, privé ou publique, de lui fournir tout type d'assistance ou financement, exception faite pour les médicaments et les objets de culte. Ses membres ne peuvent pas obtenir de visas pour entrer dans le territoire des Etats-Unis, alors que leurs fonds déposés dans des comptes courants américains peuvent être gelés⁷¹.

Des 36 groupes énumérés aujourd'hui dans la liste, trois sont colombiens. Les FARC et l'ELN, à cause de leurs attaques contre les intérêts économiques et les ressortissants des Etats-Unis en Colombie, y figurent depuis 1999. En ce qui concerne les AUC, au contraire, elles n'ont été ajoutées qu'en septembre 2001, plus pour leur rôle dans les massacres accomplis dans le pays que pour leur menace présumé pour la sécurité des Etats-Unis.

Malgré l'inclusion de ces groupes, le fait que le gouvernement colombien menait des négociations de paix avec deux d'entre eux avait fait garder à Washington une position de profil bas. Des délégués de l'administration Clinton étaient aussi entrés secrètement en contact avec les FARC pour discuter d'une éventuelle présence d'un de leurs représentants dans le Groupe d'Amis. L'homicide de trois ressortissants nord-américains par la guérilla avait cependant arrêté tout rapport avec ce groupe. Ainsi, l'équipement militaire octroyé par Washington dans le cadre du *Plan Colombia*, dont l'utilisation était déjà conditionnée au respect des droits de l'homme de la part de l'Armée colombienne, avait été strictement limité aux opérations antinarcotiques et ne pouvait pas être employé pour des opérations contre les groupes armés. Les financements de la nouvelle administration Bush, octroyés dans le cadre de l'*Andean*

⁷¹ La liste des organisations terroristes internationales est disponible en ligne sur le site du Département d'Etat (www.state.gov).

regional Initiative pour poursuivre les politiques du *Plan Colombia*, avaient gardé ces prérogatives.

Le choc de l'attaque des Tours Jumelles et du Pentagone, ainsi que l'échec définitif du processus de paix avec les FARC en février 2002, ont changé drastiquement la position officielle des Etats-Unis vis-à-vis du conflit colombien. S'il est vrai que Washington n'a jamais sous-estimé les rapports entre les groupes armés colombiens et l'industrie de la drogue, cela a quand-même un poids beaucoup plus lourd dans le nouveau contexte de guerre au terrorisme international. La position de l'administration américaine peut être ainsi résumée par une phrase extraite d'un discours de Secrétaire à la Justice, John Ashcroft : « *Le terrorisme et les drogues vont ensemble, comme les rats et la peste bubonique : ils prospèrent dans les mêmes conditions, se soutiennent mutuellement et s'alimentent l'un de l'autre* »⁷². Dans ce nouveau contexte, le Président Bush a présenté sa Stratégie nationale de contrôle des drogues, ayant le but de réduire la demande interne aux Etats-Unis de 25% sur cinq ans. Au même temps, fort des résultats de la politique des fumigations en Colombie⁷³, il n'a pas renoncé à s'attaquer à l'offre et a présenté au Congrès un nouveau paquet de financements pour l'Initiative Régionale Andine, qui prévoit aussi la formation et l'entraînement d'une deuxième brigade antinarco et d'une autre brigade pour la protection de l'oléoduc Caño Limón - Coveñas⁷⁴. Surtout, il a obtenu l'autorisation pour que l'aide militaire en Colombie, octroyée dans le cadre de la lutte contre la drogue, puisse être finalement utilisée pour combattre les groupes terroristes, donc les FARC, l'ELN et les AUC. En même temps, pour la première fois, le Secrétaire à la Justice a demandé à son homologue colombien l'extradition pour trafic de drogue de divers membres de la guérilla et des *autodefensas*, dont un chef militaire des FARC et les deux responsables principaux des AUC, Carlos Castaño et Salvatore Mancuso.

⁷² Discours du Secrétaire à la Justice des Etats Unis, John Ashcroft, auprès de la DEA, Washington, D.C., 19 mars 2002.

⁷³ *Disminuyen hectáreas de cultivos ilegales : ONU*, Bogotá, El Tiempo, 14 mars 2002. En 2001, 96.000 hectares de cultures illicites ont été aspergées en Colombie. Au total, les fumigations ont provoqué une réduction des cultures de plus de 18.000 hectares par rapport à l'année d'avant, les réductions principales ayant touché les départements du Putumayo et du Caquetá, dans le sud du pays.

⁷⁴ Cet oléoduc est le deuxième du pays par ordre d'importance, mais il n'est enterré que dans une petite partie de son trajet de 780 km. Il a ainsi été ciblé par les actions de sabotage des guérillas, qui en 2001 en ont provoqué la fermeture pendant 266 jours et une réduction de la production de 20 millions de barils, sur une capacité annuelle de 35 millions. En conséquence de ces attentats, depuis 1986 plus de 2.700.000 barils de pétrole se sont déversés dans les champs et les rivières colombiennes, ce qui équivaut à près de 42 fois le désastre de l'Erika. Voir République de Colombie, Ministère de Défense Nationale, *Informe Derechos Humanos y DIH 2001*, Bogotá, février 2002, pp. 76-81 ; *A call to arms*, The Economist, Londres, 28 février 2002.

Cette approche agressive, qui laisse envisager le début d'une politique de moins en moins tolérante à l'égard des actions des groupes armés colombiens hors la loi, a été confirmée dans le nouveau document de stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis⁷⁵.

En ce qui concerne l'Union Européenne, les pays membres faisant partie de l'OTAN ont eux-mêmes proposé la mise en œuvre de l'art. 5 du Traité de l'Atlantique Nord et n'ont pas hésité à s'engager dans l'opération *Enduring Freedom*. Les divergences croissantes qui ont surgi au sein de la coalition internationale contre le terrorisme, cependant, montrent que sur de nombreux sujets les positions européenne et américaine demeurent très distantes. Un de ces cas est constitué justement par la Colombie, où des associations pour le respect des droits de l'homme dénoncent le risque que la nouvelle donne internationale puisse mener à une nouvelle escalade de la violence interne et de la confrontation armée. La perception du conflit colombien diffusée dans les pays de l'Union, cependant, a beaucoup changé. Les attentats de l'ETA en Espagne et l'impression pour les massacres du 11 septembre aux Etats-Unis ont contribué à rapprocher les Etats membres du gouvernement colombien, qui doit faire face au défi du terrorisme au jour le jour. La frustration causée par trois ans de négociations inutiles et le durcissement des actions militaires et terroristes des FARC, qui ont désormais ciblé les centres urbains et les infrastructures économiques fondamentales du pays, ont définitivement éloigné les positions des pays européens vis-à-vis de la guérilla. Tant que le processus de paix laissait des espoirs, malgré la poursuite des combats et les infractions incessantes au droit international humanitaire, l'Union préférait ne pas trop citer la guérilla dans ses déclarations sur le conflit colombien, alors qu'elle se montrait très dure à l'égard des actions criminelles des *autodefensas*. De même, elle faisait écho aux accusations de certaines ONG comme *Amnesty International* et *Human Rights Watch* contre l'Armée colombienne, coupable de ne pas réussir à couper les liens prouvés entre certains de ses secteurs et les formations paramilitaires.

Suite aux événements du 11 septembre, l'Union Européenne s'est dotée des outils de lutte contre le terrorisme international qui lui étaient demandés par la Résolution 1373 du Conseil de Sécurité de l'ONU. Sous la Présidence belge de l'Union (décembre 2001), un comité spécial d'experts, le *Clearing House*, a dressé une liste d'individus

⁷⁵ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, septembre 2002, p. 10.

et organisations terroristes, qui rappelle celle des Etats-Unis, et l'a ensuite transmise au COREPER. Par la Position commune n° 2001/931/PESC du Conseil Affaires Générales, cette liste est entrée dans le système juridique de l'Union Européenne et prévoit des mesures essentiellement financières, comme la possibilité de suspendre ou confisquer tout compte courant relevant de ces entités dans le territoire de l'Union⁷⁶. Au point de vue politique, aucun de leurs membres ou porte-paroles ne peut obtenir un visa pour entrer sur le territoire de l'Union et il leur est plus difficile d'avoir un écho dans le circuit de l'information, contrairement à ce qui pourrait se vérifier en conditions de normalité.

Afin de ne pas compromettre le processus de paix, les pays européens s'étaient accordés à ne pas insérer les guérillas dans la liste tant que les négociations continuaient. Après l'échec du processus de paix, en raison des enlèvements de ressortissants européens et des homicides de coopérants dans les projets financés par l'Union au Magdalena Medio, on s'attendait ainsi à ce que tous les groupes armés irréguliers de Colombie fussent aussitôt insérés dans la liste lors de sa mise à jour. Cette question, au contraire, a été très problématique et a montré que les divisions au sein du Conseil sur les actions à entreprendre vis-à-vis du conflit colombien sont toujours difficiles à surmonter. Malgré la constatation du fait que les FARC avaient profité du processus de paix et de la zone démilitarisée pour se renforcer militairement, tous les représentants auprès du COREPER n'étaient pas d'accord sur l'opportunité de les insérer dans la liste européenne des organisations terroristes, puisque certains d'entre eux craignaient qu'une telle mesure compromette gravement toute dialogue possible avec ce groupe dans le futur. Aux deux extrêmes, ces positions étaient représentées notamment par l'Espagne, très sensible sur le sujet de la lutte contre le terrorisme pour d'évidentes raisons et donc plus proche du gouvernement colombien, et la Suède, qui considère comme prioritaire la promotion des droits de l'homme.

Ainsi, la première mise à jour de la liste en mai 2002 a vu l'insertion des AUC, mais ni les FARC ni l'ELN n'y ont été ajoutées. Ce traitement différencié des groupes armés illégaux a été perçu comme un outrage en Colombie, car la décision européenne envoyait le message décourageant que le terrorisme des guérillas était beaucoup moins grave que les homicides des *autodefensas*. Dans un certain sens, la

⁷⁶ Ces conséquences sont énoncées dans le Règlement du Conseil du 27 décembre 2001 n° 2580 (Journal Officiel L 344 du 28 décembre 2001).

légitimité même du gouvernement colombien était mise en cause par cet acte⁷⁷. Avec la Position commune du Conseil 2002/462/PESC du 17 juin 2002, l'Union a finalement trouvé un compromis acceptable pour tous et a ainsi réparé à son erreur. Les FARC ont été insérées dans la liste, mais le COREPER s'est engagé à les exclure à nouveau en cas de reprise des négociations de paix. En ce qui concerne l'ELN, au contraire, aucune mesure officielle n'a encore été prise.

Sur le plan interne, l'optimisme de l'époque de la prise de fonction de l'administration Pastrana a diminué au fur et à mesure que la lutte armée continuait et que le processus de paix ne s'achevait pas. La nouvelle donne est celle d'une opinion publique exaspérée par la violence et de plus en plus favorable à une solution militaire du problème de la guérilla, ce qui a correspondu sur le plan politique à une majeure intransigeance à l'égard des groupes armés. Ainsi, la campagne électorale pour l'élection du Président de la République, qui s'est déroulée au printemps 2002, a vu tous les candidats devoir s'adapter à un agenda politique imposé par les événements. Dans ce contexte, les élections de fin mai n'ont fait que confirmer ce que les sondages avaient répété depuis le mois de janvier, c'est-à-dire depuis que les FARC avaient déclenché une campagne massive contre les infrastructures et la population civile. Parti très en retard par rapport au candidat officiel du Parti Libéral, Horatio Serpa, le libéral « indépendant » Álvaro Uribe a recueilli de plus en plus de consensus grâce à son opposition à l'octroi de la zone démilitarisée et grâce à sa proposition de reconsidérer les bases du dialogue avec les insurgés. Cette stratégie très ciblée lui a permis de dépasser tous ses concurrents et d'être le premier Président élu au premier tour depuis 1991, année de la réforme constitutionnelle⁷⁸.

Grâce à un mandat fort et au soutien d'une large majorité au Congrès, Uribe a pu commencer à travailler pour rendre ses propositions électorales une réalité. Par rapport au conflit armé interne et à la paix, il a proposé de renforcer le *Plan Colombia* et s'est dit favorable à la reprise du processus de paix, à condition qu'il soit précédé d'un accord de cessez-le-feu. Afin d'engager encore plus la Communauté Internationale dans l'effort de pacification interne, il a aussi demandé aux Nations

⁷⁷ *No incluir a las FARC en la lista de terroristas de la UE, "error lamentable"*, Bogotá, El Tiempo, 4 mai 2002.

⁷⁸ Uribe a eu un score de presque 53% des voix, le taux de participation aux élections ayant été de 46,4%. Aux élections pour le Congrès, qui avaient vu s'affirmer une majorité transversale proche de Uribe au mois de mars, le taux avait été encore plus bas, de l'ordre de 42,3%. Pour mieux connaître la situation politique interne à ce moment là, voir International Crisis Group, *The stakes in the presidential elections in Colombia*, Bogotá/Bruxelles, 22 mai 2002.

Unies de jouer un rôle majeur dans d'éventuelles négociations. En réponse, les FARC ont prétendu la démilitarisation sans conditions d'un territoire équivalent au double de l'ancienne zone de distension, et ont refusé l'intervention de l'ONU. Pour lutter contre l'insécurité, le Congrès a approuvé une loi qui réintroduit l'état de siège et une nouvelle réforme est à l'étude, qui devrait permettre de doubler le nombre des policiers et des soldats salariés, en leur faisant rejoindre le chiffre de 200.000 et 100.000 unités respectivement. De même, Uribe a proposé d'organiser un million de civils, y compris les quelques 150.000 gardes privées en service au pays, pour les faire collaborer avec la police dans des opérations de récolte et transmission des informations. Ce qui est tout à fait nouveau par rapport au passé, finalement, c'est que le nouveau Président s'est déclaré favorable à l'inclusion des paramilitaires dans des négociations de paix⁷⁹. Ainsi, après que trois fronts paramilitaires eurent annoncé un cessez-le-feu unilatéral en décembre 2002, Uribe a nommé une commission *ad hoc* pour explorer les possibilités d'ouvrir un processus de paix avec eux, tout en confirmant que le dialogue avec ces groupes reste subordonné à des conditions déterminées⁸⁰.

Pendant la campagne électorale, Uribe avait été le cible d'un attentat à la voiture piégée dans la ville de Barranquilla, ce qui l'avait obligé à éviter autant que possible les interventions en public. En vue de sa victoire aux élections, les FARC avaient ensuite essayé de décourager la citoyenneté en déclarant que toute personne qui allait voter constituait un objectif militaire. Le jour de l'installation du nouveau Président dans ses fonctions, enfin, elles avaient organisé un nouvel attentat à son égard, tuant des innocents qui se trouvaient dans les environs. Considérant les points fondamentaux du programme électoral d'Uribe par rapport au conflit, ces épisodes criminels ont été la réponse prévisible de la guérilla à ses propositions et ont eu pour but de montrer la détermination des chefs des insurgés à ne pas céder.

3.2 – Perspectives pour l'avenir

Vue de l'extérieur, la crise colombienne peut ressembler à celle des Etats d'Amérique Centrale des années 1980. Au Salvador, au Nicaragua et au Honduras les Etats-Unis

⁷⁹ Le programme électoral du nouveau Président est toujours disponible en ligne à l'adresse <http://www.alvarouribevelez.com.co>.

s'étaient lourdement engagés et le risque d'un débordement des conflits et de leurs effets à d'autres pays était également très élevé⁸¹. La situation dans les Andes aujourd'hui présente cependant beaucoup plus de différences que de similarités. Le contexte historique a beaucoup changé et le cadre de référence n'est plus celui de l'opposition entre le monde occidental et le monde socialiste. Les groupes révolutionnaires d'Amérique Centrale pouvaient jouir au moins au début d'un soutien important de la part de Cuba et du bloc soviétique, alors que les guérillas de Colombie sont désormais complètement isolées sur le plan international⁸². Quand Reagan et Gorbatchev ont échangé l'influence de l'un en Afghanistan contre celle de l'autre au Salvador, les groupes révolutionnaires ont perdu progressivement leur pouvoir militaire et se sont ensuite assis aux tables des négociations dans des conditions désavantageuses, ayant été très affaiblis ou même essentiellement défaits. En Colombie, les FARC sont toujours très puissantes sur le plan militaire, autarchiques sur le plan économique et immunes de toute pression externe sur le plan politique. Ceci est possible grâce surtout aux revenus issus du trafic des drogues, élément ayant un très haut potentiel déstabilisateur qui était absent du scénario centraméricain. Finalement, les régimes d'Amérique Centrale avaient émergé dans un contexte d'extrême polarisation économique et sociale, alors que nul ne doute aujourd'hui de la légitimité du système démocratique et du gouvernement colombien, qui peut compter d'ailleurs sur une classe moyenne bien structurée et très dynamique par rapport aux autres pays d'Amérique Latine⁸³.

La situation colombienne n'est donc pas la même que celle des conflits en Amérique Centrale des années 1980. Cela ne veut pas dire, cependant, que l'Union Européenne ne puisse rien faire, au moins pour contribuer à résoudre ce gros problème dans un

⁸⁰ *El primer paso*, Bogotá, Revista Semana, 12 janvier 2003; *Definidos primeros temas para agenda de negociación con los paramilitares*, Bogotá, El Tiempo, 18 janvier 2003.

⁸¹ Voir P. Calvert, *The Democratic Transition in Central America: Guatemala, El Salvador, Nicaragua and Panama*, Leamington Spa (Warwickshire), Conflict Studies 307, RISCT (Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism), 1998.

⁸² Le régime castriste continue à entretenir des rapports avec l'ELN, et c'est justement à Cuba que se sont tenus les pourparlers entre ce groupe et le Gouvernement colombien. Aucune source, cependant, ne parle plus aujourd'hui d'un soutien logistique ou financier de La Havane à la guérilla.

⁸³ Concernant la Colombie, voir P. McLean, *Colombia: Failed, Failing, or Just Weak?*, Washington, The Washington Quarterly, Volume 25 n° 3, été 2002, p. 124; J.E. Sweig, *What kind of war for Colombia?*, New York, Foreign Affairs, Volume 81 n° 5, septembre/octobre 2002, p. 126. Les données de la Banque Mondiale relatives aux dernières années confirment cette affirmation. En 2001, les services représentaient 57,1% du PIB colombien, ce qui est typique d'une société post-industrielle moderne. Parmi les autres indicateurs, l'industrie représentait 29,9 % et l'agriculture 13% du PIB. Banque Mondiale, *Colombia at a glance*, http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag/col_aag.pdf.

délai raisonnable et de la façon la plus équitable possible. L'action diplomatique des pays européens et leur assistance technique et économique en faveur du groupe de Cantadora en Amérique Centrale constituent un précédent important pour l'image de l'Union. Si d'un côté les éléments pour agir ne sont pas les mêmes que dans le passé, de l'autre l'Europe devrait exploiter sa réputation d'acteur pacifique et désintéressé, acquise au cours des années dans les domaines de la promotion des droits de l'homme et de la coopération au développement, pour contribuer à poser les bases d'un dialogue sérieux et concret entre les parties en conflit.

L'engagement européen en Colombie jusqu'à présent n'a certainement pas été négligeable, mais il s'est avéré largement insuffisant. Dans un cadre décisionnel qui demeure essentiellement intergouvernemental, les différentes perceptions du problème des gouvernements nationaux ont empêché de dresser un projet commun à long terme, en mesure de correspondre aux nécessités du pays. Devant l'incapacité de définir une vision stratégique vis-à-vis du conflit colombien et de ses conséquences, l'Union a préféré opter pour une politique de profil bas. Ses actions de coopération au développement, promotion économique et assistance humanitaire ont pu montrer à l'opinion publique des pays membres qu'elle a su prendre ses responsabilités de puissance mondiale. Dans le même temps, on a voulu souligner autant que possible l'opposition résolue à l'approche « militaire » des Etats-Unis. Pourtant, ce même pays a alloué pour les projets sociaux et de développement économique en Colombie 370 millions de dollars sur la période 2000-2006⁸⁴, un montant plus important que celui des Européens.

Faute de sécurité, aucun projet de développement économique et social ne peut être envisagé sérieusement en Colombie. Même le Laboratoire de paix au Magdalena Medio, qui constitue aujourd'hui le principal projet de coopération européenne dans le pays, n'est que la version réduite d'un projet beaucoup plus ambitieux, rendu impossible par la violence. Dans cette situation d'incertitude et de peur, les capitaux tendent à s'enfuir, de même que fuient outremer de plus en plus de jeunes en quête d'une existence vécue sans l'angoisse de pouvoir un jour être enlevés, chassés de chez eux ou même assassinés. L'Europe libre de l'après-guerre s'est bâtie sur les principes de la liberté des besoins et de la liberté de la peur, mais elle semble avoir oublié aujourd'hui que ces droits fondamentaux sont constamment niés à un peuple entier,

⁸⁴ Plusieurs dossiers sur les financements américains en Colombie peuvent être trouvés sur le site du *Center for International Policy* de Washington, à l'adresse <http://www.ciponline.org/colombia>.

pris en otage par des groupes violents qui pour atteindre le pouvoir n'hésitent pas à pratiquer le terrorisme.

L'Union Européenne devrait donc aller bien au-delà des opérations-tampon entreprises jusqu'ici en Colombie. Les responsabilités acceptées par les pays membres dans le cadre du principe de la responsabilité partagée, ainsi que des raisons purement stratégiques liées à la stabilité de toute la région andine, sont largement suffisantes à justifier un engagement majeur vis-à-vis de ce pays. Ne pas aider le peuple colombien dans sa quête désespérée de la sécurité et de la paix en ce moment, en outre, signifierait le livrer définitivement à une influence des Etats-Unis sans aucun contreponds. Cet élan inédit présente cependant un haut risque politique. En cas de succès de l'action européenne, l'Union verrait son poids international s'affirmer non seulement en tant que géant économique, mais aussi comme acteur politique de premier rang. D'autre part, en cas d'échec, les capacités de l'Union de projeter ses actions vers l'extérieur et de gérer les situations de crise seraient mises fortement en discussion.

Tout d'abord, l'Union a besoin d'élaborer une échelle de priorités stratégiques aux Andes, sans laquelle ses actions peuvent difficilement être cohérentes et correspondre à ses intérêts. Le moment est arrivé d'introduire une complémentarité structurelle entre les mesures économiques et humanitaires d'un côté et une action politique et diplomatique résolue de l'autre, afin d'améliorer l'efficacité globale de toutes ses actions. Pour ce faire, les Etats membres doivent se confronter sur chacun des sujets sensibles liés au conflit armé et s'interroger ensuite sur ce que l'Europe pourrait faire. Il existe en particulier quatre questions fondamentales : l'Etat colombien est-il légitime ? Peut-on tolérer l'utilisation de la violence et de la terreur dans la lutte politique ? Comment concilier les droits de l'homme et le développement avec l'insécurité physique et la violence ? Les drogues constituent-elles un vrai défi pour les pays membres ?

Si l'on concorde à affirmer que l'Etat colombien est pleinement légitime ; que l'Union considère intolérable le recours à la violence et à la terreur pour toute finalité, y compris la lutte politique ; que, dans un environnement d'insécurité physique et de violence diffusée, les politiques de développement ne sont pas pleinement efficaces et les droits de l'homme restent lettre morte ; finalement, que le phénomène de la drogue nuit à la société et il est donc impossible d'envisager sa légalisation ; alors, les Quinze doivent s'assumer leurs propres responsabilités et travailler ensemble pour que

l'action de l'Europe soit efficace et finalement tenue en considération par tous les acteurs en jeu.

Que cela plaise ou pas, toute initiative aux Andes doit prendre en compte la présence encombrante du géant nord-américain. Ce n'est que par la collaboration avec les Etats-Unis que l'on peut espérer venir au bout de ce que dans ce pays ils appellent *Colombian quagmire*. Pour ouvrir un débat sur la Colombie avec Washington, cependant, il faut une volonté politique forte, soutenue notamment pas les pays membres les plus intéressés à la Colombie, soit l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède. Le dossier sur lequel il faut travailler le plus est probablement celui de la lutte contre la drogue. L'Europe ne peut que partager la préoccupation américaine d'éradiquer les cultures illicites, car cette politique a le triple effet positif de diminuer l'offre au niveau global, d'augmenter les prix internationaux de la cocaïne et des opiacés et de couper à la base une source importante de revenu pour les formations armées hors la loi. Dans ce cadre, elle doit cependant insister pour proposer une approche alternative aux fumigations, qui soit également efficace mais moins dangereuse sur le plan social et moins discutable sur le plan environnemental. Les campagnes aériennes soutenues par les Etats-Unis ont certainement diminué l'extension des superficies cultivées en coca ou en pavot, mais le risque est celui que les cultures aient été simplement déplacées ailleurs, soit dans la forêt amazonienne soit hors des frontières, au Pérou, au Venezuela et en Equateur. En outre, ces opérations sont susceptibles de rapprocher les paysans des guérillas ou des paramilitaires, qui sont toujours disponibles pour leur offrir une protection ou, le cas échéant, des postes fixes avec des repas garantis. Le *Plan Colombia* prévoyait déjà des allocations pour aider les paysans à s'affranchir de l'économie de la drogue, mais les financements ont souvent tardé à arriver et, surtout, aucune mesure temporaire ne peut substituer les infrastructures nécessaires à l'essor d'une agriculture légale. Le point fondamental est donc celui de créer les conditions pour que le rapport entre les coûts et les bénéfices de l'économie illégale soit définitivement inversé en faveur de l'économie légale. Pour ce faire, l'exemple pourrait être représenté justement par le Laboratoire de paix, qui prévoit déjà des projets d'éradication manuelle des cultures et la construction des infrastructures nécessaires au développement des alternatives économiques.

Sur le plan interne, les pays européens devraient probablement revoir leurs politiques de lutte contre la demande pour les rendre plus efficaces⁸⁵, alors que sur le plan international ils doivent s'efforcer à promouvoir davantage la mise en œuvre des accords contre le blanchiment de capitaux déjà sur place, comme par exemple le CALP.

L'Europe devrait soutenir les Etats-Unis dans l'effort d'améliorer la qualité des forces armées colombiennes et, surtout, de la police. Une armée forte et efficiente n'a pas besoin de contracter l'aide des paramilitaires et n'a pas intérêt à violer les droits de l'homme. La crédibilité des pays européens dans ce domaine, ainsi que l'expérience de certains d'entre eux dans les opérations de prévention du terrorisme urbain, pourraient constituer un apport non négligeable à offrir aux autorités colombiennes pour réformer leur forces de sécurité. Afin de garantir un contrôle du territoire plus efficace, en outre, l'Europe devrait aider les Etats-Unis à soutenir les efforts de l'administration Uribe orientés à augmenter le nombre des policiers et des militaires professionnels. Malgré le conflit interne, en 2000 la Colombie dépensait 3,7% de son PIB pour la défense. Si on soustrait à ce montant les sommes employées pour payer les pensions et financer les forces de police, on n'obtient que 2,1%. On peut ainsi comprendre pourquoi le gouvernement ne contrôle que la moitié du territoire. Sur les 1.095 municipalités colombiennes, environ 200 n'ont encore de nos jours aucune présence des forces de l'ordre⁸⁶.

Pour faire asseoir les acteurs illégaux à une nouvelle table des négociations, l'Europe doit travailler avec le gouvernement colombien, les Etats-Unis et la Communauté Internationale de façon à changer définitivement leurs perceptions du conflit. Ces groupes doivent être finalement persuadés qu'ils n'ont aucune chance d'obtenir de meilleures concessions par la poursuite de la lutte armée, et que le prolongement du conflit est beaucoup moins rentable que la négociation. De ce côté, l'Union a déjà envoyé un message clair aux FARC et aux AUC en les insérant dans sa nouvelle liste des organisations terroristes. Cette politique doit avancer avec détermination, et le moment est venu de considérer sérieusement la possibilité d'y inclure dès que possible l'ELN et toutes les organisations mineures agissant dans le pays, jusqu'à ce

⁸⁵ Pour une vue d'ensemble sur les politiques européennes en matière de lutte contre la drogue : OEDT, *Rapport annuel sur l'état du phénomène de la drogue dans l'Union Européenne 2001*, Lisbonne, 2001, pp. 25-36 et 55-57 ; DEA, *The changing face of European drug policy*, Drug Intelligence Brief, April 2002, site Internet <http://www.dea.gov/pubs/intel/02023/02023.html>.

⁸⁶ Voir *Staying alive*, Londres, The Economist, 25 mai 2002.

qu'elles déclarent un cessez-le-feu pour entamer des négociations réelles. Dans cette même perspective, il s'avère essentiel d'assurer la collaboration avec les autres pays et les agences spécialisées des Nations-Unies, afin de couper toute source économique des groupes illégaux et de les isoler complètement de l'extérieur. Un tel effort ne peut avoir un sens que si tous les acteurs violents colombiens, y compris les *autodefensas*, sont admis à s'asseoir à la table des négociations. Une politique d'inclusion est le seul moyen pour éviter qu'un acteur exclu puisse utiliser sa force militaire afin de saboter le processus de paix⁸⁷. Or, les FARC en particulier se sont toujours opposées à cette éventualité, mais leur choix en faveur d'un durcissement de la confrontation armée lors des dernières négociations a énormément réduit leur crédibilité. Elles ont raté une occasion unique pour se légitimer et présenter les paramilitaires comme les seuls « méchants » de la situation. Pour ces raisons, l'Union doit s'efforcer de soutenir la stratégie de négociation du gouvernement Uribe et garder la même distance par rapport à tous les acteurs violents en jeu, en attendant de jouer un rôle majeur en cas de nouvelles négociations de paix.

Pour empêcher que le processus de paix ne soit encore une fois qu'une tactique pour gagner du temps et se renforcer, les groupes violents doivent s'engager à accepter un cessez-le-feu préalable, condition indispensable pour montrer leur détermination en faveur du processus de paix. Ils doivent aussi arrêter toute action violente contre la population civile, y compris les enlèvements. De son côté, le gouvernement doit s'engager à créer les conditions fondamentales pour que les groupes armés puissent déposer les armes et participer aux négociations en toute sécurité. Le précédent de l'*Unión Patriótica* (UP)⁸⁸, bien que relativement ancien, constitue une leçon dont il faut tenir compte si l'on veut donner au processus de paix la valeur de moment historique de réconciliation nationale, plutôt que de nouvelle occasion ratée. En outre, les autorités nationales doivent considérer la possibilité d'allouer dès le début des financements pour encourager au moins en partie l'arrêt des actions illégales des groupes armés. S'il est vrai que l'économie des insurgés et des paramilitaires se base sur les actions violentes et l'exploitation de la drogue, aucun de ces groupes n'accepterait d'arrêter ou même suspendre ses actions, faute d'une alternative

⁸⁷ Lire à propos les réflexions sur le processus de paix dans J. Villalobos, *Colombia : negotiate, but what ?*, Washington, Inter-American Dialogue Working Paper, juin 2002, p. 9.

⁸⁸ En 1985, les FARC ont fondé ce mouvement politique dans le cadre du processus de paix avec le gouvernement Betancourt, qui avait déjà produit un cessez-le-feu. Sa participation à l'activité politique normale a cependant été très affaiblie par des assassinats de nombreux de ses candidats et militants.

économique immédiate, en mesure de garder sa cohésion interne. De plus, une attitude réaliste à l'égard du conflit ne peut pas éviter d'aborder un jour le sujet de l'amnistie, outil probablement peu moral mais certainement efficace pour tourner définitivement la page.

C'est aussi dans ce cadre que l'engagement européen peut révéler son importance. En plus de se montrer inflexible à l'égard des acteurs violents, l'Union devrait continuer à exiger des autorités colombiennes des actions concrètes en faveur de la transparence et de la promotion des droits de l'homme. Elle devrait en outre veiller à ce que les engagements éventuellement pris avec les groupes armés et la communauté internationale, pour garantir la sécurité des membres des groupes armés, soient toujours respectés par le gouvernement⁸⁹.

Pour ce faire, elle devrait promouvoir la formation d'un rassemblement de pays qui mènent des opérations de maintien de la paix dans les régions où se concentre la présence des guérillas et des paramilitaires. Comme on l'a constaté après l'échec des négociations entre les guérillas et l'administration Pastrana, il est nécessaire que les zones désignées pour les négociations soient démilitarisées, mais aussi soumises au contrôle d'une autorité indépendante et respectée, telle qu'une force de paix multinationale. Le Mexique et le Canada, qui ont été des membres très actifs du Groupe d'amis lors des négociations entre le gouvernement colombien et les FARC, pourraient guider une force de paix gérée par l'OEA sous l'égide des Nations-Unies. Les opérations en ex-Yougoslavie, en Sierra Leone et au Timor Oriental des dernières années constituent des exemples divers, mais tous également positifs et encourageants. L'Union Européenne pourrait contribuer à créer cette coalition soit en déployant sa Force de Réaction rapide, soit avec les contingents de certains états membres pris séparément⁹⁰. Les Etats-Unis, de leur côté, pourraient offrir une aide plutôt en équipements, la présence de ses troupes sur le sol colombien étant à éviter de préférence.

Il est donc nécessaire que l'Europe travaille pour construire un large consensus international sur les politiques à mener vis-à-vis de la Colombie et de toute la région andine, en partenariat avec les Etats-Unis et tous les pays qui ont à craindre un

⁸⁹ Un engagement européen en ce sens est d'autant plus important si l'on considère que le premier obstacle à surmonter est le manque de confiance mutuelle entre les acteurs du conflit, condition préalable pour la réussite de toute négociation de paix. Cfr. G. Marín, *El abismo colombiano*, Madrid, Política Exterior, n° 78, novembre/décembre 2000, pp. 119-121.

possible prolongement indéfini du conflit, ou bien les conséquences d'une solution qui se base sur la victoire militaire tout-court. Pour ce faire, le Conseil devrait nommer un Représentant Spécial pour la Région Andine, chargé de suivre de près la situation en Colombie et dans les pays voisins, ayant le pouvoir de parler au nom de l'Union⁹¹. Ce Représentant serait investi d'une autorité qu'aucun des Ambassadeurs ayant participé aux dernières négociations ne pouvait certainement avoir. Il pourrait ainsi faire partie d'une équipe de travail internationale très restreinte, présidée par le Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations-Unies à Bogotá, James LeMoyné, qui devrait assumer un rôle dans les négociations de paix. Afin de coordonner l'action européenne de la meilleure façon, ce représentant devrait agir en contact avec les Ambassades des Quinze à Bogotá et, surtout, bénéficier de l'aide de la délégation de la Commission dans la capitale colombienne, qui vient de renforcer ses ressources humaines.

En ce qui concerne les négociations, l'Union devrait s'assurer que l'éventuelle démobilisation des combattants irréguliers soit aussitôt suivie par des réformes sociales et politiques, qui puissent promouvoir leur participation à la vie politique et économique, notamment à l'échelon local. En particulier, la convocation d'une nouvelle Assemblée Constituante pourrait s'avérer probablement peu utile sur le plan technique, mais jetterait les bases pour un nouveau contrat social : le message de confiance qui en résulterait serait extraordinairement positif sur le plan politique. Il serait en outre essentiel d'étudier de nouvelles formules de participation économique pour intégrer les ex-combattants dans la structure sociale du pays, en appuyant par exemple la constitution de coopératives rurales *ad hoc*.

Considérant la situation sur le terrain, ces politiques ne peuvent être réalisées que sur le moyen à long terme, une fois que les acteurs en jeu auront accepté de s'asseoir à nouveau à la table des négociations. Si elle ne veut pas perdre cette opportunité pour affirmer une forte présence politique sur le plan international, l'Union doit travailler dès maintenant afin de transformer ces énonciations très optimistes en un éventail d'options politiques réalisables, qu'elle doit savoir présenter à ses partenaires au moment opportun. Elle en a les capacités économiques, diplomatiques et militaires :

⁹⁰ Bien que la première option soit beaucoup moins réaliste que la seconde, au moins à court terme, elle constituerait la meilleure solution pour donner à l'action européenne une visibilité sans précédent.

⁹¹ L'Union dispose aujourd'hui de six Représentants Spéciaux, chargés de suivre la situation dans d'autres zones très sensibles de la planète, telles que l'Afghanistan, la Bosnie-Herzégovine, la

la seule variable encore à explorer en profondeur est celle de la volonté politique. Comme l'a dit le Haut Représentant pour la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, Javier Solana, lors de son discours sur l'Etat de l'Union en juillet 2002 : «“Failed states” and a number of complex regional crises are the natural breeding ground for international criminal and sometimes terrorist activities. The EU has to be ready to assume increased responsibilities in this respect, also in the face of a foreseeable eventual US “disengagement” from traditional peacekeeping activities. The 21st century will probably not be a civilised century in a globalised world restored to peace. Europeans must therefore begin by applying themselves collectively to a massive effort to assess the political effects, good and bad, of globalisation and to determine the form of governance best suited to these new challenges. There are many possible answers to these fundamental questions about what the Union can bring to globalisation, only one of which seems to me to be wrong: the illusion that the Union could comfortably turn its back on the disturbances to come and continue to prosper without getting involved»⁹².

Macédoine, le Proche-Orient, la Région des Grands Lacs et l'Europe du Sud-Est (dans le cadre du Pacte de Stabilité).

⁹² Extrait du discours du Haut Représentant pour la Politique Etrangère et de Sécurité Commune, Javier Solana, lors de la première Conférence Annuelle de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne. Paris, 1^{er} juillet 2002.

Conclusion

Les quatre décennies de conflit interne et les conséquences de l'affirmation de l'économie illégale de la drogue ont déchiré le tissu social de la Colombie. Les statistiques confirment que la culture de la violence et de l'illégalité est très répandue dans la population. Pour la surmonter, il faudra aller au-delà de la fin du conflit interne. Bien qu'étant une condition nécessaire pour toute politique de croissance et développement, la pacification interne ne constitue que le premier pas d'un long processus de reconstruction de l'identité nationale, sur les bases de la solidarité et de la légalité démocratique, qui demandera au moins une génération. Pour que ce processus soit finalement entamé, la Communauté Internationale doit accepter ses responsabilités et s'engager à soutenir fortement les efforts du pays pour sortir de l'impasse.

L'Union Européenne doit aider concrètement l'Etat colombien dans ses projets de réforme, qui s'avèrent indispensables pour renforcer les institutions et atteindre une plus grande stabilité. En particulier, le pays requiert des investissements massifs pour la sécurité dans les campagnes et pour le contrôle des frontières. Dans le même temps, elle doit exiger de sa contrepartie colombienne un fort engagement pour la transparence, sans lequel aucune collaboration ne peut être mise en œuvre. L'Union doit aussi continuer à poursuivre ses politiques dans la coopération au développement, la promotion économique et l'assistance humanitaire. De nouvelles formules peuvent toujours être trouvées, afin d'en améliorer l'efficacité. Elle devrait par exemple considérer sérieusement la possibilité de conclure un accord d'association avec les pays de la CAN, qui puisse se baser sur le modèle des accords déjà sur place avec le Mexique et le Chili, afin d'en évaluer les aspects positifs et négatifs. De même, elle pourrait soutenir les positions des pays andins lors des négociations de Doha, dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). A côté de ces mesures relevant du premier pilier, la nomination d'un Représentant spécial serait un premier pas important en direction d'un engagement de nouveau type en faveur de la résolution du conflit colombien. L'Union devrait aussi prendre en compte la possibilité de dresser une stratégie commune vis-à-vis de la région andine, ce qui donnerait à ses actions une visibilité encore meilleure et constituerait un message politique fort de son engagement en faveur de la stabilité et de la paix.

L'objectif le plus important à moyen terme, cependant, est celui de construire un dialogue avec les Etats-Unis, le Canada et les pays d'Amérique Latine pour trouver une entente sur des politiques à mener conjointement en Colombie et dans les pays voisins. Pour promouvoir ce «triangle atlantique», l'Europe doit d'abord s'efforcer de trouver une unité interne inédite. L'existence de différentes échelles nationales de priorités, qui se sont basées sur les perceptions particulières des pays membres vis-à-vis du conflit, ont empêché d'atteindre le consensus nécessaire pour mettre en œuvre un ensemble de politiques inspirées par un dessein global cohérent et efficace. L'ambiguïté qui a caractérisé son action jusqu'à présent a mis en évidence un déficit extraordinaire de volonté politique, qui lui a empêché de formuler une approche de haut profil et a montré comment l'identité politique commune à laquelle l'Europe aspire est loin d'avoir été atteinte. En Colombie, l'Union a préféré sous-estimer la question centrale de la sécurité pour concentrer son attention sur le développement et sur une hypothétique pacification nationale, confiée aux bons sentiments présumés des acteurs armés illégaux. D'autre part, à cause des divergences parmi les Etats membres, cela n'était probablement pas possible de faire autrement. Dans l'actuel cadre institutionnel, l'Union ne pouvait que suivre la règle du plus petit dénominateur commun. C'est sur cette base qu'elle a poursuivi ses politiques commerciales, de coopération et humanitaires. Surtout, sur cette même base elle a exprimé son désaccord vis-à-vis de la politique des Etats-Unis en Colombie, ce qui lui a permis de réaffirmer son image de puissance "pacifique" auprès de l'opinion publique. Cependant, devant son incapacité à élaborer et promouvoir une alternative crédible et sérieuse, cette prise de distance par rapport à l'approche américaine a ressemblé davantage à une action de politique interne qu'internationale, le but étant essentiellement celui de garder la conscience propre, tout en évitant d'aborder le problème avec réalisme. Cette expérience doit être prise en considération si l'on veut donner à la PESC la cohérence et la crédibilité nécessaires pour mener à bien des politiques dans les régions les plus sensibles du monde.

Les Quinze doivent donc travailler ensemble pour trouver une unité qui à ce moment demeure plutôt théorique, mais qui est nécessaire pour donner à l'Union la place qu'elle mérite dans un monde de plus en plus globalisé, où la formule de l'Etat national montre déjà toutes ses limites. Faute de cette identité, il ne sera pas possible de conférer à l'Europe le poids politique et diplomatique auquel elle aspire légitimement. De même, sans un tel poids un vrai dialogue avec les Etats-Unis sur la

Colombie ne pourra pas être mis en place. Le pays sera livré définitivement à une influence exclusive de Washington, qui est déjà extraordinairement forte, et le rôle de la PESC en dehors du continent européen sera mis fortement en discussion.

Ainsi, dans les Andes comme ailleurs, il s'avère indispensable pour l'Union de faire le point sur les priorités stratégiques à long terme. Puisque la Colombie ne représente pas un défi majeur pour la sécurité de l'Europe dans le sens strict du terme, ceci devrait même permettre aux Etats membres de trouver un consensus de base plus aisément. Cela est d'autant plus vrai quand on considère que les principes qui orientent la PESC ne sont pas seulement européens, mais constituent des valeurs partagées par la Communauté Internationale. Un saut qualitatif dans l'engagement en faveur de la démocratie la plus ancienne d'Amérique Latine, menacée par des phénomènes illégaux différents mais tous fortement déstabilisateurs, aurait une valeur symbolique extraordinaire pour l'avenir de la PESC. Si l'Union limitait ses actions de politique étrangère et de sécurité aux régions les plus proches de ses frontières, sa légitimité extérieure en serait très affaiblie, car elle serait perçue comme un acteur orienté seulement vers la réalisation de ses intérêts immédiats⁹³. En outre, le cas colombien constitue une très bonne occasion de promouvoir un modèle de relations internationales fondé sur le multilatéralisme, qui est considéré en Europe et ailleurs comme une nécessité pour garantir la stabilité et l'équilibre mondial.

L'expérience colombienne montre que les capacités européennes dans le cadre de la gestion des crises et de prévention des conflits sont encore à un stade primaire de développement. A côté d'une série de mesures de promotion économique et sociale très efficaces et bien orientées, qui relèvent essentiellement de l'activité de la Commission, l'action de l'Union se caractérise par une absence remarquable de volonté et cohérence politique, qui devraient au contraire être des éléments essentiels pour promouvoir une complémentarité entre premier et deuxième pilier. L'Europe ne peut pas espérer que ses politiques de sécurité soient efficaces, si une telle complémentarité n'est pas assurée par une volonté politique déterminée et également partagée par tous les Etats membres. Ainsi, en vue surtout de la prochaine vague d'élargissement, il faut que l'Union s'engage finalement à trouver de nouvelles

⁹³ Cfr. L. Volmer et D. MacShane, *The EU and the UN can help a new approach to peace*, Paris, International Herald Tribune, 1 avril 2002 ; C. Freres, *Opciones para la política de la Unión Europea ante la crisis andina*, dans C. Freres et K. Pacheco (dir.), *Nuevos horizontes andinos. Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*, Caracas, Nueva Sociedad, 2002, p. 148 ; S. Duke, *The EU*

formules pour faciliter le processus de prise de décisions dans le cadre du deuxième pilier. L'introduction des coopérations renforcées en matière PESC, décidée à Nice, constitue à ce propos un premier pas encourageant, même si cela n'est pas possible pour des questions ayant des implications dans les domaines militaire ou de défense. Aucune politique extérieure et de sécurité crédible et efficace ne peut être menée tant que le principe de l'unanimité demeure au Conseil, surtout dans une Union à 25 membres ou plus.

Liste des abréviations

ACCU : Milices paysannes d'autodéfense de Córdoba et Urabá (Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá)
ACP : Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ALEA : Accord de Libre Echange des Amériques
ATPA : Loi des préférences commerciales andines (Andean Trade Preference Act)
AUC : Milices d'autodéfense unies de Colombie (Autodefensas Unidas de Colombia)
BP : British Petroleum
CALP : Programme anti-blanchiment de capitaux des Caraïbes (Caribbean Anti-Money Laundering Programme)
CAN : Communauté Andine de Nations (Comunidad Andina de Naciones)
CE : Communauté Européenne
CECA : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
CEPAL : Commission Economique pour l'Amérique Latine
COLAT : Comité de Travail Amérique Latine
COREPER : Comité des Représentants Permanents
CRS : Courant de Rénovation Socialiste (Corriente de Renovación Socialista)
DEA : Administration pour la Lutte contre la Drogue (Drug Enforcement Administration)
ECHO : Office d'aide humanitaire de l'Union Européenne
ELN : Armée de Libération Nationale (Ejército de Liberación Nacional)
EPL : Armée Populaire de Libération (Ejército Popular de Liberación)
ETA : Liberté et Patrie Basque (Euskadi Ta Askatasuna)
Euratom : Communauté Européenne de l'Energie Atomique
FARC-EP : Forces Armées Révolutionnaires de Colombie – Armée du Peuple (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo)
GATT : Accord général sur le commerce et les tarifs (General Agreement on Trade and Tariffs)
M-19 : Mouvement 19 avril (Movimiento 19 de Abril)
MAS : Mort aux Séquestrateurs (Muerte a los Secuestradores)
MERCOSUR : Marché Commun du Cône Sud (Mercado Común del Cono Sur)
MRTA : Mouvement Révolutionnaire Túpac Amaru (Movimiento Revolucionario Túpac Amaru)

ODCCP : Office des Nations Unies pour le Contrôle des Drogues et la Prévention du Crime
OEA : Organisation des Etats Américains
OEDT: Observatoire Européen des Drogues et Toxicomanies
OMC : Organisation Mondiale du Commerce
ONDCP : Office pour le Politiques Nationales de Contrôle des Drogues (Office of National Drug Control Policy)
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
OPEP : Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PCC : Parti Comuniste Colombien
PESC : Politique Etrangère et de Sécurité Commune
PNUCID : Programme des Nations-Unies pour le Contrôle International des Drogues
PPTE : Pays Pauvres Très Endettés
SPG : Système de Préférences Généralisées
UP : Union Patriotique (Unión Patriótica)

Bibliographie

Calvert, Peter, *The Democratic Transition in Central America: Guatemala, El Salvador, Nicaragua and Panama*, Leamington Spa (Warwickshire), Conflict Studies 307, RISCT (Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism), 1998.

CAN, *Informe estadístico – Comercio e inversión entre la Comunidad Andina y la Unión Europea 1991-2000*, Lima, novembre 2001.

Carlos, Antonio N.C. Santana, *A resposta da União Europeia ao 11 de Setembro*, Lisbonne, Negócios Estrangeiros, N° 3, février 2002.

CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2001*, Santiago, 2002.

Commission Européenne, *Colombia: Country Strategy Paper*, Bruxelles, 2001.

Commission Européenne, *Document de stratégie régionale Amérique Latine*, Bruxelles, 2002.

Commissione Européenne, *L'union Européenne, l'Amérique Latine et les Caraïbes*, Bruxelles 2002.

Commission Européenne, *Stratégie régionale Communauté Andine 2002-2006*, Bruxelles, 2002.

Crandall, Russell, *Explicit Narcotization: U.S. Policy Toward Colombia During the Samper Administration*, Miami, Latin American Politics and Society, Vol. 43, n° 3, automne 2001.

Duke, Simon, *The EU and Crisis Management. Development and Prospects*, Maastricht, Institut Européen d'Administration Publique, 2002.

Freres, Christian et Pacheco, Karina, (dir.), *Nuevos horizontes andinos. Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*, Caracas, Nueva Sociedad, 2002.

Ginsberg, Roy H., *The European Union in International Politics : Baptism by Fire*, Lahnam, Rowman & Littlefield, 2001.

Grugel, Jean, *España, la Unión Europea y América Latina : gobierno e identidad en la creación del "nuevo" interregionalismo*, Madrid, Real Instituto Elcano, Working Paper, 8 novembre 2002.

Hakim, Peter, *The Uneasy Americas*, New York, Foreign Affairs, Volume 80 n° 2, March/April 2001.

International Crisis Group, *Colombia's Elusive Quest for Peace*, Bogotá/Bruxelles, 26 mars 2002.

International Crisis Group, *The Stakes in the Presidential Elections in Colombia*, Bogotá/Bruxelles, 22 mai 2002.

Jarry, Irène, *Colombie: la présidence de tous les dangers*, Paris, Politique Internationale, n°97, automne 2002.

Laqueur, Walter, *The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford, Oxford University Press, 1999 .

Keukeleire, Stephan, *Au-delà de la PESC: la politique étrangère structurelle de l'Union Européenne*, Paris, Annuaire Français de Relations Internationales, Vol. II, 2001.

Mack, Daniel et Wigodzy, Victoria, *Reflections on the Colombian Conflict*, Washington, Inter-American Dialogue Working Paper, juin 2002.

Mallaby, Sebastian, *The Reluctant Imperialist. Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire*, New York, Foreign Affairs, Volume 81 n° 2, March/April 2002.

Marín, Guillermo, *El abismo colombiano*, Madrid, Política Exterior, n° 78, novembre/dicembre 2000.

McLean, Phillip, *Colombia : Failed, Failing, or Just Weak ?*, Washington, The Washington Quarterly, Volume 25 n° 3, été 2002.

Millet, Richard L., *Colombia's Conflicts: the Spillover Effects of a Wider War*, Miami, The North-South Agenda Papers, n° 57, septembre 2002.

Nations-Unies, Conseil Economique et Social, Commission des droits de l'homme, *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme sur la situation des droits de l'homme en Colombie*, mars 2001.

Nkundabagenzi, Félix, Pailhe, Caroline et Peclow, Valérie, *L'Union Européenne et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur*, Bruxelles, GRIP, Rapport 2/2002.

Observatoire Géopolitique des Drogues, *La géopolitique mondiale des drogues 1998/99*, Paris, 2000.

ODCCP, *Rapport mondial sur les drogues 2000*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

ODCCP, *Tendances mondiales des drogues illicites 2002*, New York, 2002.

OEDT, *Rapport annuel sur l'état du phénomène de la drogue dans l'Union Européenne 2001*, Lisbonne, 2001.

ONDCP, *National Drug Control Strategy Report*, Washington, février 2002.

Ortiz, Román D., *Insurgent Strategies in the Post Cold War : the Case of the Revolutionary Armed Forces of Colombia*, Philadelphia, Studies in Conflicts and Terrorism, Volume 25 n°2, mars/avril 2002.

Pardo, Rafael, *Colombia's Two-front War*, New York , Foreign Affairs, Volume 79 n°4, July/August 2000.

Parlement Européen, *Instruments of Conflict Prevention and Civilian Crisis management Available to the European Union*, Bruxelles, STOA (Scientific and Technological Options Assessment), Briefing Note n° 1/2001, mars 2001.

Perl, Raphael F., *Drug control : International Policy and Options*, Washington, Congressional Research Service, The Library of Congress, IB 88093, décembre 2001.

Pisano, Vittorfranco, *Introduzione al terrorismo contemporaneo*, Rome, Sallustiana, 1998.

Politi, Alessandro, *Nouveaux risques transnationaux et sécurité européenne*, « Cahiers de Chaillot » n° 29, Paris, UEO, 1997.

Rabasa, Angel et Chalk, Peter, *Colombian Labyrinth. The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, Santa Monica, Rand, 2001.

Ramírez, Ricardo Alfonso et Rueda Molina, Gloria Edith, *La privatización de la seguridad ciudadana*, Bogotá, Economía Colombiana y Cultura Política, n° 291, août 2002.

Rangel Suárez, Alfredo, *Colombia : guerra en el fin de siglo*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1998.

République de Colombie, Ministère de Défense Nationale, *El narcotráfico : una amenaza para la seguridad nacional*, Bogotá, octobre 2000.

République de Colombie, Ministère de Défense Nationale, *Homicidio y Control de Armas en Colombia*, Bogotá, juillet 2001.

République de Colombie, Ministère de Défense Nationale, *Les grupos ilegales de autodefensa en Colombia*, Bogotá, décembre 2000.

Reyes, Giovanni E., *Integración en America Latina y el Caribe e incorporación en los mercados internacionales*, México, Comercio Exterior, Vol. 52 n° 11, novembre 2002, pp. 966-978.

Reyes Posada, Alejandro, *Paramilitares en Colombia: contexto, aliados y consecuencias*, Bogotá, Análisis Político, n° 12, janvier/avril 1991.

Rocha García, Ricardo, *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2000.

Rotberg, Robert I., *Failed States in a World of Terror*, New York, Foreign Affairs, Volume 81 n° 4, July/August 2002.

Roy, Joaquin, *European Perceptions of Plan Colombia: a Virtual Contribution to a Peace and War Plan?*, Carlisle, The Strategic Studies Institute of the U.S. Army War College, May 2001.

Sanin, Eulalia, *Tempting the Wrath: "Plan Colombia" in the Colombian Peace Process*, La Haye, International Negotiation, Vol. 6, n° 3, 2001.

Santo, Sandrine, *L'ONU face au terrorisme*, Bruxelles, GRIP, Rapport 5/2001.

Sema, Antonio, *Come si combatte in Colombia*, Rome, Limes, n° 2/2000.

Shifter, Michael, *Colombia on the Brink. There Goes the Neighborhood*, New York, Foreign Affairs, Volume 78 n°4, July/August 1999.

Sweig, Julia E., *What Kind of War for Colombia?*, New York, Foreign Affairs, Volume 81 n° 5, septembre/octobre 2002.

SWP-CPN, *Crisis in the Andes? EU Response Capacities*, Bruxelles, septembre 2001.

The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, septembre 2002.

Tokatlian, Juan Gabriel, *La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1997.

Urbanea, Diego B., *La crisis política venezolana y sus posibles salidas*, Madrid, Real Instituto Elcano, Análisis, 20 janvier 2003.

Vásquez Sánchez, Jaime, *El ordenamiento territorial y el proceso de paz en Colombia*, México, Comercio Exterior, Vol. 52 n° 2, février 2002, pp. 170-183.

Villalobos, Joaquín, *Colombia : Negotiate, but What ?*, Washington, Inter-American Dialogue Working Paper, juin 2002.

Youngs, Richard, *The European Union and Democracy in Latin America*, Miami, Latin American Politics and Society, Vol. 4, n° 3, automne 2002.

Zielonka, Jan, *Explaining Euro-Paralysis. Why Europe is Unable to Act in International Politics*, Houndmills, Macmillan, 1998.

Presse:

El País (Madrid)

El Tiempo (Bogotá)

Financial Times (Londres)

Il Sole-24 Ore (Milan)

International Herald Tribune (Paris)

Le Monde (Paris)

Newsweek en Español (México)

Revista Cambio (Bogotá)

The Economist (Londres)

Interviews:

AIETI (Madrid, par téléphone), juillet 2002

Ambassade d'Espagne en France (Paris), juillet 2002

Commission Européenne, Direction Générale Relations Extérieures, Directorat G (Bruxelles), juillet 2002

Conseil de l'Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil, Direction Générale E, Directorat IV (Bruxelles), juillet 2002

Conseil de l'Union Européenne, Secrétariat Général du Conseil, UPPAR (Bruxelles), juillet 2002

Institut Français des Relations Internationales (Paris), juillet 2002

Instituto Ortega Y Gasset (Madrid, par téléphone), juillet 2002

Ministère des Affaires Etrangères d'Italie, Direction Générale Amériques (Rome), mai 2002

Mission de Colombie auprès de l'Union Européenne (Bruxelles), juillet 2002

Représentation Permanente d'Italie auprès de l'Union Européenne (Bruxelles), juillet 2002

Représentation Permanente de Suède auprès de l'Union Européenne (Bruxelles), juillet 2002.