

Deux lectures opposées de l'État « défaillant » en Amérique latine¹

Alejandro Bendaña²

En Amérique latine, les notions d'État « fragile », « défaillant » ou « failli », ainsi que la « guerre contre le terrorisme » ont aussi servi de justification politique et sécuritaire aux États-Unis et aux institutions financières internationales pour exercer leur pouvoir de tutelle et promouvoir la dérégulation des marchés. À contresens, plusieurs nouveaux gouvernements élus tentent de « réinventer l'État », en récupérant en souveraineté.

Fragilité ou faillite de l'État sont en soi le dernier avatar d'une longue histoire de constructions idéologiques échafaudées par des nations puissantes pour justifier leurs interventions chez de plus faibles. Quoique peut-être un peu moins péjoratifs que l'appellation « État voyou » inventée par l'administration Clinton, les qualificatifs « fragile » ou « défaillant » entendent soutenir le droit invoqué par la superpuissance globale de remodeler d'autres nations : renverser des gouvernements, envahir des États, déstabiliser, etc. Les faiblesses de l'État, sa fragilité ou sa « faillite » sont des prétextes pour bâtir l'empire. Dans beaucoup d'endroits du globe, les États-Unis sont de plus en plus perçus comme un pouvoir cherchant à créer un empire, mais leur détermination à employer des moyens

1. Version réduite par le CETRI du chapitre « Fragile Premises and Failed States – A Perspective from Latin America », du Canadian Development Report 2008, *Fragile States or Failing Development?*, North-South Institute.

2. Directeur du CEI (Centro de Estudios Internacionales, Managua), membre de l'International South Group Network et de Focus on the Global South, auteur de plusieurs ouvrages sur les relations internationales et le *peace building*.

militaires exigent de nouvelles justifications, notamment dans la perspective de recruter des alliés.

Étant donné son origine, il n'est pas surprenant que la qualification d'États défaillants ignore d'ordinaire les causes de la « faillite » ou de la fragilité, qui se situent souvent dans la structure globale de l'économie, dans les politiques néolibérales promues par les institutions financières internationales (IFI) ou les gouvernements du Nord, parallèlement à l'absence d'une démocratie réelle et de responsabilité interne dans le pays. L'administration états-unienne, ses alliés en Europe et à l'Otan et les institutions de Bretton Woods se sont proclamés les arbitres globaux de ce que sont la « bonne gouvernance » et un « État fréquentable » et de ce et ceux qui ne le sont pas. Non qu'une intervention soit précédée de beaucoup de discussions de haut vol, mais dans l'ordre mondial d'après le 11 septembre, l'ordre de « la sécurité d'abord », c'est habituellement après coup qu'on laisse aux politiciens et observateurs de second rang le soin de problématiser le rôle des États et des donateurs.

Revisiter l'État

Avant d'examiner ce qu'est la faillite ou la fragilité d'un État, les analystes feraient bien de poser la question de ce que sont les attentes, les devoirs, les responsabilités et les droits de ces États. Bien entendu, les instances locales ont des attentes différentes, aussi variées que les secteurs qui forment la société civile et le monde des affaires. En dépit de ces différences, un principe plus général est ici impliqué, celui de l'autodétermination démocratique. Dans un monde d'États souverains, des gouvernements peuvent s'influencer mutuellement mais, en principe encore, ce sont les nations et elles seules qui doivent décider avec ou au nom des citoyens.

Les pouvoirs hégémoniques dominants ne sont pas particulièrement respectueux de la souveraineté des États, excepté de la leur. Bien entendu, il existe des accords internationaux qui doivent être observés. Mais au-delà de ces normes, des considérations de pouvoir et de richesse entrent en jeu et, avec elles, la mise en avant d'intérêts « nationaux » particuliers. L'enjeu est l'État, ses aspirations et l'impulsion vers le changement venant de l'intérieur et de l'extérieur du territoire national. On peut dire en pratique qu'un État a failli s'il ne peut assurer effectivement à sa population ou du moins à la majeure partie d'entre elle la sécurité physique, des possibilités économiques et les services de base.

Une approche au cas par cas serait nécessaire pour déterminer si un État est fonctionnel ou dysfonctionnel. Mais cela devrait se faire de façon objective, assurant le plein respect de la démocratie, de la responsabilité et de la légitimité. C'est seulement avec cette méthode qu'on pourrait arriver à des formules visant à déterminer l'efficacité d'un État ou son absence et ce qu'implique au juste le *state building*. Ensuite, on demanderait, au lieu de devoir l'assumer passivement, que des donateurs et des instances internationales collaborent à ce processus. La question centrale est en réalité de savoir si le processus de « réforme » ou de « reconstruction » mené dans une perspective déterminée par les marchés et la sécurité s'aligne sur les forces du pays concerné ou correspond davantage à l'agenda de pouvoirs extérieurs.

Il apparaît que la « fragilité » et la « faillite » dépendent du regard extérieur et sont l'occasion pour l'État hégémonique d'exporter une idéologie et des mécanismes (réforme, bonne gouvernance, antiterrorisme) définis par lui et exigés par son souci de créer un environnement « global » convenant à ses propres intérêts économiques et sécuritaires. Des États fragiles ou faillis ne peuvent être membres à part entière du nouvel ordre global ni jouir des mêmes droits que les autres pays. On leur assigne un statut de second ordre : ils ne sont pas pleinement dignes de l'indépendance et se voient contraints de recevoir une tutelle et une intervention extérieures. Ce nouveau « fardeau de l'homme blanc » requiert un cadre conceptuel et légal qui s'oppose sur bien des points à l'évolution du droit international et aux principes chèrement acquis de non-intervention et d'autodétermination nationale.

Comme pour la notion de « génocide », une politique de la dénomination entre en jeu. Certains États hériteront du titre de « faillis » et d'autres, ayant à peu près les mêmes pratiques, non. Il n'existe pas de formule mathématique qui résulterait de l'application d'indicateurs. La logique est politique, non scientifique, elle a affaire avec le monde réel des projections du pouvoir et la définition de nouveaux codes de conduite auxquels les puissants ne sont pas soumis. Le ciblage est sélectif, orienté selon la présence de ressources ou la situation géostratégique : l'Afghanistan oui, la Somalie non.

Malheureusement, plus la catégorisation se répand, plus l'ingérence gagne en légitimité. Une nouvelle génération de chouchous des donateurs et de critères d'efficacité en matière d'aide surgit, tandis que l'ancienne génération des mal-aimés de l'aide est ren-

voyée aux oubliettes. On ne tient pas compte et on combat encore moins les causes structurelles – historiques, systémiques et globales – de la faiblesse de l'État. La prescription déterminée d'avance (l'ingérence) implique un diagnostic posé d'avance (la faillite de l'État). Ni la prescription ni le diagnostic ne prennent en compte la souveraineté et s'intéressent moins encore aux points de vue alternatifs, économiques et sécuritaires, des citoyens d'une nation. On évoque la démocratie mais non le fait qu'elle requiert l'indépendance, qu'elle ne peut s'exporter et que le monitorat extérieur apporte rarement une contribution durable.

Si la question plutôt embarrassante de la démocratie était écartée au nom de la sécurité de l'État ou des États, le tableau deviendrait plus clair, du moins sur le plan de l'analyse. Cela serait une affaire de « stabilisation » ou de « pacification » conduite de l'extérieur. Une construction de la paix et de la démocratie comme processus descendant. Reste à savoir comment cette aimable fiction appelée « communauté internationale » peut soutenir l'entreprise démocratique, en particulier si le sujet « aidé » a ses propres idées sur ce que cette aide devrait être.

Détenteurs d'intérêts ou de droits ?

La faillite d'un État n'est pas obligatoirement un problème social. En fait, ce peut être une heureuse nouvelle si cet échec met fin à un régime répressif et non démocratique. Mais il se peut que les alliés de ce régime versent des pleurs sur sa disparition. La fragilité n'est pas un problème non plus si elle implique le processus logiquement lent et compliqué qui consiste à édifier la démocratie et des institutions centrées sur les citoyens, processus qui peut prendre des décennies et qui, dans un certain sens, n'est jamais achevé, que le pays soit pauvre ou riche. Le point crucial ici est le caractère économique et social de l'État et sa capacité à protéger et à promouvoir le changement démocratique au lieu de l'entraver. Bien entendu les notions de modernisation ou de construction de l'État soulèvent des problèmes, mais il ne s'agit pas de vendre des solutions toutes faites où des experts remplacent les bénéficiaires locaux. La différence qualitative est mince entre *state building*, développement du secteur public et démocratisation, si on compare ces facteurs dans des États fragiles et dans d'autres pays en développement pauvres.

Le problème est plus une question de pouvoir que de mesures politiques. Sous couvert de secourir ou même de prévenir la défaillance de certains États, les États-Unis et certains de leurs alliés ont délibérément ignoré le droit international et le multilatéralisme. Comme il n'existe pas de processus de décision véritablement multilatéral, c'est l'Otan qui détermine ce que sont faillite et fragilité, quels États ou même quelles régions ne sont pas en mesure de correspondre à certaines normes et quels pays ou institutions multilatérales devraient intervenir pour leur reconversion et reconstruction.

L'accent mis sur les résultats « pratiques » et « opérationnels » renforce le cadre dominant dicté par les donateurs. La fragilité ou la faillite des États deviennent des termes simplistes désignant ce qui pourrait être l'objet de discussions plus légitimes sur la construction des institutions et la démocratisation, deux notions corrélées dont la séparation rend compte de plus d'un échec. Nous assistons à une régression à l'ère des tutelles où des nations entières sont traitées comme des pupilles de la communauté internationale. Le principal point critique est la souveraineté nationale : beaucoup, surtout au Sud, rejettent ces pratiques qui, dans les faits, équivalent à une « re-colonisation », avec abandon du principe durement acquis d'autodétermination nationale.

Ce que nous réclamons est une meilleure compréhension du lien qui unit la question de l'État à celle de démocratisation nationale, la faillite de l'une est la faillite de l'autre. Mais ces faillites sont aussi liées à l'absence d'une gouvernance démocratique globale, qui ne fait que rendre plus difficile tout processus démocratique national de *state building*. Les États d'Amérique latine et d'ailleurs sont pris entre les pressions (démocratiques) d'en bas et les pressions (colonialistes) de l'extérieur. Comme le soutient Mariano Aguirre (2006), comprendre comment ces fragiles États encouragent la violence et bloquent la démocratie aiderait l'Amérique latine dans sa recherche de nouveaux modèles de gouvernance. Étendre ces concepts au continent pourrait contribuer à éclairer le défi posé par les dynamiques politiques et sociales pour le changement (Koonings & Kruijt, 2005).

Faillites d'États ou faillites des systèmes globaux

En matière d'« États fragiles », la première initiative de la Banque mondiale fut celle appelée « LICUS » pour « *Low Income Countries Under Stress* » (2005). Des fonds de donateurs multiples ou des

mécanismes de fonds de reconstruction gérés par cette banque lui confèrent un pouvoir immense, accroissant encore son influence déjà notable sur les politiques économiques nationales. Les inquiétudes concernant la versatilité des donateurs se traduisent par un nouvel élargissement de la mission de la Banque mondiale, lui donnant autorité pour s'impliquer plus avant dans les politiques nationales (Ibon, 2006). Il n'y a pourtant pas de relation directe entre d'une part l'implication des institutions financières internationales et d'autre part la stabilisation. Une étude de William Easterley (2006), ancien fonctionnaire de la Banque mondiale, a ainsi mis en évidence une corrélation gênante entre les interventions du FMI et la fragilité des États.

Il relève en effet dans les années 1990 huit cas de défaillance d'États qui avaient pourtant fait l'objet, chacun, de quelque cinquante-cinq programmes du FMI, alors qu'entre 1970 et 1990, l'ensemble des pays en développement n'avaient « bénéficié » que d'une moyenne de vingt de ces programmes. L'auteur indique donc que *« statistiquement, passer un long moment sous programme du FMI s'accompagne d'un plus grand risque de faillite de l'État... Au mieux, l'application des programmes du FMI dans ces pays consiste à prescrire des séances d'aérobic quotidiennes à un patient aux membres fracturés. La mentalité planificatrice de cette institution qui la conduit à appliquer le même programme partout est peu adaptée à ces sociétés malades. Souvent, ajoute-t-il, lorsque le gouvernement adopte les mesures préconisées, la population descend dans la rue pour protester contre l'austérité et rejette la faute sur le FMI. Un des grands problèmes dans les plans stabilisateurs du FMI est qu'ils bouleversent la politique interne du pays »*.

Le développement démocratique véritable est en soi une proposition déstabilisatrice, puisqu'inévitablement il est un défi pour le rôle et le pouvoir des institutions financières internationales. La fragilité de l'économie a des répercussions politiques. Une chute des revenus peut compromettre ou même ruiner les services de base, y compris la sécurité physique des personnes. La fragilité ou les faibles performances sont souvent liées aux années d'ajustements structurels imposés par les donateurs, qui aboutissent au pire sur de violents conflits ou d'importantes violations des droits économiques et sociaux.

Les ajustements structurels et les *spin-offs* qui les suivent sont responsables du démantèlement des structures politiques et

administratives, de l'exacerbation des conflits entre élites et de troubles sociaux. La libéralisation de l'économie tend à favoriser l'émergence d'élites nouvelles et accroître le rôle de groupes industriels extérieurs, provoquant le mécontentement des producteurs locaux et augmentant la pauvreté et le chômage. L'émigration et l'envoi d'argent par les émigrés peuvent atténuer les conflits et offrir une soupape de sécurité, mais ils déclenchent dans les pays riches des réactions frisant l'hystérie.

En Amérique latine, nous avons assisté à la réapparition d'un phénomène ancien doté d'un nouveau nom : la faillite et la fragilité des États, qui se manifestent par l'incapacité des gouvernements à garantir les droits et services fondamentaux. Elle résulte des pressions exercées, qui enlèvent du pouvoir économique aux élites traditionnelles au profit d'acteurs multinationaux. Les IFI et les « donateurs » recommandent fermement des « réformes » économiques et politiques et soutiennent les privatisations et libéralisations.

Washington paraît obsédé par le Venezuela, mais il s'agit là d'une diversion par rapport aux vraies questions posées par la restructuration des États sud-américains. L'ancien chef économiste de la Banque mondiale, Joseph Stiglitz, a d'ailleurs déclaré à ce propos : *« L'erreur est d'essayer de comprendre Chavez. Ce qu'il nous faut comprendre, c'est pourquoi le modèle de l'économie de marché n'a pas fonctionné, pourquoi il n'a pas réussi à intégrer socialement les majorités populaires, de Mexico à la Terre de Feu »* (cité par Kyriakou, 2006).

La structure globale du pouvoir, dans sa forme économique et militaire, peut (et est parfois conçue pour) déstabiliser les gouvernements du Sud. Les changements politiques qui ne correspondent pas aux besoins de l'économie politique globale ou de la guerre contre le terrorisme ne recevront guère d'« assistance », sauf celle octroyée aux forces s'efforçant à l'intérieur de renverser le régime. Les processus internes se développent selon des contraintes externes et avec des espaces de discussion politique et de responsabilité démocratique très réduits.

Jusqu'à il y a peu, les gouvernements d'Amérique latine ne se sentaient pas assez forts pour explorer des possibilités de développement et de sécurité différentes de celles définies par Washington. L'intervention, les attentes extérieures peuvent peser sur l'État et c'est là peut-être la source principale de sa faillite ou de sa faiblesse, bien plus que la corruption et l'absence de « bonne gouvernance »

invoquées par la « sagesse » des donateurs. Le problème, soutient le Nord, n'est pas à chercher dans le conseil donné mais dans la réticence des pays à le suivre.

Le Pentagone et la guerre contre le terrorisme en Amérique latine

Le 11 septembre 2001 convainquit l'élite gouvernant les États-Unis que les mécanismes normaux permettant de traiter les menaces contre la sécurité étaient insuffisants. Les libertés individuelles devaient s'estomper devant le contre-terrorisme, affaiblissant ainsi les institutions démocratiques. Si cela s'est marqué aux États-Unis et chez certains de leurs alliés, c'est en matière de relations extérieures que la tendance s'est exacerbée. Dans certaines régions de l'Amérique latine, cela s'est parfois traduit par un retour à des traits propres aux États sécuritaires et anticommunistes de la Guerre froide.

En Amérique du Sud et dans les Caraïbes, le Pentagone a réclamé une « *nouvelle architecture de sécurité hémisphérique* », afin d'intégrer plus étroitement les forces de sécurité de la région à la structure et à la politique générale du commandement militaire états-unien. Une des exigences immédiates fut d'obtenir une participation sud-américaine à l'occupation d'Haïti et de l'Irak. En 2006 cependant, seul le Salvador continuait à envoyer des soldats en Irak.

Parallèlement, Washington poursuit ses pressions sur les armées latino-américaines pour intensifier la surveillance domestique et pour prendre la main dans ce qu'il appelait les « *espaces sans contrôle* », cela pouvait aller des bidonvilles aux côtes, en passant par les zones rurales où le rôle de l'État est limité. Les causes profondes de l'absence de l'État restent méconnues, pour donner priorité à la dimension sécuritaire, ce qui, en affaiblissant le contrôle civil, conduit à brouiller dangereusement les limites entre fonctions policière et militaire.

Ce ne sont pas les seules frontières qui furent estompées. Lorsque la souffrance sociale a conduit à des manifestations de protestation pacifiques dans différents pays du continent, celles-ci furent régulièrement « criminalisées » et traitées comme des menaces à la sécurité. « *Les terroristes, les trafiquants de drogue, les preneurs d'otages et les gangs criminels forment une constellation criminelle qui cherche de plus en plus à déstabiliser les sociétés civiles* », déclarait Donald Rumsfeld en 2004, lors de la réunion des ministres de

la défense des Amériques. James Hill, chef du Southern Command du Pentagone fut plus explicite : « *Au regard de la menace actuelle, les limites légales n'ont plus de sens* » (cité par Grandin, 2007).

Le Pentagone a poussé les forces armées d'Amérique latine et des Caraïbes à s'impliquer plus sur les différents fronts de la guerre contre le terrorisme, dans l'occupation d'Haïti, la lutte contre la guérilla colombienne, à jouer un rôle plus important dans l'aide lors de catastrophes, à intégrer les commandements militaires en Amérique centrale et à permettre aux États-Unis l'installation de bases militaires et autres opérations avancées. Lors de la réunion de 2006 des ministres de la défense à Managua, les États-Unis insistèrent de nouveau pour que les forces armées du continent s'engagent dans la guerre contre le terrorisme, non seulement dans la région mais ailleurs également.

Dans sa réponse à Rumsfeld en 2004 à Quito, le ministre de la défense chilien rappela que les Nations unies étaient « *le seul forum ayant une légitimité internationale pour agir globalement en matière de sécurité* ». Le ministre argentin déclara que lui-même et ses collègues étaient en mesure de s'occuper de leurs propres frontières et que « *le terrorisme était une préoccupation, non une priorité absolue* ». Le général René Vargas, ancien chef de l'armée équatorienne, affirma que la proposition de Rumsfeld était une tentative pour « *s'assurer le contrôle* » du pétrole et de l'eau : « *en Amérique latine, il n'y a pas de terroristes, seulement de la faim et du chômage et des délinquants qui recourent au crime. Que voulez-vous que nous vous fassions ? Vous frapper avec une banane ?* » (cité par Grandin, 2007).

Et la journaliste canadienne Naomi Klein écrivait déjà à juste titre en 2003 que « *ce sont les organisations sociales des pays latino-américains qui mènent la vraie campagne contre le terrorisme : le Mouvement des sans-terre au Brésil, les chômeurs argentins, la Confédération des nationalités indigènes d'Équateur, les planteurs de coca de Bolivie et beaucoup d'autres ; ce sont eux qui mènent la vraie guerre, non par la force de l'ordre, mais en proposant des alternatives aux tendances fondamentalistes qui apparaissent partout où il y a un vrai désespoir* » (Klein, 2003).

Dans une grande partie de l'Amérique latine, la faiblesse de l'État a été endémique, si l'on admet que les accès d'autoritarisme ne sont ni un signe de « fragilité », ni un signe de force. Les causes sont multiples et l'on peut citer les crises institutionnelles, les intérêts

étroits des élites au pouvoir et bien entendu les soulèvements populaires souvent pacifiques qui ont entraîné la chute de leaders et, de plus en plus, celle de régimes politiques.

L'Équateur, la Bolivie et le Venezuela viennent aussitôt à l'esprit, même si chacun de ces pays a ses propres spécificités. Aussi étrange que cela puisse paraître, Washington a désormais un problème avec l'absence de souveraineté dans certaines parties de la région. La doctrine du Pentagone est d'aider les États fragiles à prendre le « *contrôle effectif* » de territoires qui sont supposés être ou qui pourraient devenir des terrains d'opération pour des organisations terroristes. Si l'extension d'une autorité politique et civile effective dans des régions reculées pourrait être un bienfait en facilitant l'accès aux services publics, ce qu'entend le Pentagone est tout autre chose : il souhaite que les forces armées se chargent de cette occupation, avec à l'esprit des considérations sécuritaires.

Il en résulte que l'appareil militaire acquiert une influence politique plus importante et plus de liberté de manœuvre dans ses opérations. Ce n'est pas un hasard : selon Adam Isaacson, la politique des États-Unis « *vise à diriger l'aide militaire vers les zones non contrôlées, et à y annuler la frontière séparant la fonction militaire de la policière, conférant à l'armée un rôle nouveau dans la politique intérieure des pays de la région* » (2006). L'insécurité est-elle d'abord le résultat de la pauvreté, du chômage et de la faiblesse des institutions, réclamant une transformation de l'État et de la politique ? Ou bien est-ce le contraire, comme l'affirment les États-Unis ? Et cela requiert-il un gonflement des forces de sécurité ? Les cas de la Colombie et de l'Équateur illustrent les implications de l'une et l'autre option.

La « contre-guérilla » en Colombie

Avec des inégalités économiques qui sont parmi les plus fortes du monde, la Colombie est aussi, hors le Moyen-Orient et l'Afghanistan, le plus grand bénéficiaire de l'aide états-unienne. Elle reçoit un tiers de toute l'aide octroyée à l'Amérique du Sud et 80 % de cette « assistance » est militaire (*The Economist*, 22 mai 2007). L'antiterrorisme suppose la contre-guérilla et l'essentiel du soutien des États-Unis concerne les forces armées, l'aide économique et sociale venant loin derrière. Cette politique antiterroriste simpliste réduit les possibilités de trouver une solution au conflit opposant depuis trois décennies le gouvernement à l'extrême gauche armée.

Conflit que compliquent encore les agissements de groupes paramilitaires de droite, des trafiquants de drogue et de groupes criminels.

Après son élection en mai 2002, le président Alvaro Uribe lança une attaque massive contre les guérillas et le narcotrafic. Il obtint des changements constitutionnels qui lui permirent un second mandat, remporté grâce à une forte majorité en 2006. Mais dès la fin de cette même année, apparurent d'embarrassantes révélations de paramilitaires liés à son propre parti, à des membres du gouvernement et même du cabinet. La stratégie soutenue par les États-Unis conduisit à une nouvelle crise gouvernementale, se manifestant par l'éten due de l'infiltration du gouvernement par les cartels de la drogue et les paramilitaires. Ce qui, aux dires de certains critiques, faisait de la Colombie un « narco-État » ou « para-État ». Par la suite, plusieurs politiques et fonctionnaires proches d'Uribe furent arrêtés.

Uribe prétendit qu'il luttait contre tous les groupes armés illégaux, niant tout lien avec les paramilitaires, dont ceux responsables de l'imposition du règne de la terreur dans certaines régions du pays. C'est un fait avéré pourtant que des dizaines de milliers de « *paras* » ont été créés non seulement par les trafiquants de drogue et par les propriétaires terriens, mais également par l'armée et certains politiciens, en apparence pour lutter contre les guérillas, mais aussi pour pratiquer extorsions et autres activités criminelles. Les adversaires d'Uribe lui ont reproché de chercher à revenir aux pratiques centralisées et autoritaires du passé, à la doctrine de la « sécurité nationale ».

Si des tendances à une recentralisation du pouvoir apparaissent également en Équateur, Bolivie et Venezuela, elles suivent une logique toute différente et résultent de mandats électoraux exempts de l'influence de l'élite ou des forces armées. Sans surprise, le gouvernement états-unien soutient la centralisation des pouvoirs en Colombie, mais la combat au Venezuela, en Équateur et en Bolivie. Cela doit sans doute beaucoup au fait que la Colombie est toute prête à signer un accord de libre-échange avec les États-Unis, ce que rejettent ses trois voisins qui en outre défient les compagnies pétrolières et gazières étrangères, alors que la Colombie leur déroule le tapis rouge. Selon William Drennan d'Exxon Mobil, la Colombie offre « *parmi les meilleures conditions fiscales au monde* » (*The Economist*, 1^{er} février 2007).

La transformation de l'État colombien a cherché à mettre le gouvernement et ses forces armées en meilleure position pour combattre les Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), aux dépens de la situation déjà dégradée des droits fondamentaux. Uribe et les chefs militaires ont profité de la « guerre contre le terrorisme », pour obtenir des ressources matérielles et une légitimité politique, afin de mener à bien le plan de contre-guérilla et de maintenir au pouvoir les élites traditionnelles. En dépit des limites inhérentes à une stratégie fondée sur un soutien extérieur, le président Uribe s'est fait l'écho de la rhétorique états-unienne, alignant sa politique intérieure et étrangère sur celle des États-Unis, au détriment de ses relations avec ses voisins.

Une nouvelle campagne États-Unis-Colombie, appelée *Plan Patriota*, était censée en 2007 remédier à la fragilité de l'État, en fournissant au gouvernement colombien une assistance massive pour combattre la guérilla et, dans une moindre mesure, les cartels de la drogue et le crime organisé. Paradoxalement, cette entreprise est facilitée par l'absence de contrôle civil et politique sur les forces de sécurité, ce qui en soi est la marque d'un État défaillant.

La réinvention de l'État en Équateur

En Amérique latine, il y a deux sources de pouvoir : l'une résulte des faveurs économiques et militaires des États-Unis, l'autre émane d'un électorat mobilisé réclamant plus de respect et de sensibilité sociale de la part de ses élus. Servir l'un de ces deux maîtres est difficile et peut générer de la faiblesse, mais tenter de servir les deux à la fois est une recette infaillible d'échec. En Équateur comme en Bolivie, les élections de ces dernières années ont porté au pouvoir des candidats et des options visant clairement un changement politique et socio-économique radical.

Cette tendance crée des tensions et des ambiguïtés multiples, notamment parce que les élites traditionnellement au pouvoir et les États-Unis ne la considèrent pas avec bienveillance et sèment des obstacles sur sa route. Les nouveaux gouvernements sont alors tentés d'employer la manière forte avec les opposants (et leurs organes de presse). Cela étant, les partisans du processus de changement pensent qu'une nouvelle concentration des pouvoirs peut se révéler nécessaire pour réaliser les changements constitutionnels visant à institutionnaliser les transformations politiques et

sociales, légalisant notamment de nouvelles formes de participation populaire dans la prise de décision.

Les mandats et les majorités résultent pour une part non négligeable de l'échec des politiques des États-Unis et des pays donateurs, depuis les prérogatives du consensus de Washington jusqu'à la présence de troupes états-uniennes. En Équateur cela s'est traduit par un rejet général de la présence de compagnies pétrolières étrangères et de la base que les États-Unis avaient à Manta, ainsi que par la mémoire des dizaines de milliers de paysans qui ont fait un procès à DynCorp pour avoir répandu sans discrimination des produits chimiques non testés qui ont anéanti leurs récoltes vivrières, empoisonné des adultes et tué des enfants et du bétail (Grandin, 2007).

L'objectif est de bannir les politiques et les mentalités qui ont perpétué l'injustice en Équateur, l'ont empêché de diminuer son taux de pauvreté, d'obtenir un meilleur contrôle sur ses ressources et son territoire et l'ont contraint à tolérer une présence militaire étrangère. En soi, il ne s'agit pas nécessairement de mesures contre les États-Unis : des entreprises européennes, canadiennes et brésiliennes d'extraction minière ou autre sont concernées. Mais dans le contexte plus large du continent, il est évident que les États-Unis sont la nation la plus touchée lorsqu'un pays reprend le contrôle de ses ressources et regagne le respect de soi-même.

Comme Evo Morales en Bolivie et dans une moindre mesure Hugo Chavez au Venezuela, le président Rafael Correa, élu en 2006 et réélu en 2009, a incarné l'aspiration de la société à des réformes en profondeur et à la démocratisation de tout l'appareil de l'État. Trois innovations politiques ont d'ailleurs mis en évidence la détermination du gouvernement équatorien à renforcer le rôle de l'État de façon démocratique, légale et responsable. La première de ces mesures fut prise par Correa dès son entrée en fonction. Il annonça que le gouvernement n'avait pas l'intention de renouveler l'accord bilatéral de 1999 qui accordait aux États-Unis le droit de stationner des troupes sur la base de Manta, sur la côte sud de l'Équateur. Exemple remarquable de faiblesse de l'État, cet accord avait alors contourné l'obligation de recevoir l'approbation du parlement. Pour le nouveau gouvernement équatorien, il ne peut y avoir de politique de sécurité durable s'il n'y a pas souveraineté à tous les niveaux.

Deuxièmement, en opposition ouverte avec les paramètres néolibéraux du FMI, Rafael Correa a voulu respecter sa promesse de

définir un modèle de développement axé sur le peuple. Entre 1960 et 2000, l'Équateur a « bénéficié » de seize prêts du FMI dont les conditions ont gravement pesé sur sa population. Il s'est notamment vu contraint d'abandonner sa monnaie pour adopter le dollar. En novembre 2006, lors de son discours inaugural, Rafael Correa déclara qu'il fallait en finir avec le système pervers qui avait « *détruit notre démocratie, notre économie et notre société* ». Il se donna pour mission de réinventer l'État, alors toujours dominé par ceux que lui-même et ses partisans considéraient comme une oligarchie politique et économique corrompue, favorable aux États-Unis et au libre-échange.

Même Michel Camdessus, ancien président du FMI a un jour déclaré que l'Équateur se caractérisait « *par une relation incestueuse entre des banquiers, des groupes de pression politiques et financiers et des fonctionnaires corrompus* » (cité par Burbach, 2007). L'objectif était donc de réinventer non seulement l'État mais le pays comme démocratie plurinationale participative qui puisse revendiquer la souveraineté équatorienne et mandater l'État pour accomplir des réformes économiques et politiques au bénéfice de la majorité et sans égards pour l'avis des anciennes élites et du FMI. En contraste avec la politique fiscale conservatrice menée par ses prédécesseurs, Correa, au lieu de rembourser la dette étrangère qu'il dénonce comme illégitime, augmenta les dépenses pour les programmes sociaux. Jusque-là, quelque 90 % des revenus du pétrole équatorien (principale source de revenus) étaient consacrés au remboursement de la dette.

Troisième innovation, le nouveau gouvernement décida d'organiser un référendum sur l'élection d'une Assemblée constituante chargée de rédiger une nouvelle constitution. « *Les institutions équatoriennes se sont écroulées* », déclara-t-il. « *Après avoir renversé les dogmes néolibéraux, il fallait une nouvelle constitution pour préparer le pays au 21^e siècle, pour dépasser les difficultés politiques et sociales dans lesquelles le pays est enlisé.* » Lorsqu'un groupe de juristes tenta de bloquer le référendum, une large coalition émanant de la société civile se forma pour soutenir l'initiative et préparer les discussions constitutionnelles autour de la création de nouvelles structures politiques, juridiques et économiques. Les mouvements sociaux se sont mobilisés pour inscrire dans la constitution le maintien de la souveraineté nationale, la nationalisation des ressources naturelles, la défense de la biodiversité et la promotion

d'une réforme agraire. Le représentant de la Banque mondiale fut invité à faire ses bagages et à partir.

Retrouver la souveraineté nationale et la responsabilité du secteur public

S'il s'appuyait sur les changements positifs survenus en Amérique latine, le débat sur la faillite/faiblesse de l'État pourrait avoir plus de légitimité qu'il n'en a actuellement. Le renforcement de l'État pourrait être considéré en termes de mobilisation de masse, de nouvelles formes de participation démocratique, et de renationalisation souveraine des ressources de base et des services publics. Mais la globalisation et ses composantes économiques et militaires — avec sa propre conception de la faillite et de la faiblesse — persistent en pratique (et souvent en théorie) à manifester une aversion profonde pour la démocratisation et la souveraineté. Les conditions des prêts ont permis aux États-Unis, aux IFI, aux entreprises et aux « donateurs » de libéraliser à tel point les activités économiques que les États ont perdu le contrôle sur les investisseurs étrangers. À quoi il a fallu ajouter les exigences de la « guerre contre le terrorisme », contre le narcotrafic et contre les guérilleros colombiens. Il n'est guère surprenant que, soumis à de telles pressions, des États se soient fragilisés ou écroulés ou qu'ils aient dû recourir à la répression pour survivre.

Bref, les notions de faillite/faiblesse de l'État sont de peu d'utilité politique et analytique, à moins de les entendre en termes de ce que la majorité des citoyens d'un pays attend de son gouvernement. Ne pas réussir à garantir un ensemble suffisant de ressources minimales devrait être considéré comme une faillite de l'État plutôt que comme une invitation à des entreprises étrangères de s'implanter, de déréguler et de privatiser à tout va. L'objectif est de reprendre ce qui appartient à la communauté et, là où on les a accordées, de supprimer les privatisations nuisibles à l'intérêt général. Les États peuvent et doivent subir de profonds changements, causant quelquefois, par définition, des bouleversements dans les anciennes institutions et dans les relations internationales. Les démocraties doivent s'approfondir ou disparaître.

Refuser d'adopter le modèle du libre-échange et de satisfaire aux exigences sécuritaires des États-Unis, cela est-il de la barbarie et mérite-t-il une souveraineté au rabais ? Une nation qui refuse de suivre ce modèle est-elle une menace pour la civilisation

occidentale ? Est-elle condamnée à la « faillite » et, de ce fait, à subir un changement de régime ? C'est là la logique de la « guerre contre le terrorisme », mais aussi de l'expansion du capitalisme colonialiste qui tente de s'assurer plus de débouchés, plus de main-d'œuvre bon marché, plus de matières premières et plus de possibilités d'investissement. Les États, les économies et les sociétés elles-mêmes doivent-elles être structurées en vue de mieux s'insérer dans l'ère de la suprématie états-unienne ?

En fin de compte, la question est de savoir si les États et les électorats du Sud et d'ailleurs se verront interdire le droit de déterminer l'avenir de leurs pays et s'ils seront habilités à exercer ce droit de façon légitime et responsable, au niveau national et international. Aussi longtemps que ce droit ne sera pas garanti, les traumatismes et les désordres continueront d'affecter non seulement quelques États, mais l'ensemble du système international. Et c'est le système – l'impérialisme – qui doit disparaître, non les démocraties en construction.

Traduction de l'anglais : Marielle Carlier

Bibliographie

- Aguirre M. (2006), « Failed states or weak democracies? The State in Latin America », *OpenDemocracy.net*, 17 janvier.
- Bendaña A. (2006), « From Peace-Building to State-Building: One Step Forward and Two Backwards? », Paris, Ceri, Managua, Cei.
- Burbach R. (2007), « Ecuador's Nascent Leftist Government Victorious in Confrontation with the Right », *Znet*, 25 mars.
- Eaesterly W. (2006), *The White Man's Burden, Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, New York, Penguin Press.
- Grandin G. (2007), *Empire's Workshop, Latin America, the United States and the Rise of the New Imperialism*, New York, Henry Holt.
- Ibon (2006), *The Reality of Aid 2006: Focus on Conflict, Security and Development Cooperation*, Manille, Ibon Books.
- Isaacson A. (2006), « United States Security Cooperation Policy in Latin America », *The Reality of Aid*, Ibon Books.
- Klein N. (2003), « The Daily War », *Guardian*, 17 mars.
- Koonings K. & Kruijt D. (dir.) (2005), *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*, London, Zed Press.
- Kyriakou N. (2006), « Chavez's Market Vision », www.tompaine.com/articles/2006/12/14.