

## Continentalisation

Cahier de recherche 01-02  
JUIN 2001

# L'AIDE ÉCONOMIQUE AMÉRICAINE ET LA SÉCURITÉ DANS LES AMÉRIQUES

ANNE DUHAMEL



Groupe de recherche sur l'intégration continentale

Université du Québec à Montréal  
Département de science politique  
C.P. 8888, succ. Centre-Ville, Montréal, H3C 3P8

<http://www.unites.uqam.ca/gric>

## **CENTRE ÉTUDES INTERNATIONALES ET MONDIALISATION**

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM)



L'Amérique latine et les Caraïbes n'ont cessé d'occuper une place d'importance stratégique et économique pour les États-Unis. Plus particulièrement après la deuxième guerre mondiale, avec la montée de la menace communiste se structureront davantage les politiques et le cadre d'intervention des États-Unis pour la région, Washington cherchant à renforcer sa position contre le bloc soviétique. D'abord avec la création, dès 1946, de l'École des Amériques dont le but clairement affiché était d'habiliter les forces de sécurité de la région à affronter le «communisme» et les mouvements «révolutionnaires». Puis, avec l'adoption, en 1947, du Traité interaméricain d'assistance réciproque (TRIAR, connu aussi sous le nom de Traité de Rio<sup>1</sup>). Ce traité qui mettait toutes les armées du continent sous la tutelle de Washington, désormais patronne en titre de la sécurité collective, lui conférait la «défense continentale» contre toute menace extérieure à l'hémisphère et confiait les affaires de «défense intérieure» aux armées nationales. Vint ensuite la création en 1948 de l'Organisation des États Américains (OEA) dont la Charte avait pour but de fortifier la position du bloc américain contre celle du bloc soviétique en visant *le renforcement de la collaboration entre ses membres et la défense de leur souveraineté, intégrité et indépendance*. Apparurent, dès le début des années 50, les programmes d'assistance de la CIA dont les opérations spéciales et secrètes se sont multipliées pour des motifs économiques, politiques et de sécurité dans sa lutte contre le communisme. Puis, avec la victoire des *revolucionarios* cubains et l'expansion des mouvements insurrectionnels des décennies 60 et 70 dans l'ensemble du continent latinoaméricain, la stratégie de défense prônée par le Traité interaméricain d'assistance réciproque subira des modifications déterminantes, priorisant désormais la «défense interne» pour contrer l'«ennemi interne» (mouvements sociaux, guérillas, partis de gauche, etc.), dit associé aux forces étrangères (l'URSS et ses satellites) qui «attaquaient à la sécurité nationale»<sup>2</sup>. Ainsi, en janvier 1961, le département d'État dans sa nouvelle politique, *A New Concept for Hemispheric Defense and Development*, annoncera: *The United States should phase out "continental defense roles" for Latin American forces and should influence military leaders towards greater emphasis on*

---

1 Voir le Traité à l'adresse suivante: <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-29.html>

2 Roger Isaula, «Honduras: Permanences idéologiques et stratégiques», *DIAL (Diffusion de l'information sur l'Amérique latine)*, n°1605 (4 juillet 1991), p.1-2.

*maintaining intra-hemispheric peace and contributing to the internal development of their countries*<sup>3</sup>. S'ensuivit alors la période des politiques d'aide reliées aux impératifs de sécurité dans la région. Désormais, l'establishment militaire et stratégique américain concevait comme bons tous les moyens possibles de combattre l'ennemi communiste, notamment les moyens économiques. Pour l'establishment militaire et stratégique américain, un certain degré de développement politique et économique des nations amies était crucial pour gagner l'assentiment des populations et s'assurer de leur loyauté face à l'ennemi communiste. Cette période prit fin avec la chute du mur de Berlin. Aujourd'hui, en cette ère post-guerre froide, la menace communiste étant devenue négligeable, il importe de s'interroger sur l'orientation de Washington dans sa politique d'aide économique accordée aux pays d'Amérique latine et de vérifier si cette aide continue de servir la stratégie de sécurité nationale des États-Unis.

### **L'aide économique américaine: une notion floue**

Lorsque nous parlons d'aide économique, qu'entendons-nous? Au premier abord, considérant que les experts ne s'entendent ni sur sa définition ni sur ses fins<sup>4</sup>, il importe de relever le flou de la notion d'aide économique en politique étrangère américaine. Pour certains experts, l'aide économique indique uniquement l'aide publique au développement<sup>5</sup>; pour d'autres, cette notion inclut toute forme d'aide économique aux pays du Tiers-Monde (assistance en sécurité, aide au développement, aide d'urgence, aide alimentaire, aide humanitaire, etc.). Il est d'autant plus difficile à un profane d'avoir une idée claire des tenants et aboutissants de l'aide économique dans la mesure où, il y a apparition fréquente de nouveaux programmes ou catégorisations prenant différentes significations d'une agence gouvernementale à l'autre. Bon nombre

---

<sup>3</sup> Tom Barry, *Low Intensity Conflict: The New Battlefield in Central America*, Albuquerque, The Inter-Hemispheric Education Resource Center, 1986, p.6.

<sup>4</sup> Le terme aide économique se retrouve le plus fréquemment sous le vocable de *foreign assistance* ou *foreign aid*.

<sup>5</sup> Pour Carol Lancaster, professeur à Georgetown University et éminente spécialiste de l'heure sur les questions d'aide, l'aide économique se limite à l'aide au développement telle que définie officiellement par l'OCDE et le Comité d'aide au développement (un sous-comité de l'OCDE). Selon une entrevue par courriel avec Mme Lancaster, l'aide économique et l'aide militaire sont conçues et implantées presque totalement séparément aujourd'hui. Cette position est contestable puisque, pour certains projets, toutes les agences gouvernementales impliquées dans la distribution d'aide sont mises à contribution. C'est le cas par exemple de la lutte anti-drogue ou des programmes de démocratisation.

de ces programmes, étant fragmentés, passent souvent totalement inaperçus du Congrès et du public et, de plus, les pratiques de justification budgétaire pour ces programmes varient d'une agence à l'autre, ce qui rend leur identification et leur compréhension difficiles. D'autre part, plusieurs agences peuvent entreprendre les mêmes tâches. Par exemple, l'Agence internationale de développement (USAID), les Corps de la Paix, le département d'État s'occupent toutes les trois de programmes d'intervention en temps de crises humanitaires. Un des avantages de ce chevauchement institutionnel, s'il y en a un, est qu'un projet particulier peut recevoir du financement provenant de sources multiples.

La grande majorité de l'aide accordée par les États-Unis est bilatérale. Pour l'année 2000, l'aide bilatérale totalisait \$7979 millions contre \$1395 millions pour l'aide multilatérale<sup>6</sup>. Parmi les principales catégories d'aide bilatérale, on retrouve l'aide au développement, les *Economic Support Funds (ESF)*, l'aide spéciale pour la Russie et les États nouvellement indépendants, l'aide alimentaire, les programmes anti-drogue et les Corps de la Paix. Pour les fins de ce dossier, nous nous sommes attardés à analyser la politique américaine en matière d'aide bilatérale.

### **Quatre traits distincts de l'aide économique**

Malgré cette ambiguïté conceptuelle et la confusion quant à la teneur des différents programmes d'aide, nous pouvons dégager quatre traits distincts de l'aide économique octroyée entre la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'au début des années 90.

1) Tout d'abord, après la deuxième guerre mondiale, avec l'avènement de la guerre froide et l'accession à l'indépendance des anciennes colonies, l'aide étrangère est devenue un instrument fondamental de la politique étrangère des États-Unis et un élément important de leur sécurité nationale. À partir de ce moment, l'aide sera toujours liée à la stratégie de sécurité nationale et en devient une composante importante<sup>7</sup>. L'utilisation de l'aide comme instrument de la politique de sécurité nationale a fait et fait toujours l'objet de débats au Congrès et au Sénat, de même qu'entre les spécialistes de la question, voire dans l'opinion publique. Néanmoins, périodiquement, malgré les différentes tentatives de réforme, l'importance de l'aide économique comme instrument de

---

<sup>6</sup> USAID. *USAID Congressional Presentation 2001*, Washington D.C. : USAID, 2000, <http://www.info.usaid.gov/press/releases/2000/budget2001.html>

<sup>7</sup> Pour certains spécialistes, la sécurité des États-Unis serait la raison d'être principale de l'aide.

promotion des intérêts tant économiques que de sécurité a toujours été réaffirmée<sup>8</sup>.

2) Jusqu'à tout récemment, les politiques en matière d'aide étrangère ont été marquées par deux constantes: la peur de l'expansion communiste dans le Tiers-Monde et l'avancement des intérêts économiques américains dans le monde. Se fondant sur l'expérience du Plan Marshall qui permit la reconstruction de l'Europe après la guerre, le département d'État a commencé à fournir de l'aide économique aux pays alliés du Tiers-Monde dans les années 50<sup>9</sup>.

3) L'aide économique et l'aide militaire sont régies par le même décret depuis la mise en place en 1961, par l'administration Kennedy, du *Foreign Assistance Act (FAA)*, la loi cadre en matière d'aide encore en vigueur aujourd'hui. C'est dans un contexte de hantise de la propagation du communisme dans le Tiers-Monde que cette loi a été élaborée. L'aide militaire, conçue jusqu'alors séparément de l'aide économique, sera intégrée au *Foreign Assistance Act* après de nombreux débats, pour en composer la Partie II, intitulée: *The International Peace and Security Act*. L'aide économique est détaillée dans la Partie I: *The Act for International Development*. Dès lors, l'aide économique et l'aide militaire sont intrinsèquement liées et ont comme but de contrer l'expansion du communisme. Le *Foreign Assistance Act* sera aussi l'acte

---

<sup>8</sup> Tel que l'illustre l'exemple de la Commission Carlucci mise sur pied en 1983 pour revoir les programmes d'aide qui conclua que «l'aide étrangère était indispensable pour l'atteinte des objectifs de la politique étrangère», sa conclusion ne fait alors pourtant pas l'unanimité; ou encore tel que l'illustre l'exemple du Rapport Hamilton-Gilman, un rapport du House Committee on Foreign Affairs (HFAC), qui en 1988, procède à une réévaluation de l'aide et en vient aux mêmes conclusions que l'équipe Kennedy, trente ans plus tôt.

<sup>9</sup> Les politiques d'aide ont connu une évolution selon trois périodes depuis la fin de la deuxième guerre mondiale jusqu'à la création de l'USAID. La première période (1945-1951), celle du *Plan Marshall*, se caractérise par une distribution d'aide surtout économique à l'Europe pour son redressement et par la montée de la peur d'une éventuelle conversion au communisme de la Grèce, de la Turquie et de certains pays européens où des partis communistes sont alors en plein essor (France, Italie, Belgique,...). La deuxième période (1951-1961), celle du *Mutual Security Act* de 1951 et de 1954, se distingue par la primauté accordée à l'aide militaire aux pays frontaliers de l'URSS et de la Chine afin d'endiguer le communisme (Grèce, Turquie, Iran, Pakistan, Thaïlande, Indochine, Taiwan, les Philippines, la Corée...). À la suite de l'éclatement de la guerre en Corée (1950) et en Indochine, le Président Truman se voit contraint, malgré l'introduction de son *Point Four* en 1949 (une première politique d'aide au développement pour les régions sous-développées qui ne se concrétisera que partiellement, surtout par de l'aide technique), d'orienter l'aide vers de l'assistance militaire afin de garantir la sécurité des États-Unis et celle de leurs alliés. Enfin, la troisième période (1961-1973) est marquée par la prépondérance du concept d'aide économique au développement.

de naissance de l'Agence internationale de développement (USAID), placée sous la supervision du département d'État. Opérant à titre d'agence semi-indépendante, l'USAID administre la presque totalité de l'aide bilatérale. Le reste relève d'autres organes exécutifs, dont principalement du Trésor (banques multilatérales de développement), du département d'État, des Corps de la Paix (organisme de volontaires), du département de la défense et du département de l'agriculture (qui gère une petite partie du budget de l'aide alimentaire, la plus grande partie incombant à l'USAID).

4) Enfin, l'usage de l'aide économique accordée aux pays d'Amérique latine, comme aux autres pays du Tiers-Monde, sera étroitement lié à l'usage de l'aide militaire selon la stratégie de sécurité nationale adoptée par l'administration en place; une tendance qui s'est accentuée avec le triomphe de la révolution cubaine en 1959. Ainsi, dans les années 60, la politique en matière d'aide économique répondra à des fins d'«endiguement» (*containment*) du communisme et de «contre-insurrection» (*counterinsurgency (COIN)*) de l'administration Kennedy. Celle des années 70 sera ponctuée d'intermèdes au plan stratégique, d'où les tergiversations quant à l'adoption d'une politique d'aide claire. Enfin, durant les années 80, elle sera liée aux stratégies de «recul» (*roll back*) du communisme et de «conflit de faible intensité» (*low intensity conflict (LIC)*) de l'administration Reagan.

### **L'utilisation conjointe de l'aide économique et de l'aide militaire selon les stratégies de sécurité nationale<sup>10</sup>**

Dans les années 60, les stratégies d'endiguement et de contre-insurrection ont pour but de contenir géographiquement l'URSS et ses satellites dans le Tiers-Monde. À l'époque, les révolutions nationalistes ou de gauche qui éclatent un peu partout dans le Tiers-Monde sont mises au compte de l'URSS par certains spécialistes influents et non au compte de la décolonisation et des frustrations de l'après-guerre<sup>11</sup>. Une telle analyse excluait de considérer les révolutions dans leur contexte régional, ce qui dénotait de leur part un manque de connaissance du Tiers-Monde. C'est une prémisse qui fut posée dès la fin de la deuxième guerre mondiale. Pour ces spécialistes, l'URSS cherchait alors à éroder le système d'alliance des États-Unis à la périphérie au lieu de passer à une confrontation directe en Europe. C'est sur cette prémisse épistémologique

<sup>10</sup> Voir Anne Duhamel, *L'évolution de la théorie du conflit de faible intensité : Continuité ou rupture ? Le cas du Honduras*, Université du Québec à Montréal : CEPES, 2001.

<sup>11</sup> Ces spécialistes influents à la tête desquels on retrouvera Walt W. Rostow, professeur au MIT, nouveau conseiller du président Kennedy en matière de sécurité et auteur de la théorie des cinq étapes de la croissance économique.

et normative qu'ils fondèrent leur analyse. Et, pour eux, les indices ne manquaient pas: la victoire de certains mouvements insurrectionnels, tout particulièrement celle des *barbudos* à Cuba, la publication du livre d'Ernesto Guevara sur la guerre de guérilla, l'augmentation de l'aide soviétique à un nombre grandissant de pays sous-développés d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, le discours de Khrouchtchev prononcé en 1961 endossant les mouvements de libération nationale, etc. Autant d'éléments qui inciteront Washington à se doter d'une politique de contre-insurrection. Dans ce contexte, la contre-insurrection avait pour but de contrer les «insurgés» ou «toute forme de manifestation anti-gouvernementale»<sup>12</sup>.

Cette stratégie anti-révolutionnaire comporte deux volets intimement liés l'un à l'autre nécessitant l'utilisation de toutes les ressources politiques, psychologiques, économiques, paramilitaires et militaires disponibles: 1) le «développement interne»: l'encouragement de réformes afin de prévenir ou d'éliminer les causes de mécontentement ou de révolte; et, 2) la «défense interne»: l'élaboration d'un appareil militaire et policier efficace afin de garantir la sécurité interne<sup>13</sup>. Ces deux volets s'appuient sur une coordination inter-agence serrée entre le département d'État, le département de la défense, la CIA, l'Agence d'information des États-Unis (USIA), l'USAID et les différentes missions établies dans les pays ciblés du Tiers-Monde.

En Amérique latine, cette stratégie verra son application dès 1961 avec l'Alliance pour le progrès, l'un des tous premiers projets entrepris par l'USAID. Le projet de l'Alliance contenait deux volets: un volet économique d'une part, qui consistait à proposer des réformes économiques, sociales et politiques afin d'opposer un contre-modèle au modèle révolutionnaire en vue de nuire à la popularité des mouvements insurrectionnels. Ce modèle était fondé en partie sur la théorie de la modernisation et des cinq étapes de la croissance économique de Walt W. Rostow; et un volet de sécurité d'autre part, visant la prévention ou l'éradication des mouvements révolutionnaires perçus comme pouvant compromettre les réformes visées. Cette dernière composante se

---

<sup>12</sup> En 1962, le *National Security Action Memorandum 124* autorise la création du Groupe spécial en contre-insurrection. Ce groupe était chargé par l'équipe Kennedy de l'élaboration d'une doctrine pour contrer les «insurrections» du Tiers-Monde, insurrections définies par le *Joint Chiefs of Staff* comme suit: *[a]s a condition of "illegal opposition to an existing government" that could range from passive resistance, illegal strike action or demonstrations, to large-scale guerrilla operations, but fall short of civil war.* L'objectif ultime du groupe était: *assure unity of effort and the use of all available resources with maximum effectiveness in preventing and resisting subversive insurgency and related forms of indirect aggression in friendly governments* (Tom Barry, *Low Intensity Conflict: The New Battlefield in Central America*, Albuquerque, The Inter-Hemispheric Education Resource Center, 1986, p.5-6).

<sup>13</sup> Les programmes de l'USAID contribuèrent également à ce volet (*Ibid.*, p.7).

fondait sur l'appui aux programmes d'action civique<sup>14</sup>, l'augmentation de l'aide militaire et la promotion de programmes de développement destinés à nuire à la popularité des mouvements insurrectionnels. Il prend de l'ampleur et domine l'Alliance sous les présidents Johnson, Nixon et Ford. C'est en Amérique latine que la stratégie de contre-insurrection aura le plus de répercussion et tout particulièrement en Amérique centrale, l'isthme étant la cible privilégiée de l'Alliance.

Bien que prépondérante dans la pensée militaire et stratégique américaine de 1961-1975, la théorie de la contre-insurrection n'a pas eu l'incidence recherchée sur le cours de nombreuses révolutions, exception faite de l'Amérique latine. Le cas du Sud Viêt-Nam en est le plus flagrant. Ce fut le test ultime de cette doctrine. Les fondements de la doctrine de contre-insurrection ont été établis pendant la guerre du Viêt-Nam sous l'égide de l'administration Kennedy et intégrés dans la stratégie de défense nationale des États-Unis. Mais ils n'ont jamais été testés de façon décisive. D'après Sara Miles, deux visions stratégiques des faucons<sup>15</sup> sont demeurées en conflit pendant toute la durée de la guerre empêchant toute action militaire cohérente sur le terrain. La première était essentiellement militaire: la guerre est une confrontation entre deux armées et il s'agit, par exemple, de détruire les troupes ennemies et de gagner du territoire sur ces dernières. Quant à la seconde, elle était essentiellement politique: la guerre est une confrontation entre deux systèmes idéologiques antagonistes, le communisme et la démocratie, et il s'agit, par conséquent, de détruire les fondements structurels politiques et sociaux de l'ennemi en visant la population civile grâce à l'utilisation de moyens militaires et non-militaires<sup>16</sup>. Cette dernière approche, dont relevait la doctrine de contre-insurrection, étant tactiquement plus flexible, misait sur la «guerre politique» pour gagner le soutien de la population.

Les agences civiles et gouvernementales préféraient cette approche tandis que l'establishment militaire resta fidèle à l'approche conventionnelle. Pour certains analystes, cette distorsion entre les objectifs politiques et les opérations

---

14 L'action civique: l'emploi des forces armées locales ou américaines ou conjointes (locales et américaines) dans des projets communautaires les rapprochant de la population afin de les influencer (ex. : alphabétisation, vaccination, construction de routes, etc.). Ces projets servent à l'entraînement des militaires et à l'amélioration de leur image auprès des populations visées.

15 Les faucons prônaient une intervention militaire au Viêt-Nam et les colombes s'y opposaient.

16 Sara Miles, «The Real War: Low Intensity Conflict in Central America», *NACLA, Report on the Americas*, vol.20, n°2 (Avril-Mai 1986), p.20.

militaires devint contreproductive sur le terrain<sup>17</sup>. C'est ainsi que pendant la guerre du Viêt-Nam, la vision de la CIA et de l'AID s'opposera à celle du Pentagone et de l'armée. Ces derniers, arguant qu'«*il faut toute la puissance et la force d'un tigre pour tuer un lapin*», eurent le dernier mot. La crédibilité des États-Unis était en jeu et un déploiement militaire massif fut mis en oeuvre. Le Viêt-Nam fut dévasté et la guerre perdue... Un changement de stratégie s'imposait.

Après l'humiliante défaite du Viêt-Nam, la doctrine de la contre-insurrection fut mise au rancart, considérée comme non fonctionnelle. Il faudra attendre la nouvelle vague de révolutions des années 70-80 dans le Tiers-Monde pour que l'establishment militaire et stratégique s'interroge sur les véritables causes de l'échec au Viêt-Nam.

Dans les années 70, la relation étroite existant entre les programmes d'aide économique et la stratégie de la contre-insurrection sera remise en question par le succès mitigé des stratégies de modernisation de l'USAID et la défaite du Viêt-Nam entraînant, du même coup, une redéfinition des programmes d'assistance économique. Il y aura d'abord en 1973, l'implantation de la *New Directions Initiative*, une initiative gouvernementale qui mit l'accent sur les «besoins essentiels» des pauvres (une approche issue de la théorie des besoins essentiels de l'époque); puis, à partir de 1977, la politique du gouvernement Carter qui prôna la nécessité de «coexistence des systèmes» et l'acceptation d'une «contestation légitime» venant des pays du Tiers-Monde. Dans cet esprit, la politique d'aide promue par l'équipe Carter misera sur la promotion des droits humains et de réformes sociales et refusera d'appuyer les dictateurs ou les régimes militaires, s'attirant par là les foudres des régimes autoritaires brésilien, argentin, salvadorien et guatémaltèque. L'objectif était alors de délégitimer le communisme, d'éviter les révolutions et d'obtenir le soutien du Tiers-Monde. Cette politique, parfois contradictoire<sup>18</sup>, fut l'objet de critiques et de pressions croissantes de la part du Congrès et du Sénat. Peu à peu, la politique de coexistence avec les révolutions du Tiers-Monde perdra pied et l'administration Carter se verra contrainte de faire des concessions idéologiques. En premier lieu, elle introduira le cadre d'analyse Est-Ouest dans sa politique. Ainsi, à la suite de la dénonciation par le Sénat de la présence de brigades soviétiques à Cuba, l'aide au Nicaragua sera redéfinie dans une

---

<sup>17</sup> James F. Dunnigan and Raymond M. Macedonia, *Getting it Right: American Military Reforms After Vietnam to the Gulf War and Beyond*, New York, William Morrow and Company, 1993, p.69.

<sup>18</sup> En 1979, le gouvernement Carter fournit de l'aide militaire à l'armée salvadorienne en dépit d'informations démontrant l'implication de celle-ci dans des violations de droits humains.

perspective anti-soviétique<sup>19</sup>. En deuxième lieu, l'administration abandonnera ses objectifs de réforme. Le gouvernement Carter décidera d'appuyer l'armée salvadorienne, ce qui ira à l'encontre de sa politique d'encouragement des réformes. Graduellement, la politique étrangère américaine se modifia. Sa transformation se poursuivra avec Reagan à la présidence.

La conjoncture des années 80 amènera le gouvernement Reagan à renouer avec la théorie anti-révolutionnaire. La perception chez certains membres de l'establishment de la sécurité nationale et de cercles de la droite<sup>20</sup>, influents auprès de l'administration Reagan, de la perte de terrain des États-Unis en faveur de l'URSS à la suite de «défaites» accumulées au Tiers-Monde depuis le tournant des années 70 (ex.: «perte» de la Somalie<sup>21</sup>, de l'Éthiopie, du Mozambique, de l'Angola, du Viêt-Nam, du Nicaragua; renversement du chah d'Iran par un mouvement nationaliste islamiste, etc.) ainsi que la perception d'une perte de puissance, d'influence et de crédibilité des États-Unis, inciteront l'équipe Reagan à adopter les stratégies du «recul» du communisme et du conflit de faible intensité. Parmi ces événements, la montée des mouvements révolutionnaires en Amérique centrale<sup>22</sup>, chasse gardée des États-Unis, marque le point culminant de ces déconfitures et sert de catalyseur à cette contre-attaque. Tout comme à l'époque de Kennedy, les conflits politiques et sociaux du Tiers-Monde mis à l'instigation de l'URSS, représentent davantage une menace pour les intérêts et la sécurité des États-Unis que l'éventualité d'une confrontation avec l'URSS en Europe<sup>23</sup>. Identifiant le «péril révolutionnaire» comme la menace de l'heure pour les États-Unis et ses alliés<sup>24</sup>, l'establishment

<sup>19</sup> Carter explique alors que cet apport financier doit «*permettre d'habiliter les peuples menacés pour résister au désordre social et à la possible domination communiste*» (Carter cité par Allan Nairn, «Endgame: A special Report on U.S. military strategy in Central America», *NACLA, Report on the Americas*, vol.18, n°3 (mai-juin 1984), p.22).

<sup>20</sup> Composés, entre autres, de militaires à la retraite et d'intellectuels de l'*American Enterprise Institut (AEI)*, du *Center for Strategic and International Studies* de l'Université Georgetown à Washington, du *National Strategy Information Center*, de l'*Heritage Fondation*, du *Committee on the Present Danger* ou du *Santa Fe Committee*.

<sup>21</sup> Récupérée en 1978.

<sup>22</sup> Mentionnons la victoire des Sandinistes qui entraînera la chute de la famille Somoza, l'alliée le plus fidèle des États-Unis dans l'isthme et l'ascension de mouvements révolutionnaires de gauche au Salvador et au Guatemala.

<sup>23</sup> La plate-forme républicaine de 1980 clame qu'un danger *menace les voies de ravitaillement en énergie et en matière première du monde occidental* (Alain Rouquié, *Guerres et paix en Amérique centrale*, Paris, Seuil, 1992, p. 212).

<sup>24</sup> Caspar Weinberger, secrétaire à la défense dira des conflits révolutionnaires *[t]hese forms of aggression will remain the most likely and the most enduring threats to our security* (Michael T. Klare et Peter Kornbluh, *Low-Intensity Warfare: Countersurgency, Proinsurgency, and Antiterrorism in the Eighties*, New York, Pantheon Books, 1988, p. 4).

militaire et les *think tanks* réclameront l'adoption d'une stratégie nationale concertée et spécialisée afin de combattre adéquatement ce type de conflit, considérant que les États-Unis ne pourraient miser uniquement sur des politiques et des stratégies de dissuasion ou sur une convergence d'efforts exclusifs à l'OTAN pour contenir l'URSS comme c'était le cas sous Gerald Ford et Jimmy Carter<sup>25</sup>. L'adoption d'une «attitude offensive»<sup>26</sup> est d'autant plus imminente que l'expansion de l'ère d'influence de Moscou ne fait aucun doute dans leur esprit, ce dont témoignaient l'invasion soviétique de l'Afghanistan, la victoire des Sandinistes au Nicaragua, la présence des Cubains en Afrique, etc.

La stratégie du conflit de faible intensité fut donc adoptée. Les fondements du conflit de faible intensité reposent en partie sur les mêmes fondements que la théorie de contre-insurrection de l'administration Kennedy, soit l'emploi des moyens économiques, politiques, psychologiques et militaires pour contrer les insurrections. Toutefois, l'administration Reagan, tout en offrant une synthèse des expériences passées et tout en reprenant le flambeau là où l'avait laissé l'administration Kennedy, raffina et poussera plus loin les fondements de cette théorie de la contre-insurrection en intégrant le tout dans un cadre idéologique qui se voulait cohérent et capable de cimenter le soutien institutionnel essentiel à une application efficace de la doctrine sur le terrain. Les stratégies antérieures d'endiguement et de contre-insurrection avaient pour but de contenir géographiquement l'URSS et ses satellites. Plus ambitieuse, la stratégie du conflit de faible intensité vise le rétablissement de l'hégémonie des États-Unis et le recouvrement du territoire apparemment perdu aux mains des Soviétiques. L'administration Reagan réussit ainsi à rétablir l'interventionnisme comme outil primordial de la politique étrangère américaine; bien qu'elle fût confrontée à une opinion domestique réfractaire, affectée par le «syndrome vietnamien»<sup>27</sup>, la théorie du conflit de faible intensité permet une résolution subtile de ce dilemme. Elle se présente comme une option modérée dans un monde décrit «hostile» et «dangereux», et implique de faire une guerre qui

<sup>25</sup> Le Colonel James B. Motley écrira alors dans *Military Review*: [t]he US should reorient its forces and traditional policies away from an almost exclusive concentration on NATO to better influence politico-military outcomes in the resource-rich and strategically located Third World areas (James B. Motley, «A Perspective on Low-Intensity Conflict», *Military Review*, January 1995, p.9).

<sup>26</sup> L'«endiguement» de l'«Empire soviétique» était considéré par des groupes influents tels que le Comité de Santa Fe, comme une approche plutôt défensive qu'offensive (Le Comité de Santa Fe cité par Thomas Bodenheimer et Robert Go, *Rollback: Right-wing Power in U.S. Foreign Policy*, [http://www.thirdworldtraveler.com/Foreign\\_Policy/ReaganDoctrine\\_TWRollback.html](http://www.thirdworldtraveler.com/Foreign_Policy/ReaganDoctrine_TWRollback.html))

<sup>27</sup> i.e. la peur du peuple américain d'un second Viêt-Nam dans un quelconque pays du Tiers-Monde, d'où une réticence vicérale à appuyer toute intervention directe et prolongée de leur pays dans ces contrées reculées.

n'était pas définie comme telle, pas de conscription, peu de troupes déployées, etc.

L'administration Reagan innovera aussi en ralliant les deux positions traditionnellement adverses quant aux origines de la révolution: la première qui insistait plutôt sur ses causes internes (les inégalités sociales et économiques, pauvreté, absence de structures démocratiques, etc.), la seconde qui rattachait celle-ci à ses causes externes en l'occurrence le communisme soviétique. À l'époque de Kennedy, l'inclusion de ces deux aspects avait été tentée en combinant les réformes de l'Alliance pour le Progrès avec une approche plus agressive sur le plan militaire, mais cette tentative manqua de cohérence idéologique sur le terrain tel que mentionné. L'équipe Reagan et les théoriciens du conflit de faible intensité reprendront l'idée de la double causalité (interne et externe) des révolutions de façon plus cohérente dans la stratégie de sécurité nationale. Et, elle clamera avoir trouvé en la théorie du conflit de faible intensité une méthodologie pouvant concilier ces deux aspects en élargissant l'éventail des moyens d'intervention possible et en offrant une «alternative» politique aux peuples visés, la «révolution démocratique». La théorie du conflit de faible intensité devient conséquemment un cadre d'analyse bipartite d'appréhension des conflits du Tiers-Monde, d'où le nom de «doctrine Reagan».

Ainsi, par exemple, en créant et en appuyant ouvertement des forces anti-communistes telles que la *contra* au Nicaragua, l'administration Reagan cherche à prouver qu'une victoire contre le communisme peut compromettre l'influence de l'URSS dans le Tiers-Monde. Il s'agit surtout de démontrer la fausseté de la doctrine Brejnev sur l'invincibilité du communisme, c'est-à-dire, dans les mots mêmes de Reagan, *to demonstrate to communist and non-communist nations alike that communism is not, as the Soviets propagate, the "wave of the future", and that communist rule, once installed, is reversible*<sup>28</sup>. Ce refoulement du communisme sera possible grâce à la «révolution démocratique», une bataille idéologique menée sur le terrain politique et conçue dans le but de prouver que les États-Unis ont les moyens, la volonté, le droit moral et légal d'exporter la contre-révolution<sup>29</sup>. Pour ses promoteurs, la stratégie du conflit de faible intensité se présente ainsi comme une alternative à la vision marxiste du monde. En donnant une dimension plus politique à cette guerre, l'administration Reagan met l'accent sur la confrontation idéologique entre deux systèmes sociaux antagonistes, l'un démocratique et l'autre communiste, plutôt que sur la

---

<sup>28</sup> Michael T. Klare et Peter Kornbluh, *Low-Intensity Warfare: Countersurgency, Proinsurgency, and Antiterrorism in the Eighties*, New York, Pantheon Books, 1988, p.137.

<sup>29</sup> Sara Miles, *loc. cit.*, p.25.

confrontation entre deux armées en guerre. Elle se trouve alors à justifier, voire à légitimer moralement son intervention auprès de l'opinion locale et internationale. Tel que l'explique Elliot Abrams, assistant secrétaire d'État aux affaires inter-américaines de l'époque:

We all believe that it would be morally justifiable to invade Poland for the same reasons that it was morally justifiable to invade Grenada. But it would be crazy to do it<sup>30</sup>.

Le conflit de faible intensité propose en fait de contrer le communisme en utilisant ses propres armes, soit la guerre idéologique. À l'aide de moyens conventionnels et non-conventionnels, militaires et non-militaires, il s'agirait de cibler les présumés agents au service du «communisme» et du «terrorisme»<sup>31</sup> soviétiques localisés dans le Tiers-Monde, et ce, sans l'intervention directe des États-Unis, «syndrome vietnamien»<sup>32</sup> oblige, afin de «pacifier» ces dits agents, c'est-à-dire d'éliminer toute lueur d'espoir de changement chez le peuple visé en vue d'un retour à la passivité. Washington cherchera aussi à faire monter les enchères tant en matière de course aux armements que du soutien aux factions politiques amies, et à faire payer cher à l'URSS son expansionnisme. Pour certains observateurs, l'application du conflit de faible intensité en Amérique centrale est en quelque sorte le pendant de la «guerre des étoiles» dans le domaine des rapports stratégiques. Il s'agit dans les deux cas, selon deux membres du Conseil national de sécurité, de *...forcer l'URSS à se tourner vers elle-même, à passer de la conquête à la réforme [...], à assumer le fardeau de ses insuffisances économiques*<sup>33</sup>. Ainsi, Washington voit comme cruciale son habileté à contrôler le cours des événements dans l'isthme pour la projection de son pouvoir dans le monde.

Pour répondre à l'objectif de refoulement du communisme, la théorie du conflit de faible intensité se fonde sur l'emploi de tous les moyens de coercition économique, politique, diplomatique, psychologique, humanitaire, militaire et

---

<sup>30</sup> Barbara Epstein, entrevue avec Elliot Abrams, Washington D.C., février 1985 (cité par *Ibid*, p.25).

<sup>31</sup> Fait nouveau avec l'administration Reagan, les mouvements de revendication du Tiers-Monde, associés à des actes de violence, sont décrits comme «terroristes» ou «criminels» (Tom Barry, *op. cit.*, p.10).

<sup>32</sup> L'atteinte des objectifs nationaux en intervenant indirectement ou du moins sans recourir au «combat prolongé» des troupes américaines (une des leçons du Viêt-Nam) résume la perspective stratégique choisie du LIC.

<sup>33</sup> Cités par Alain Rouquié, *op. cit.*, p.214.

paramilitaire. C'est une «guerre totale», nécessitant deux paliers d'intervention: le militaire et le civil<sup>34</sup>.

Au plan militaire, comme dans toute guerre, le déploiement et la démonstration de la force occupent une place de premier plan dans un conflit de faible intensité. Toutefois, contrairement aux approches conventionnelles (i.e. Clausewitz), toute possibilité d'une utilisation élargie et prolongée de la force militaire américaine étant écartée (leçon du Viêt-Nam), le conflit de faible intensité repose sur l'emploi de trois types de vecteur d'intervention: 1) des formations politiques à la solde des États-Unis (*surrogate forces*), c'est-à-dire des régimes clients ou des forces anti-communistes; 2) des forces militaires américaines entraînées à des fins d'opérations non-conventionnelles et à déploiement rapide (*U.S. Special Operations Forces*); 3) une démonstration de force militaire conventionnelle américaine (*show of force*) par le biais de manoeuvres militaires variées.

Au plan civil, une coordination de l'aide militaire et économique, dont l'aide humanitaire, pour les fins du conflit de faible intensité s'effectue sur trois fronts: 1) entre les militaires, la CIA et l'AID; 2) au département de la défense qui fournit de l'assistance non-militaire; 3) avec l'utilisation de ressources du secteur privé<sup>35</sup>. Ainsi, l'équipe Reagan lia à nouveau l'utilisation de l'aide aux objectifs de sécurité nationale. De plus, sous l'administration Reagan, l'aide changera d'orientation, passant des besoins essentiels au développement du secteur privé (local et américain) et de la production d'exportations (tant manufacturières qu'agaires), et sera liée aux conditionnalités des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

On constate, avec ce tour d'horizon de la période de la guerre froide, que l'aide économique américaine a toujours été liée aux stratégies de sécurité nationale, tout particulièrement en Amérique latine. Aujourd'hui, la menace communiste n'étant plus, on serait porté à croire que l'aide ne serait plus liée à des impératifs de sécurité. Mais il en est autrement. L'aide répond toujours à la

---

<sup>34</sup> D'après le Colonel John Waghelstein, un des théoriciens du conflit de faible intensité, ce type de stratégie consiste en *total war at the grass-root level, i.e. that encompasses the total environment – a fusion of economic, political, and military intelligence* (Tom Barry et Deb Preusch, *The Soft War, The Uses and Abuses of U.S. Economic Aid in Central America*, New York, Grove Press, 1988, p.79).

<sup>35</sup> Ex.: en 1984, le Pentagone transporta du matériel recolté par des groupes tels que le *Conservative Caucus*, matériel destiné aux programmes d'action civique du Salvador. Un des tenants du LIC, le secrétaire de l'Armée John Marsh, soulignant l'importance de l'aide du secteur privé, dira : *The twilight battle field of LIC is an enormous area in which private sector resources can be used* (Tom Barry, *op. cit.*, p.37).

stratégie de sécurité nationale. L'examen de cette stratégie d'après guerre froide nous permettra de voir dans quelle mesure la politique d'aide du gouvernement Clinton s'y inscrit.

### **Le contexte post-guerre froide et la stratégie de sécurité nationale de l'administration Clinton: l'élargissement de la communauté des démocraties de marché<sup>36</sup>**

La fin de la guerre froide a bouleversé les priorités stratégiques des États-Unis et une rethéorisation de la menace s'est amorcée dès le début des années 90. Avec l'arrivée de Clinton, une nouvelle stratégie de sécurité nationale est adoptée, celle de l'«engagement et d'élargissement». Elle sera présentée en 1993 dans le document intitulé: *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* puis réitérée plus en détail dans la révision de la stratégie en 1997<sup>37</sup>. Selon cette nouvelle stratégie, les États-Unis, après avoir réussi à endiguer la «menace» communiste, devront oeuvrer à l'«élargissement» (*enlargement*) de la communauté des «démocraties de marché» (*market democracies*<sup>38</sup>) en demeurant impliqués au plan international afin de consolider la victoire et les gains de la guerre froide et renforcer leur sécurité et celle de leurs alliés devant la montée de nouveaux dangers :

Throughout the cold war, we contained a global threat to market democracies: now we should seek to enlarge their reach [...]. The successor to a doctrine of containment must be a strategy of enlargement: enlargement of the world's free community of market democracies<sup>39</sup>.

En effet, malgré la disparition de la menace communiste, toute une panoplie de menaces demeure selon la vision de l'administration Clinton ainsi que celle de nombreux *policy makers* et *war planners*. Ils considèrent le monde plus

<sup>36</sup> Voir Anne Duhamel, *L'évolution de la théorie du conflit de faible intensité: Continuité ou rupture? Le cas du Honduras*, Université du Québec à Montréal : CEPES, 2001.

<sup>37</sup> William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington D.C., GPO, 1996 ; et William J. Clinton, *A National Security Strategy for A New Century*, Washington D.C., GPO, 1997.

<sup>38</sup> Terme employé pour la première fois par l'administration Clinton.

<sup>39</sup> Remarques d'Anthony Lake à l'Université John Hopkins, 21 septembre 1993 (cité par Noam Chomsky, «The Clinton Vision», *Z Magazine*, (décembre 1993), <http://www.zmag.org/chomsky/articles/z9312-clinton-vision.html>). Lake était considéré comme une ancienne fervente colombe pour certains analystes. Il a démissionné de son poste d'assistant de Kissinger en 1970 en signe de protestation contre l'intervention au Viêt-Nam.

incertain que jamais<sup>40</sup>. On parle de menaces géopolitiques (comme celles des *failed states*<sup>41</sup>), économiques (la crise du peso au Mexique) ou technologiques (la guerre de l'information<sup>42</sup>). En d'autres termes, cette stratégie, dite de «démocratisation», implique que les États-Unis devront protéger, consolider et élargir la communauté des démocraties de marché (renforcer la communauté existante tout en circonscrivant ses ennemis réels ou potentiels) grâce à leur leadership et à un «engagement sélectif»<sup>43</sup> en maintenant la stabilité dans les régions considérées comme stratégiques, c'est-à-dire en combattant l'instabilité là où elle est significative:

---

40 On retrouve cette analyse dans plusieurs documents gouvernementaux et militaires officiels entre autres dans : William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington D.C., GPO, 1996; et William J. Clinton, *A National Security Strategy for A New Century*, Washington D.C., GPO, 1997; et William S. Cohen, *Annual Report to the President and Congress*, Washington D.C., GPO, 1998, chap.1; etc.). Tel que le formule la stratégie de sécurité nationale : *This is a period of great promise but also of great uncertainty* (William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington D.C., GPO, 1996, <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>)

41 Les *failed states* sont des États dont les problèmes internes menacent leur stabilité tant politique qu'économique, des États qui, ultimement, ne seront pas capables de demeurer des membres de la communauté internationale (Robert H. Dorff, «Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability», *Parameters*, (Summer 1997), <http://carlisle-www.army.mil/usawc/parameters/96summer/dorff.htm>). Ce problème est considéré de plus en plus important pour la sécurité des États-Unis. Parmi la liste des *failed states*, on retrouve: l'ex-Zaïre, Haïti, la Somalie, le Liban, l'ex-URSS, le Soudan, l'ex-Yougoslavie, etc. Différentes agences étudient le problème. La CIA possède son *Task Force on failed states* et l'AID publie de nombreuses études sur le sujet.

42 Par guerre de l'information, il est entendu: *In many circles within the US defense and broader international security community, however, the term information warfare is increasingly being used to encompass a broader set of information-age "warfare" concepts. These emerging new warfare concepts are directly tied to the prospect that the ongoing rapid evolution of cyberspace - the global information infrastructure - could bring both new opportunities and new vulnerabilities* (voir à ce sujet Roger C. Molander, Andrew S. Riddile, and Peter A. Wilson, «Strategic Information Warfare: A New Face of War», *Parameters*, (automne 1996), pp.81-92). L'administration Clinton est grandement préoccupée par ce qu'elle envisage et conçoit comme la guerre possible de l'avenir, i.e. la «guerre de l'information». Aussi en 1995, le secrétaire à la défense d'alors, William Perry, forma le *Information Warfare Executive Board* afin de faciliter «*the development and achievement of national information warfare goals*» (cité par *Ibid*, p.81).

43 i.e. choisir avec soin les interventions auxquelles prendront part les E.-U. selon leurs intérêts et les priorités de l'heure.

Protecting, consolidating and enlarging the community of free-market democracies through an active yet selective US engagement around the world<sup>44</sup>.

[...] while deterring and limiting a range of threats to our nation, our allies and our interests. The more that democracy and political and economic liberalization take hold in the world, particularly in countries of strategic importance to us, the safer our nation is likely to be and the more our people are likely to prosper<sup>45</sup>.

En conséquence, «engagement» signifie que les États-Unis interviendront de façon à prévenir, empêcher ou défendre leurs intérêts et ceux de leurs alliés contre toute agression ou contre tout élément dit déstabilisateur pouvant compromettre la démocratie et le libre-marché dans le monde. C'est une stratégie qui accorde une place centrale aux dangers régionaux<sup>46</sup>.

Dans un tel contexte, les concepts de stabilité et d'instabilité ne sont pas neutres. Le concept de stabilité signifie la préservation du système économique mondial actuel et d'un type de démocratie. Et, le concept d'instabilité renvoie à tout ce qui menace le leadership des États-Unis dans les affaires internationales et le bon fonctionnement du marché économique mondial. Pour novatrice que puisse paraître cette idée de l'élargissement de la communauté des démocraties, elle n'est pas nouvelle. En 1950, le fameux document de sécurité nationale NSC-68 avançait: *[b]y practically demonstrating the integrity and vitality of our system, the free world widens*<sup>47</sup>. Quant au capitalisme, il est considéré depuis fort longtemps par les États-Unis comme un complément essentiel de la démocratie en politique étrangère. Toujours est-il, selon la stratégie de sécurité nationale, ce double objectif d'engagement et d'élargissement se réalisera par l'atteinte de trois objectifs stratégiques intermédiaires inter-reliés: 1) le renforcement de la

44 William J. Clinton, *op. cit.*,  
<http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>

45 *Ibid.*, <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>

46 Selon le président Clinton : «...*Our engagement must be selective, focusing on the challenges that are most important to our interests and focusing our resources where we can make the most difference... Those interests are ultimately defined by our security requirements. Such requirements start with our physical defense and economic well-being. They also include environmental security as well as the security of our values achieved through expansion of the community of democratic nations...*» (William J. Clinton, *op. cit.*,  
<http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>)

47 Ernest R. May, *American Cold War Strategy: Interpreting NSC-68*, New York, Bedford Books of St-Martin's Press, 1993, p.30 (cité par David Pendery, «The Evolution of U.S. Military Doctrine and Security Policy: From The Cold War to Current Perspective», *The International Relations Journal*, San Francisco State University, 1995,  
<http://psirus.sfsu.edu/IntRel/IRJournal/wi95/w95evolution.htm>).

sécurité des États-Unis; 2) la revitalisation de l'économie domestique; et, 3) la promotion de la démocratie.

Le premier objectif, le renforcement de la sécurité des États-Unis, repose sur le maintien de leur suprématie militaire et sur le maintien de forces armées puissantes, flexibles et capables d'accomplir des tâches d'une grande diversité. Parmi cette diversité de tâches, on distingue: combattre deux conflits régionaux majeurs simultanément comparables à celui du Golfe, maintenir une présence crédible à l'étranger, lutter contre la prolifération des armes nucléaires et de destruction massive, contribuer aux opérations multilatérales de paix (une innovation controversée<sup>48</sup> d'importance en politique de sécurité qui a fait l'objet d'une directive présidentielle<sup>49</sup>), soutenir les efforts de lutte anti-narcotrafic, combattre le terrorisme, etc.

La revitalisation de l'économie domestique, deuxième objectif, est vue comme intimement liée à l'engagement des États-Unis dans le monde et vice versa. La santé de l'économie domestique résulterait des dividendes de l'engagement des États-Unis dans le monde et, en retour, leur engagement dépendrait de la santé de leur économie:

The NSS is premised on a belief that the line between our domestic and foreign policies is disappearing - that we must revitalize our economy if we are to sustain our military forces, foreign initiatives and global influence, and that we must engage actively abroad if we are to open foreign markets and create jobs for our people<sup>50</sup>.

Par conséquent, pour renforcer l'économie domestique, il s'agit d'établir un climat favorable à l'épanouissement de l'économie mondiale, d'encourager l'ouverture de nouveaux marchés à l'étranger (d'où l'importance des accords économiques), d'améliorer la compétitivité nationale, etc. Cette «nouvelle» place accordée à l'économie en tant qu'impératif de sécurité nationale<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Certains militaires refusent de mener des missions sous le commandement des Nations Unies. D'autres croient que l'engagement des forces américaines dans ces missions de paix sape leur «*warfighting capabilities*».

<sup>49</sup> Voir à ce sujet William J. Clinton, *Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (PPD 25)*, Bureau of International Organizational Affairs, U.S. Department of State, February 22, 1996, [http://www.state.gov/www/issues/un\\_clinton\\_policy.html](http://www.state.gov/www/issues/un_clinton_policy.html)

<sup>50</sup> William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>

<sup>51</sup> Il est intéressant de noter la position de l'Armée E.-U. sur cette question: *The final danger is the failure to see our national security interests in a way that adequately incorporates economic concerns. As the world grows smaller economically, economic concerns are no longer simply a domestic issue, but a national security issue as well* Togo D. West Jr. and General Gordon R. Sullivan, *Statement of the Posture of the United States Army Fiscal Year 1995*, Washington D.C.,

démontre, pour certains analystes tels que William G. Hyland (du *Strategic Studies Institute, US Army War College*), que les préoccupations économiques remplacent désormais les préoccupations géopolitiques<sup>52</sup>. Cette constatation se confirme dans la stratégie de sécurité nationale (*Our economic and security interests are increasingly inseparable*<sup>53</sup>) et même dans les propos de Clinton durant sa campagne électorale: *In this new era, our first foreign priority and our domestic priority are one and the same: reviving our economy*<sup>54</sup>. Même son de cloche venant de son négociateur commercial d'alors: *The days when we could subordinate our economic interests to foreign policy or defense concerns are long past*<sup>55</sup>.

Enfin, le troisième objectif, la promotion de la démocratie, n'est pas clairement défini dans les documents officiels. On nous indique que cette promotion se réalisera, par exemple, en soutenant le processus d'élections libres dans différents pays du Tiers-Monde, en favorisant une transition sans heurt vers la démocratie des pays de l'ancienne Union soviétique, en collaborant à la mise sur pied d'institutions démocratiques, etc. Toutefois, on ne précise nullement quel type de démocratie sera encouragée et en quoi consistera ces différents engagements pour la démocratie dans le monde.

Cette stratégie de démocratisation repose sur plusieurs prémisses épistémologiques et normatives. D'abord, elle se fonde sur la thèse néo-kantienne de la «paix démocratique», l'idée selon laquelle des États démocratiques ne sont pas enclins à entrer en guerre les uns contre les autres (cette idée n'est pas nouvelle en politique étrangère)<sup>56</sup>. De plus, dans la vision de l'administration, les États seront plus disposés à l'économie de marché et pourront ainsi devenir des partenaires économiques fiables: *Democracies create*

---

Office of the Chief of Staff, United States Army, 1994, p.15 (cité par David Pendery, *loc. cit.*).

52 William G. Hyland, *Nature of the Post-cold War World, Report on the World in the year 2000: Reexamining National Strategy*, Carlisle Barracks PA, Strategic Studies Institute of the US Army War College, 1993, <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs93e/nature/nature.htm>

53 William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>

54 Cité par William G. Hyland, *op. cit.*, <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs93e/nature/nature.htm>

55 Cité par *Ibid.*, <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs93e/nature/nature.htm>

56 Une conception théorique qui vient de Michael W. Doyle (Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace: Realism, Liberalism and Socialism*, New York, WW Northon and Co., 1997 et Michael W. Doyle et John G. Ikenberry *éd.*, Boulder (Colorado), West View Press, 1997).

*free markets that offer economic opportunity, make for more reliable trading partners and are far less likely to wage war on one another*<sup>57</sup>.

Cette stratégie repose sur une autre prémisse: seuls les États-Unis sont aptes à pouvoir garantir la «stabilité» planétaire en raison d'une force militaire inégalée, d'une économie dynamique, de valeurs et d'idéaux universellement partagés («*[t]he United States remains the world's most powerful force for peace, prosperity and universal values of democracy and freedom*»<sup>58</sup>). Tout repose dès lors sur le leadership des États-Unis. L'absence d'un tel leadership engendrerait, selon la Maison Blanche, un monde plus dangereux: *Without our active leadership and engagement abroad, threats will fester and our opportunities will narrow*<sup>59</sup> (Une position isolationniste est à exclure). De toute façon, les États-Unis ont tout intérêt à exercer ce leadership car ils sont les seuls à posséder des intérêts partout dans le monde («*United States is the only country with truly global interests and a full range of global assets -military, economic and political*»<sup>60</sup>). Mais pour être efficace, ce leadership doit s'exercer de manière sélective (sur une base unilatérale ou multilatérale), avec les moyens appropriés (soit militaires ou non militaires) et en recourant à la «diplomatie préventive». Bref, le leadership des États-Unis impliquera selon le cas, une action isolée de leur part; la création, sous leur direction, de systèmes régionaux et internationaux de sécurité (c'est ce qui sera priorisé dans le cas de l'Amérique latine); ou encore l'application d'une approche spécifique à chaque région du globe, aucune n'étant comparable aux plans militaire, politique, géographique, économique, etc. D'après la stratégie de sécurité nationale, le leadership ne signifie aucunement que les États-Unis vont agir en gendarme mondial, mais plutôt que ce leadership est indispensable pour la stabilité planétaire et l'avancement de leurs intérêts politiques et économiques dans le monde:

We are not the world's policeman, but as the world's premier economic and military power, and with the strength of our democratic values, U.S. engagement is indispensable to the forging of stable political relations and open trade to advance our interests<sup>61</sup>.

---

57 William J Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>

58 National Security Council, *National Security Strategy Report: Preface*, <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/html/documents/nssrprf.html>

59 William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm> et William S. Cohen, *Annual Defense Report to the President and Congress*, 1998, chapitre 1, <http://www.dtic.mil/execsec/adr98/index.html>

60 William J. Perry, *Annual Defense Report*, 1996.

61 *Ibid.*

Anthony Lake, conseiller du Président Clinton en matière de sécurité de 1993-1996, précisera en 1996 que ce leadership consiste dans l'anticipation et la gestion des problèmes<sup>62</sup>. En fait, pour certains observateurs, une telle conception du leadership des États-Unis dans les affaires internationales, loin d'être limitative, laisse la porte ouverte à un interventionnisme de tous crins. Pour Michael T. Klare, depuis l'époque du Viêt-Nam, aucun président n'a élaboré une politique aussi ambitieuse et d'une portée aussi grande, ce dont témoigne cette déclaration de Clinton, le 26 février 1999:

It's easy... to say that we really have no interests in who lives in this or that valley of Bosnia, or who owns a strip of bushland in the Horn of Africa, or some piece of parched earth by the Jordan River. But the true measure of our interests lies not in how small or distant these places are, or in whether we have trouble pronouncing their names. The question we must ask is, what are the consequences to our security of letting conflicts fester and spread. We cannot, indeed, we should not, do everything or be everywhere. But where our values and our interests are at stake, and where we can make a difference, we must be prepared to do so<sup>63</sup>.

Enfin, la stratégie de sécurité nationale se fonde sur la prémisse selon laquelle l'ennemi extérieur et l'ennemi intérieur tendent à se confondre, la distinction entre les problèmes externes et internes étant de moins de moins claire, avec le résultat que la politique domestique et la politique étrangère américaines tendent à se confondre: *The NSS is premised on a belief that the line between our domestic and foreign policies is disappearing...*<sup>64</sup>. Ainsi les problèmes d'un pays, qu'ils soient d'ordre économique (ex.: la crise du peso au Mexique) ou d'ordre politique (ex.: le coup d'État en Haïti et l'instabilité politique qui s'ensuivit), peuvent affecter directement la sécurité et les intérêts des États-Unis par un effet de débordement:

Because problems that start beyond our borders can now much more easily become problems within them, American leadership and engagement in the world has never been more important<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Antony Lake, «Laying the Foundations for a New American Century», Remarks at Fletcher School of Law and Diplomacy, The White House Office of the Press Secretary, april 25, 1996.

<sup>63</sup> Michael T. Klare, «The Clinton Doctrine», *The Nation*, (avril 1999), <http://www.thenation.com/issue/990419/0419klare.shtml>

<sup>64</sup> William J. Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>

<sup>65</sup> *Ibid*, <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>

Dans cette perspective, les méthodes employées pour remédier aux problèmes externes peuvent servir à résoudre les problèmes internes et vice versa. Il n'est pas surprenant alors d'apprendre que, dans les académies militaires américaines, on étudie autant l'intervention policière et militaire lors des émeutes de Los Angeles que celle de l'armée brésilienne dans les favelas de Rio<sup>66</sup>. Et, selon Maurice Najman, ce serait le patron du Centre d'urgence de Los Angeles qui auraient entraîné les *marines* au maniement des armes non létales avant leur débarquement en Somalie<sup>67</sup>. Pour Washington, le maintien de l'ordre est désormais un continuum: local, national et international<sup>68</sup>.

### **Redéfinition théorique et restructuration bureaucratique de l'aide économique**

Le repositionnement du gouvernement Clinton en matière de sécurité nationale donnera lieu à un repositionnement théorique et à une restructuration bureaucratique de l'aide économique, la stratégie de démocratisation nécessitant une coordination rigoureuse entre les agences concernées et une utilisation de tous les moyens (économique, politique, militaire) pour combattre l'instabilité là où elle est «significative».

Success in countering these varied threats requires an integrated approach that brings to bear all the capabilities and assets needed to achieve our security objectives –particularly in this era when domestic and foreign policy are increasingly blurred. To effectively shape the international environment and respond to the full spectrum of potential threats and crises, diplomacy, military force, our other foreign policy tools and our domestic preparedness efforts must be closely coordinated. We must retain a strong foreign assistance program and an effective diplomatic corps if we are to maintain American leadership<sup>69</sup>.

Selon les responsables américains, l'aide qui servait durant la guerre froide à combattre le communisme, doit cibler désormais l'objectif de sécurité d'élargissement de la communauté des démocraties de marché:

---

<sup>66</sup> Maurice Najman, «Les Américains préparent les armes du XXI<sup>e</sup> siècle», *Le Monde diplomatique*, février 1998, p.5.

<sup>67</sup> Un autre exemple de cette permutabilité des frontières est celui de la *10th Mountain Division*. Cette division militaire fut déployée en Floride pour l'opération *Andrew Relief* et également déployée en Somalie pour l'opération *Restore Hope* (S.L. Arnold et David T. Stahl, «A Power Projection Army in Operations Other Than War», *Parameters*, vol. 23 (Hiver 1993-1994), p.4).

<sup>68</sup> Tel que le précise Maurice Najman, *loc. cit.*, p.5.

<sup>69</sup> Souligné par nous-même (William J. Clinton, *A National Security Strategy for A New Century*, Washington D.C., GPO, 1997, p.7-8).

During the Cold War, the United States could justify AID operations in more than one hundred nations because we were in a competition with Soviet Union and its allies. The logic of market economies, democratic governance, and sustainable economic development did not seem as inevitable as it does today<sup>70</sup>.

Un *Task Force* sur l'avenir et les objectifs de l'aide étrangère (surtout l'aide bilatérale via l'USAID), composé de représentants de tous les départements et agences responsables de l'aide, dont l'*Office of Management and Budget*, le Conseil national de sécurité et le Conseil national économique, fut ainsi mis sur pied en 1993. Ce *Task Force* avait pour mandat d'étudier la situation de la politique d'aide en cette période post-guerre froide et de réévaluer les rôles et les responsabilités des agences et organisations impliquées.

Il importe de rappeler que, depuis la fin de la guerre froide, tout un débat persiste sur la question de savoir s'il faut réformer ou abolir l'USAID. Certains proposaient notamment d'intégrer l'agence au département d'État. Toutefois, le seul changement organisationnel décidé sous l'administration Clinton sera de placer le directeur de l'USAID sous l'autorité du secrétaire d'État, un changement peu significatif dans la mesure où l'agence continuera d'opérer de manière semi-indépendante. Au début de janvier 2001, des Républicains dirigés par Jesse Helms<sup>71</sup>, le président du Comité sénatorial sur les relations internationales, ont de nouveau réclamé l'abolition de l'USAID et demandé que, désormais, les fonds publics passent par des organisations privées. La nouvelle administration de Bush n'a toujours pas révélé les grandes lignes de sa politique d'aide; l'aide totalise présentement \$15 milliards de dollars dont la moitié est gérée par l'USAID, l'ensemble étant distribué sous forme de subventions<sup>72</sup>.

En fait, le *Task Force* dirigé par Clifton R. Wharton Jr. en vint au constat (détaillé dans le Rapport Wharton, un rapport déclassifié mais non publié) que l'aide économique en cette ère post-guerre froide était plus vitale que jamais: ... *[f]oreign assistance, in the light of new international realities and challenges, remains a fundamental cornerstone of U.S. foreign policy and is just as important, if not more so,*

---

<sup>70</sup> Statement of the Hon. J. Brian Atwood Administrator U.S. Agency for International Development before the Subcommittee on International economic Policy , Trade, Oceans and Environment Senate Committee on Foreign Relations, 14 Juillet 1993.

<sup>71</sup> Voir à ce sujet : Steven Mufson, «Helms Calls for Abolishing AID, Increasing Support to Taiwan», *Washington Post*, 12 janvier 2001, p.A06, <http://washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A49844-2001Jan11>

<sup>72</sup> Micheal Dobbs, «Foreign Aid Shrinks, But Not for All : With Clout in Congress, Armenia's Share Grows», *Washington Post*, 24 janvier 2001, p.A01, <http://washingtonpost.com/wp-dyn/world/issues/foreignaid/A36313-2001Jan23.html>

*than it ever was*<sup>73</sup>. Les conclusions de l'étude furent donc présentées devant le sous-comité de la politique économique internationale, du commerce, des Océans et de l'Environnement du comité sénatorial des affaires étrangères en juillet 1993. En résumé, le rapport en arrivait à la conclusion qu'en vertu de la politique de sécurité de l'administration Clinton, et malgré la disparition de la menace communiste, l'aide devait contribuer à la sécurité nationale (l'instabilité peut être prévenue grâce à l'action des programmes d'aide), à la revitalisation de l'économie tant nationale qu'internationale (le soutien aux économies étrangères est présenté comme favorisant la paix, la stabilité et l'économie nationale) et à la promotion de la démocratie<sup>74</sup>. De façon plus spécifique, l'aide devait désormais servir prioritairement à la prévention des crises et de l'instabilité dans n'importe quelle région du monde. Selon Brian Atwood, directeur de l'USAID de 1993 à 1999, cette mission de stabilisation a toujours été un des buts fondamentaux de la politique américaine en matière d'aide:

It is all the same fundamental goal of foreign policy that we have had since we became a nation, and certainly since we became a superpower. We are looking for peace and stability and democratic principle. You don't achieve that without investing in sustainable development<sup>75</sup>.

Et, comme par le passé, l'importance de l'aide comme outil de promotion de la sécurité nationale se confirme: *Well-defined, effectively managed, and flexible foreign assistance programs can further U.S. domestic, economic, political, and security interests*<sup>76</sup>.

De cette étude résultera le projet de loi que présentera l'administration Clinton en 1994, le *Peace, Prosperity and Democracy Act (PPDA)*, un projet de loi qui devait apporter des modifications au *Foreign Assistance Act* mais qui finalement ne sera pas adopté. En dépit de cet échec, la restructuration institutionnelle et la redéfinition théorique de l'aide seront néanmoins entamées dans un contexte de restriction budgétaire dans le but d'améliorer l'image de l'aide auprès du Congrès, du Sénat et de l'opinion publique. Le

---

<sup>73</sup> Département d'État, «USAID and Foreign Aid Reform», *Dispatch Magazine*, vol.4, n°30 (26 juillet 1993), <http://dosfan.lib.uic.edu/erc/briefing/dispatch/1993/html/dispatchv4no30.html>

<sup>74</sup> *Ibid.*, <http://dosfan.lib.uic.edu/erc/briefing/dispatch/1993/html/dispatchv4no30.html>

<sup>75</sup> Statement of the Hon. J. Brian Atwood before the Subcommittee on International Economic Policy, Trade, Oceans and Environment Senate Committee on Foreign Relations, 14 juillet 1993 [http://www.usaid.gov/press/spe\\_test/testimony/1993/tes7.asc](http://www.usaid.gov/press/spe_test/testimony/1993/tes7.asc)

<sup>76</sup> USAID, «Preventive Diplomacy : Revitalizing A.I.D. and Foreign Assistance for the Post-Cold War Era», U.S.AID, septembre 1993, *in* The New USAID Background Package, July 1994 (cité par Doug Bandow, «A New Aid Policy for A New World», *Policy Analysis*, n°226 (15 mai 1995), <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-226.html>)

*Government Performance and Results Act (GPRA)*, adopté en 1993, prévoiera pour tous les organes de l'administration la fixation d'objectifs de performance, la publication et le dépôt chaque année au Congrès de rapport financier et de progrès, ainsi que l'élaboration d'un plan stratégique. L'USAID sera l'une des premières agences gouvernementales à se soumettre aux exigences de cette loi, qui n'avait d'autre objectif que d'améliorer l'efficacité dans la gestion des programmes et de redorer l'image de l'aide auprès de l'opinion publique. C'est ainsi qu'en septembre 1997, l'USAID se dotera d'un plan stratégique, le *USAID Strategic Plan*, dans lequel elle circonscrit ainsi sa mission: *USAID contributes to U.S. national interests through the results it delivers by supporting the people of developing and transitional countries in their efforts to achieve enduring economic and social progress and to participate more fully in resolving the problems of their countries and the world*<sup>77</sup>.

Confronté à un Congrès majoritairement républicain et fort insatisfait de l'orientation donnée à l'aide étrangère, le gouvernement Clinton justifiera ses demandes budgétaires en déclarant que 80% de l'aide économique ne quitte jamais le pays puisqu'elle sert à l'achat de biens et de services américains. Malgré une importante campagne publicitaire, l'administration Clinton ne parviendra pas à convaincre le Congrès du bien-fondé de son augmentation et l'aide sera réduite de manière significative de 30% par rapport à 1991<sup>78</sup>. Seuls seront épargnés les programmes servant directement les intérêts en matière de sécurité nationale (comme les larges subventions octroyées à Israël) ou en matière économique (tels que la Banque Export-Import). L'aide au développement sera elle-même remise en question. Beaucoup d'officiels en questionnent la pertinence, vu, d'après eux, l'amélioration sensible de la situation économique d'un nombre important de pays du Tiers-Monde (surtout d'Asie et d'Amérique latine) depuis les dernières décennies et vu la difficulté d'évaluer l'efficacité réelle de l'aide dans la réalisation des objectifs de développement. Pourtant, les États-Unis dépensent moins d'un dixième de 1% de leur produit national brut pour l'aide au développement<sup>79</sup>. Ils se classent au 21e rang des donateurs de ce type d'aide<sup>80</sup>.

---

77 USAID, *Strategic Plan*, Washington D.C. : USAID, 1997, [http://www.usaid.gov/pubs/strat\\_plan/index.html](http://www.usaid.gov/pubs/strat_plan/index.html)

78 Robert L. Borosage, «Money Talks: The Implications of U.S. Budget Priorities», *Foreign Policy in Focus Special Report*, septembre 1999, [http://www.foreingpolicy-infocus.org/papers/money/index\\_body.html](http://www.foreingpolicy-infocus.org/papers/money/index_body.html)

79 *Ibid.*, [http://www.foreingpolicy-infocus.org/papers/money/index\\_body.html](http://www.foreingpolicy-infocus.org/papers/money/index_body.html)

80 Organisation de coopération et de développement économique, <http://www.oecd/dac/htm/dacstats.htm>

De 1992 à 1998, le tiers du budget des affaires internationales (comprenant l'aide économique et l'aide militaire) est destiné aux activités de maintien de la paix ou aux intérêts de sécurité, ce qui inclut l'assistance en sécurité pour l'Égypte et Israël et les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Les programmes de *Foreign Military Financing (FMF)*, les subventions ou prêts permettant aux pays d'acheter des armes, de l'équipement de défense, de l'entraînement militaire ou des services de défense aux États-Unis, continuent de dominer en matière d'assistance dans le budget des affaires internationales. Pour leur part, les programmes d'aide bilatérale répondent davantage aux préoccupations de sécurité qu'au développement économique. Le soutien à l'Égypte et Israël accapare 82% de l'ensemble des dépenses en sécurité et 25% du budget des affaires internationales. L'assistance à la Bosnie, qui a suivi l'envoi de troupes américaines sur le terrain, constitue le plus important programme d'aide bilatérale destiné aux pays de l'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique. Des points chauds comme la Somalie, la Bosnie et Haïti, reçoivent d'importants montants d'argent pour répondre plus souvent qu'autrement aux engagements militaires qui ont été pris. Seulement près de 30% du budget des affaires internationales est réservé aux programmes d'aide bilatérale. Et, selon le rapport de Benjamin Nelson du *General Accounting Office*, ces programmes d'aide bilatérale jouent plutôt le rôle d'instrument d'influence politique: *AID appears to have established as a priority the importance of influencing domestic policy in the recipient countries*<sup>81</sup>.

En matière d'aide bilatérale, l'administration vise désormais six objectifs 1) la paix; 2) la prospérité; 3) la diplomatie; 4) le développement durable; 5) la démocratie; et, 6) l'assistance humanitaire<sup>82</sup>. Ces objectifs se traduisent en 6 types de programmes, manquant de clarté dans leur définition: les programmes de *peacemaking*: programmes pour faciliter la fin d'hostilités ou la transition post-conflit (ex.: Haïti, Balkans); les programmes de promotion du développement: en plus des programmes traditionnels de développement devant promouvoir la croissance économique (ex.: construction d'infrastructures, implantation de réformes économiques, etc.), ces programmes comprennent, selon la nouvelle vision, la survie de l'enfant, les questions touchant certains groupes de femmes pauvres, les victimes des mines (fait à noter, les montants alloués au développement sont tellement peu significatifs qu'ils ont peu ou pas d'incidence dans le pays ciblé); les programmes concernant les problèmes transnationaux tels que la propagation des maladies

---

<sup>81</sup> Robert L., Borosage, *loc. cit.*, [http://www.foreingpolicy-infocus.org/papers/money/index\\_body.html](http://www.foreingpolicy-infocus.org/papers/money/index_body.html)

<sup>82</sup> Doug Bandow, «A New Aid Policy for A New World», <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-226.html>

infectieuses, la dégradation de l'environnement, l'appauvrissement des ressources, l'eau (les montants alloués à ce type de programme sont à la hausse depuis les dernières années); les programmes d'aide humanitaire: l'aide humanitaire demeure un des piliers de l'aide américaine et ce type d'aide s'est élargi pour inclure dorénavant les activités post-conflit comme la démobilisation, le désarmement, la réinsertion des combattants, le déminage, le rétablissement d'institutions économiques et politiques après un conflit, la médiation, etc.; les programmes de démocratisation: financement d'élections, formation de partis politiques, renforcement du système judiciaire, encouragement de réformes institutionnelles, soutien à certains médias indépendants, soutien à certains groupes de la société civile, etc.; les programmes d'aide à la transition pour la Russie et les pays de l'ex-Union soviétique: cette aide concourt à la reconstruction politique et économique de ces pays (ex.: le renforcement des lois en matière de crime en Russie ou du secteur de l'énergie en Mongolie).

Outre ces changements dans la politique d'aide, l'USAID verra ses responsabilités élargies plutôt que réduites sous l'administration Clinton comme on aurait pu le croire en raison du contexte de fin de guerre froide. L'agence doit assumer désormais un rôle de premier plan dans l'identification des premiers signes d'instabilité, dès leur manifestation et dans n'importe quelle région du monde par la mise en place d'un système de détection socio-économique et politique<sup>83</sup>. Atwood définit cette mission comme du *nation building*: *Our approach is designed to deal with short-term concerns and to formulate the longer term investments that will permanently reduce disorder*<sup>84</sup>. La nouvelle justification des programmes d'aide réside dans la prévention des crises, et la question des *failed states* occupe le premier rang des préoccupations comme le souligne Brian Atwood:

«One growing threat comes from the failure of nations. This threat emerges from persistence of destabilizing conditions and weak governance. Consider for a moment: When the United States fought communism in Korea and Vietnam, when we created NATO as a bulwark in Europe and checked Soviet adventurism in Africa and Asia, what precisely did we fear? The answer is not really simple, but it was and is persuasive. We feared the loss of our freedom. We feared the loss of our markets and the loss of influence. We feared the possibility that even if unconquered, America might be surrounded by hostile forces. And we feared a moral defeat, the defeat of the human spirit, the defeat

---

83 Doug Bandow, «Help or Hindrance : Can Foreign Aid Prevent International Crises?», *Policy Analysis*, n° 273 (avril 1997), <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-273.html>

84 *Ibid*, <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-273.html>

of our special value system. So now, with communism dead, and Gorbachev giving lectures, let's ask a few questions: If nations fall to homegrown warlords, is that any less a setback for international stability? If our markets vanish from civil war instead of collectivization, does that limit our economic potential any more? If ethnique cleansing takes the place of the Gulag are the standards of international politics any less violated? If tribal machetes take a million lives in Rwanda, is that less a defeat for the human spirit than the million deaths from artillery and starvation on the front lines of the Cold War in Afghanistan? [...] [n]ational security policy today entails more than a defense against missile attack. It involves more than ideological competition. National security policy today must begin with a simple truth; if people elsewhere are destabilizing their regions, flowing across borders as refugees, creating human and environmental catastrophes, then American interests are at risk or will soon be at risk»<sup>85</sup>.

### **La promotion de la démocratie**

Fait intéressant, durant le deuxième mandat du gouvernement Clinton, on a assisté à une graduelle institutionnalisation de la promotion de la démocratie et à l'augmentation substantielle de l'aide à cette fin. Le budget est passé de \$100 millions il y a dix ans à \$700 millions aujourd'hui<sup>86</sup>. Quelques cent pays reçoivent une telle forme d'aide qui passe tout autant par les agences gouvernementales et les organismes tels que le *National Endowment for Democracy (NED)*, la *Asia Foundation* que par des organisations non gouvernementales opérant avec des fonds publics. L'USAID a aussi dépensé \$649 millions de dollars en 2000 contre \$165 en 1991 en matière d'aide à la démocratisation<sup>87</sup>. Participent à l'effort de démocratisation outre l'USAID, l'USIA, le département d'État, le département de la justice et le département de la défense, ainsi que le NED et la *Asia Foundation* qui dépendent presque exclusivement du financement gouvernemental. Ce à quoi vient s'ajouter la création du Centre pour la démocratie et la gouvernance au sein de l'USAID et la création d'un Bureau pour la démocratie, les droits humains et le

---

<sup>85</sup> Voir à ce sujet les déclarations du directeur de l'USAID, J. Brian Atwood, lors d'une conférence donnée en 1995 à l'Université de Maryland à l'adresse internet suivante: <http://wwics.si.edu/PROGRAMS/DIS/ECS/report2/officdoc.htm>

<sup>86</sup> Thomas Carothers, *The Clinton Record on Democracy Promotion*, Carnegie Endowment for International Peace, n°16, septembre 2000, p.4

<sup>87</sup> Micheal Dobbs, «Investment in Freedom is Flush With Peril: From Kazakhstan, A Cautionary Tale», *Washington Post*, 25 janvier 2001, p.A01, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A41404-2001Jan24.htm>

travail au sein du département d'État. Parallèlement, l'administration Clinton cherchera à créer un poste d'*Assitant Secretary of Defense for Democracy and Peacekeeping* au sein du département de la défense mais échouera. Par contre, un *Special Assistant for Democracy* figurera désormais au sein du Conseil national de sécurité.

En plus de ces changements bureaucratiques, les agences impliquées dans l'assistance en démocratisation ont procédé à une redéfinition de leurs programmes. Contrairement aux périodes antérieures (cette forme d'aide n'étant pas nouvelle<sup>88</sup>), l'aide à la démocratisation promue par l'administration Clinton, vise des changements structurels plus en profondeur. Elle met l'accent sur l'État de droit, l'administration de la justice, les droits humains et les processus politiques. Elle introduit par ailleurs une nouvelle cible, la société civile, définie de façon restreinte dans les documents officiels puisqu'elle n'inclut que certains groupes de la société au détriment d'autres groupes. L'aide à la société civile a augmenté durant les années 90 et est actuellement le secteur qui reçoit le plus d'argent: \$230 millions de dollars<sup>89</sup>. Cette forme d'aide s'appuie sur une nouvelle rhétorique dont la théorie de la paix démocratique, mais surtout sur l'idée selon laquelle la démocratie est complémentaire à la conversion au libre-marché<sup>90</sup>. L'impact de ce type d'aide est difficile à mesurer; elle ne représente que 10% du budget de toute l'aide durant les années 90<sup>91</sup>. Même si elle n'accapare qu'une petite fraction du budget, l'aide à la démocratisation a néanmoins connu une expansion, et ce, dans un contexte de restriction budgétaire.

Tous ces changements de but, d'objectifs et d'organisation de l'aide n'ont pas résulté d'un débat national, mais plutôt de décisions *ad hoc* de la part du gouvernement Clinton. De nouveaux programmes se structurent, d'autres passent totalement inaperçus car fragmentés (c'est le cas des programmes de démocratisation) tandis que d'autres sont financés par des réseaux non traditionnels d'aide (c'est le cas des programmes anti-drogues du département de la défense). Il existe actuellement au sein du public un large consensus sur l'idée de la promotion de la démocratie. Néanmoins, les programmes d'aide de promotion de la démocratie ont été sujets à peu d'analyse critique quant à leurs objectifs, méthodes et impacts, et ils n'ont fait l'objet d'aucun débat national.

---

88 Voir à ce sujet : Carothers, Thomas. *Aiding Democracy Abroad : The Learning Curve*. Washington D.C. : The Brookings Institutions Press, 1999, 411 p.

89 *Ibid*, p.50

90 Voir USAID, *The democracy Initiative*, Washington D.C. : USAID, 1990.

91 Carothers, Thomas. *Aiding Democracy Abroad : The Learning Curve*, p.61

Après cet aperçu des grandes lignes de la politique étrangère américaine en matière d'aide économique, voyons ce qu'il en est de l'Amérique latine.

### **L'application de la stratégie de sécurité nationale en Amérique latine: l'établissement de relations sûres et stables**

L'administration Clinton considèrera l'Amérique latine comme une région propice à l'application de la stratégie de sécurité nationale de démocratisation dans la mesure où elle était considérée acquise aux pratiques démocratiques exception faite de Cuba, mais vulnérable et en proie à de nouvelles menaces pouvant mettre en péril la sécurité et les intérêts des États-Unis dans la région. Il s'agit surtout de menaces de type transnational: terrorisme, trafic de la drogue et d'armes, crime organisé, conflits internes sociaux, politiques et économiques, corruption, querelles frontalières, flux d'immigration et de réfugiés, pauvreté, violence, mouvements insurrectionnels, etc. Bref, étant donné la perméabilité des frontières, l'instabilité politique et/ou économique figurera parmi les nouveaux périls post-guerre froide à redouter dans la région.

The real danger to our national interests comes from the spillover effects of instability outside our borders<sup>92</sup>.

Vu cette vulnérabilité du sous-continent, il apparaît impératif au gouvernement Clinton d'établir des «relations sûres et stables» avec ses voisins du sud tant aux plans économique et politique qu'au plan de la sécurité. Ce nouveau paradigme démocratique et du libre-marché se fonde sur plusieurs prémisses épistémologiques et normatives, dont celle-ci: la stabilité régionale passe par la normalisation démocratique et par la croissance économique, et seule la démocratie de marché garantira et accroîtra la sécurité des États-Unis sur le continent. Ce nouveau paradigme passera en Amérique latine par la promotion d'un modèle démocratique (qui n'est jamais clairement détaillé dans les documents officiels et qui n'a fait l'objet d'aucun débat national), celui de la démocratie procédurale (se limitant aux élections), un modèle qui inclut quelques droits civils et politiques tout en limitant les droits sociaux et économiques de la majorité et qui est considéré comme complémentaire à la conversion au libre-marché<sup>93</sup>. Washington considèrera alors la préservation de la «démocratie représentative» comme une condition indispensable à la stabilité, la paix et au développement de la région comme le précise le secrétaire

---

<sup>92</sup> *Ibid*, p.2.

<sup>93</sup> Cette position semble être partagée par l'USAID: *Democracy is complementary to and supportive of the transition to market-oriented economies* (USAID, *The Democracy Initiative*, Washington D.C. : USAID, décembre 1990).

à la défense d'alors, William Perry: *no crisis facing any member state justifies a breach of the system of representative democracy*<sup>94</sup>. Le continent américain est le seul endroit au monde où il existe un accord explicite de coopération en matière de défense de la démocratie. Selon les termes de cet accord, mesures connues sous le nom de «Résolutions de Santiago» (1991), il s'agit de préserver la démocratie représentative en conséquence de quoi les membres de l'Organisation des États Américains (OEA) sont tenus de se réunir et d'agir si celle-ci semble menacée. Cet engagement sera renouvelé en 1995 lors de la rencontre des ministres de la défense des Amériques à Williamsburg. Chacune des parties reconnaîtra la nécessité de préserver la démocratie pour la sécurité de l'hémisphère, donnant lieu à l'établissement des six principes de Williamsburg: 1) faire respecter les Résolutions de Santiago; 2) reconnaître le rôle critique joué par les forces de sécurité dans la défense de la démocratie; 3) maintenir les engagements de Miami et de Managua de subordination des forces armées des Amériques aux pouvoirs civils démocratiquement élus, aux Constitutions nationales respectives et au respect des droits humains grâce à l'entraînement et à la formation; 4) accroître la transparence en matière de défense par l'échange d'information, la divulgation des budgets et en favorisant un meilleur dialogue civil et militaire; 5) résoudre les conflits par la négociation d'accords et par l'établissement de mesures de *confidence building*; 6) promouvoir une plus ample coopération de défense hémisphérique en appuyant les opérations de maintien de la paix de l'ONU par une participation volontaire et en luttant ensemble contre le narcotrafic<sup>95</sup>.

Cette analyse se fonde sur l'idée de l'indéniable de la conversion presque entière de la région à la démocratie de marché, une idée partagée par de nombreuses organisations panaméricaines notamment l'OEA, la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CÉPALC). Leurs publications font état du même constat et leurs politiques se fondent sur la même analyse conjoncturelle comme l'illustre cette déclaration de la BID dans *Latin American After a Decade of Reforms: 1997 Economic and Social Progress Report*:

Latin America has made its choice for democracy, macroeconomic stability, market-oriented growth, and decentralization... Ten years into the process, Latin America is a very different place, and results are starting to bear fruit<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> William J. Perry, *United States Security Strategy for the Americas*, Washington D.C., Department of Defense (Office of International Security Affairs), 1995, p. 10.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>96</sup> La BID citée par Donald E. Schulz, *The Role of the Armed Forces in the Americas: Civil-Military Relations for the 21st Century*, Carlisle Barracks PA, US Army War College, Strategic Study Institute, 1998, p.16, <http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs98/rolearmy.htm>

Dans ce nouveau contexte, l'établissement de «relations sûres et stables» se fera par l'atteinte de sept objectifs, que l'on retrouve dans *United States Security Strategy for the Americas*, un document du département de la défense qui donne l'heure juste de la politique officielle de l'administration Clinton pour l'Amérique latine. Il s'agit: 1) de renforcer les institutions démocratiques; 2) de favoriser la résolution pacifique des conflits; 3) de respecter le traité du Canal de Panama; 4) de lutter avec les alliés de la région contre le trafic de la drogue et le terrorisme international; 5) d'étendre la coopération et d'améliorer ainsi les capacités d'actions conjointes comme par exemple, en matière d'opérations de maintien de la paix; 6) d'empêcher que des situations de crise humanitaire prennent des proportions catastrophiques; 7) de prévenir la prolifération des armes de destruction massive. La concrétisation de ces objectifs nécessitera, d'une part, une coopération hémisphérique en matière de sécurité et, d'autre part, le recours à une coopération inter-agence serrée entre le département de la défense, le département d'État, le département de la justice, l'USAID et l'USIA.

La voie privilégiée par l'administration pour étendre et approfondir les liens et la coopération avec les organisations de défense de la région est le contact de «militaires à militaires»<sup>97</sup>. Les militaires, pour la plupart des créations américaines et considérés comme le groupe allié traditionnel des États-Unis dans la région, semblent être préférés au pouvoir civil pour affronter le problème de l'«instabilité»: *Our military-to-military engagements will remain the currency of our engagements*<sup>98</sup>. Ce contact inclut des exercices conjoints, des programmes d'entraînement, de l'assistance en sécurité, la formation de militaires et de civils, de l'assistance humanitaire, du *nation assistance* (forme de soutien contre-insurrectionnel), des opérations conjointes (ex.: lutte anti-drogue), des opérations de maintien de la paix, l'échange d'information, etc. Par ce contact de militaires à militaires, nous apprend un article du Journal de l'École des Amériques (maintenant appelée le *Western Hemisphere Institute for Security Cooperation*), Washington cherche à façonner le paysage de la sécurité hémisphérique en sa faveur:

Shaping the Latin American security environment using the military-to-military contact program. Having a regional contact program creates stability by

---

<sup>97</sup> Dans le jargon militaire américain on nomme ce contact *military-to-military contact* ou *Foreign Military Interaction (FMI)*. Pour plus d'informations sur ces interactions entre militaires voir le document du Center for International Policy à l'adresse suivante : <http://www.ciponline.org/facts/fmi.htm>

<sup>98</sup> William J. Perry, *United States Security Strategy for the Americas*, p.2.

reassuring allies and deterring the forces that threaten regional peace through face-to-face engagement with allies around the world<sup>99</sup>.

Cette stratégie de coopération régionale entre responsables de la sécurité, appelée *strategy of cooperative regional peacetime engagement*, mise sur une «professionalisation» des différents corps militaires et civils responsables de la sécurité, repose sur une solidification des relations entre civils et militaires (d'où, entre autres, l'utilisation étendue des opérations civilo-militaires<sup>100</sup>) et encourage la redéfinition et l'élargissement du rôle des forces armées latino-américaines en incitant ces dernières à assumer un leadership dans la confrontation de menaces non étatiques surtout d'ordre social et économique tel que le crime, la violence, la pauvreté, etc.<sup>101</sup>. Nonobstant les gains importants du pouvoir civil dans de nombreux pays de la région, les forces de sécurité ont été utilisées pour réprimer des mouvements de protestation et de mécontentement en Argentine, au Venezuela, en Bolivie, au Chili, au Brésil, au Paraguay, etc. Le général argentin, Aníbal Laiño, décrira en 1996 cet élargissement du rôle des militaires comme suit:

[A]ny potentially critical situation... might require military action to prevent, dissuade, or confront threats to the vital interests of the nation. [These] are any psychological-cultural, political, religious, economic, and military situation that may affect... a nation-state... [They] must be continually monitored. The difficulty of defining the operational environment in which action might be necessary a Military Instrument designed with the capability to dissuade any

---

<sup>99</sup> Joseph C. Leuer, «Shaping the Latin American Security Environment», *Adelante (USARSA)*, (Summer 1998), <http://www.benning.army.mi/usarsa/main.htm>

<sup>100</sup> Les opérations civilo-militaires (*Civil-military operations (CMO)*) include all military efforts to support host nation development, co-opt insurgent issues, gain support for the national government, and attain national objectives without combat... They also help prepare the area of operations for combat forces, if they are required (tel que définies dans le US Field Manual (FM) 100-20).

<sup>101</sup> En 1995, lors de la Conférence des Armées américaines (une rencontre des armées du continent qui se répète tous les deux ans), les hauts responsables militaires s'entendent pour faire des menaces de type socio-économique leur mission première (telles que la pauvreté, le manque de développement social, les flux d'immigrants, l'environnement, les tensions causées par les inégalités économiques, etc.). Cette décision est réitérée lors de la Conférence des Armées américaines de 1997 en Équateur. D'un commun accord, les militaires réunis décident d'étendre leur rôle pour assumer *human security threats and to allow participation in development projects* (CIP, «Military meeting in Ecuador», *Central America Update*, (november 22-28 1997), <http://www.us/cip/971205.htm#1>). Ces derniers parlent également de la nécessité de repenser leur mission de sécurité interne: «[t]o rethink our role and to become protagonists in fulfilment of missions that benefit development, security and peace in America... In the modern world, national-security problems have become more and more complex, increasingly accompanied by and even replaced with social and economic challenges...» (*Ibid*).

threat to the vital interests of the Nation and not in regard to any particular enemy<sup>102</sup>.

Dès 1994, commence à prendre forme un agenda de sécurité hémisphérique entre les dirigeants civils et militaires américains et latino-américains afin d'établir un modèle de coopération, voire un partage des responsabilités en matière de sécurité, avec pour objectif l'établissement de relations sûres et stables entre les pays de la région (de là, les nombreuses rencontres de ministres de la défense des Amériques)<sup>103</sup>. Même si nous n'entrons pas dans les détails de cet agenda<sup>104</sup>, il importe de retenir que le nouveau paradigme démocratique et du libre-marché promu vise entre autres en Amérique latine à encourager chaque nation à identifier et à remédier aux problèmes domestiques pouvant attenter à la sécurité régionale, voire celle des États-Unis. Dans cet effort, Washington semble privilégier le rôle des forces de sécurité au détriment des acteurs civils, en investissant énormément dans la formation et l'entraînement des militaires, en favorisant le contact de militaires à militaires, en fournissant plus d'aide militaire que d'aide économique (depuis le plan Colombie)<sup>105</sup>, et en encourageant les militaires à prendre l'initiative pour contrer les menaces non-étatiques (surtout d'ordre socio-économique), un rôle relevant généralement dans une démocratie des instances civiles. Le paradigme de sécurité mise fortement sur les services d'intelligence nationaux et sur les capacités de sécurité interne des militaires de chaque État, des secteurs des forces de sécurité pourtant reconnus comme étant les plus anti-démocratiques. Ce nouveau paradigme relégitime ainsi le rôle des militaires, les insérant dans

---

102 Aníbal Laiño, «Desafíos al estado nación», *Military Review*, Hispano-American edition (juillet-août 1996), pp.46-48) cité par Patrice McSherry, «Preserving Hegemony : National Security Doctrine in the Post-Cold War Era», *NACLA : Report on the Americas*, vol.xxxiv, n°3 (novembre-décembre 2000), p.37.

103 Le partage de la responsabilité de la sécurité hémisphérique entre nations américaines a fait l'objet de nombreuses conférences, symposiums et rencontres bilatérales, académiques, militaires ou d'organisations telles que l'OEA qui organisa, conjointement avec l'ONESCO, un symposium en avril 1995 au Collège interaméricain de défense à Washington, sur la sécurité et la paix dans l'hémisphère.

104 Pour plus de détails voir William J. Perry et Max Primorac, «The Inter-American Security Agenda», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol.36, n°3 (automne 1994), pp.111-128

105 De nombreux pays latino-américains ne reçoivent que de l'aide militaire des États-Unis et aucune aide économique. C'est le cas de l'Argentine, des Bahamas, du Belize, du Chili, du Suriname et de l'Uruguay (Département d'État. *Congressional Budget Justification for Foreign Operations: Fiscal Year 2001*, Washington D.C.: Office of the Secretary of State Resources, Plan and Policy, 15 mars 2000, [http://www.state.gov/www/budget/fy2001/fn150/forops\\_full/150fy01\\_fo\\_west-hem.html](http://www.state.gov/www/budget/fy2001/fn150/forops_full/150fy01_fo_west-hem.html))

des secteurs stratégiques de l'État et de la société tout en étendant leur rôle au sein des institutions et fonctions civiles. Cette coopération panaméricaine, permet ainsi à Washington de faire d'une pierre trois coups: 1) alléger le fardeau fiscal aux États-Unis; 2) éviter l'engagement de troupes américaines (leçon du Viêt-Nam); et, 3) diffuser la stratégie d'élargissement et d'engagement.

Cette vue d'ensemble de la stratégie de sécurité nationale américaine en Amérique latine nous permet de constater qu'elle repose sur le renforcement de partenariats solides avec les forces de sécurité de la région. Qu'en est-il de l'aide économique?

### **La politique d'aide économique des États-Unis et l'Amérique latine**

Il est difficile de cerner l'impact de la politique de sécurité nationale pour l'Amérique latine sur les programmes d'aide économique pour cette région. Il est néanmoins possible d'en dégager quelques grandes lignes. Sommairement, selon les documents officiels du département d'État et de l'USAID, l'aide économique en Amérique latine doit contribuer au maintien de la stabilité politique (ex.: par la lutte au trafic de la drogue), à l'établissement de régimes de bonne gouvernance, à la croissance économique et à la prospérité et, enfin, à la transition de certains pays vers la paix (ex.: le Guatemala)<sup>106</sup>. L'Amérique latine n'occupe, en 2000, que le quatrième rang des récipiendaires de l'aide économique américaine, et ce, malgré le fait qu'elle soit considérée comme une région de première importance<sup>107</sup>. L'aide accordée à la région n'a cessé de diminuer depuis la fin des années 80, passant de \$ 1 141 847 de dollars pour l'année 1988 à \$535 754 de dollars pour l'année 1998<sup>108</sup>. Elle se chiffre actuellement à \$491 047 millions de dollar (51%) contre \$400 831 millions (49%) pour l'aide militaire (sans compter le plan Colombie)<sup>109</sup>. Et, l'aide distribuée se

<sup>106</sup> USAID Congressional Presentation, 2000, <http://www.usaid.gov/pubs/cp2000/> et Département d'État. *Congressional Budget Justification for Foreign Operations: Fiscal Year 2001*, Washington D.C.: Office of the Secretary of State Resources, Plan and Policy, 15 mars 2000

<sup>107</sup> «*More than any other region, developments in the Americas directly affect U.S. livelihoods on Main Street*» (Département d'État. *Congressional Budget Justification for Foreign Operations: Fiscal Year 2001*, [http://www.state.gov/www/budget/fy2001/fn150/forops\\_full/150fy01\\_fo\\_spigots-fy99.html](http://www.state.gov/www/budget/fy2001/fn150/forops_full/150fy01_fo_spigots-fy99.html))

<sup>108</sup> USAID Congressional Presentation, Fiscal Year 1999, Summary Tables.

<sup>109</sup> Département d'État. *Congressional Budget Justification for Foreign Operations: Fiscal Year 2001*, [http://www.state.gov/www/budget/fy2001/fn150/forops\\_full/150fy01\\_fo\\_spigots-fy99.html](http://www.state.gov/www/budget/fy2001/fn150/forops_full/150fy01_fo_spigots-fy99.html)

répartit actuellement selon les principales catégories suivantes: 1) l'aide au développement: \$213 950 millions; 2) la survie de l'enfant et la prévention des maladies: \$109 928 millions; 3) les *Economic Support Funds*: \$120 000 millions; 4) les fonds pour le contrôle international de la drogue: \$374 800 millions<sup>110</sup>.

Parmi les formes d'aide contribuant aux objectifs susmentionnés, l'aide à la démocratisation a retenu notre attention. L'USAID, un des principaux promoteurs de ce type d'aide, réalise des projets de démocratisation et de bonne gouvernance dans plusieurs pays d'Amérique latine: en Bolivie, en Colombie, en République dominicaine, en Équateur, au Salvador, au Guatemala, en Guyane, en Haïti, au Honduras, au Mexique, au Nicaragua, au Panama, au Paraguay et au Pérou. C'est Haïti qui a reçu le plus d'aide à la démocratisation durant les années 90, soit \$100 millions. Les autres principaux bénéficiaires sont le Salvador, le Nicaragua, le Guatemala, la Bolivie, le Panama et le Pérou<sup>111</sup>. Les chiffres concernant la promotion de la démocratie sont difficiles à trouver en raison des changements de catégorisations et d'un manque de transparence. Cependant, avec les chiffres disponibles, nous pouvons établir qu'en Amérique latine, l'assistance à la démocratisation a augmenté de façon importante depuis le début des années 90. Cette région occuperait le troisième rang parmi les pays recevant de l'aide à la démocratisation en 1998, le premier rang revenant aux pays d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique. Fait intéressant, Cuba reçoit de l'aide à la démocratisation par l'intermédiaire de l'USAID depuis 1995.

L'USAID divise ses programmes de démocratisation en quatre catégories: l'État de droit, la gouvernance, la société civile et les élections. Dans les documents disponibles au public, il y a peu d'informations pertinentes sur le contenu de ces programmes et leur impact. Toutefois, il est possible de constater que durant les années 90 en Amérique latine, l'accent était mis sur les processus électoraux et que de plus en plus, cependant, ces programmes visaient le renforcement de la société civile. Ces programmes d'assistance civile demandent moins de budget que les programmes de réformes institutionnelles, et, curieusement, ces types de programmes augmentaient au fur et à mesure que les budgets d'aide diminuaient. Le concept de société civile, tout comme les autres concepts (État de droit, gouvernance, élections), n'est d'ailleurs pas détaillé. Néanmoins, l'aide octroyée à cette fin cible quatre objectifs: 1) rendre certaines organisations à buts non lucratifs (ONG) plus actives au sein de la société visée (*NGO building*); 2) éduquer les populations civiles aux

<sup>110</sup> *Ibid*, [http://www.state.gov/www/budget/fy2001/fn150/forops\\_full/150fy01\\_fo\\_spigots-fy99.html](http://www.state.gov/www/budget/fy2001/fn150/forops_full/150fy01_fo_spigots-fy99.html)

<sup>111</sup> Carothers, Thomas. *Aiding Democracy Abroad : The Learning Curve*. Washington D.C. : The Brookings Institutions Press, 1999, p.43.

fonctionnements des systèmes électoraux et politiques (*civic education*); 3) construire des médias forts et indépendants (*media strengthening*); 4) mettre en place des syndicats indépendants (*union building*)<sup>112</sup>. Malgré la difficulté de cerner le concept de société civile, un bref coup d'oeil aux programmes nous permet de constater que ces programmes encouragent certains groupes de la société civile (ex.: médias, groupes de femmes, syndicats, associations d'hommes d'affaire, etc.) au détriment d'autres groupes, laissant la porte ouverte à une forme d'ingérence dans les affaires internes d'un pays; chose que se défendent bien de faire les officiels de l'USAID.

En plus de l'aide à la démocratisation, l'administration Clinton a dégagé des sommes importantes pour deux autres causes: l'ouragan Mitch et la lutte au narcotrafic. L'Amérique centrale, une des régions du monde qui a reçu le plus d'aide économique américaine durant les années 80, a vu cette aide se réduire drastiquement durant les années 90. Le seul montant d'argent significatif accordé à l'isthme durant cette période fut celui pour la reconstruction et l'allègement de la dette après le passage de l'ouragan Mitch en 1998. L'administration Clinton octroie alors 1 milliard de dollars aux pays les plus touchés de la région. Quant à eux, les budgets accordés pour la lutte contre la drogue ont triplé depuis le début des années 90 (sans compter le plan Colombie). En contre partie, l'aide économique a été coupée des deux tiers. Pour l'année 1998, le Congrès a alloué \$293 millions de dollars pour l'assistance au développement (n'incluant pas l'aide alimentaire ou les ESF) et \$230 millions pour les programmes anti-drogue. Pour l'année 2000, ces montants étaient respectivement de \$213 millions et de \$374 millions (sans inclure le plan Colombie)<sup>113</sup>. Le plan Colombie à lui seul se chiffrent à \$1 milliard de dollars et il a été adopté en juillet 2000<sup>114</sup>.

## Conclusion

Ce survol de la politique des États-Unis en matière d'aide économique octroyée aux pays latinoaméricains nous a permis de constater un lien très étroit entre l'aide économique et l'aide militaire depuis la deuxième guerre mondiale. Ce lien s'inscrivait dans la logique d'une offensive lancée contre le communisme dans le Tiers-Monde et variait à l'usage selon la stratégie de

---

<sup>112</sup> *Ibid*, p.88-89.

<sup>113</sup> Département d'État. *Congressional Budget Justification for Foreign Operations: Fiscal Year 2001*, [http://www.state.gov/www/budget/fy2001/fn150/forops\\_full/150fy01\\_fo\\_spigots-fy99.html](http://www.state.gov/www/budget/fy2001/fn150/forops_full/150fy01_fo_spigots-fy99.html)

<sup>114</sup> Voir <http://www.ciponline.org/facts/coaid.htm>

sécurité nationale adoptée par la Maison blanche. Dans les années 60, la politique en matière d'aide économique du gouvernement Kennedy a servi à des fins d'endigement du communisme et de contre-insurrection. Celle des années 70 oscilla entre l'interventionnisme et l'acceptation de la contestation venant du Tiers-Monde. Enfin, durant les années 80, elle a été liée aux stratégies de recul du communisme et de conflit de faible intensité de l'administration Reagan. Si, avec la fin de la guerre froide, ce lien entre l'utilisation de l'aide économique et de l'aide militaire est plus difficile à établir, l'aide continue de répondre à des impératifs de sécurité nationale.

La menace en cette ère post-guerre froide étant théorisée comme multiple et incertaine, la stratégie de sécurité adoptée par l'administration Clinton prône l'élargissement de la communauté des démocraties de marché afin de renforcer la communauté existante et de la protéger d'ennemis potentiels ou réels en combattant l'instabilité là où elle est significative. Dans cette perspective, l'aide économique devrait contribuer à la sécurité nationale (l'instabilité pouvant être prévenue grâce à l'action des programmes d'aide), à la revitalisation de l'économie tant nationale qu'internationale et à la promotion de la démocratie. De façon plus spécifique, l'aide devrait désormais servir en priorité à la prévention des crises et de l'instabilité dans n'importe quelle région du monde.

En Amérique latine, vu la vulnérabilité de la région aux effets de débordements, l'aide devra contribuer à la politique de sécurité par l'«établissement de relations sûres et stables» en promouvant la démocratisation des pays, une démocratisation fondée exclusivement sur le modèle de la démocratie procédurale. Cette promotion de la démocratie devrait contribuer au maintien de la stabilité politique et à la croissance économique de la région. Mais la voie de la démocratisation n'est pas la seule choisie par Washington pour établir des relations sûres et stables avec les pays de la région. En fait, l'administration privilégie plutôt le contact de «militaires à militaires». Aussi, ce survol de la politique des États-Unis en matière d'aide tant économique que militaire pour les pays d'Amérique latine nous a également permis d'y déceler une orientation contradictoire: d'un côté, cette politique vise à promouvoir la démocratisation des pays, mais favorise de l'autre le renforcement de partenariats solides et fiables avec les forces de sécurité de la région, ces mêmes forces ayant présenté un grave danger pour la démocratie depuis des décennies. Or, cette politique viserait plutôt à concilier deux tentatives de maintien de la stabilité régionale, une politique en continuité avec les politiques américaines antérieures, Washington préférant de loin la solution militaire aux problèmes politiques, économiques et sociaux latinoaméricains.

Ce qui expliquerait, d'une part, que la plupart des institutions mises en place durant la période de guerre froide soient toujours en opération telles que l'École des Amériques (ou *Western Hemisphere Institute for Security Cooperation*) et que d'autres se soient ajoutées telles que le *Center for Hemispheric Defense Studies* ouvert en 1997. Et ce qui expliquerait, d'autre part, que l'on assiste de plus en plus à une militarisation de la politique étrangère des États-Unis pour l'Amérique latine. En 1999, dans la plus grande discrétion, l'administration Clinton a opéré un changement institutionnel des plus significatifs qui en dit long sur les relations actuelles de Washington avec le sous-continent. Le bureau du Pentagone pour les affaires inter-américaines a été transféré du Bureau international pour les affaires de sécurité vers le Bureau pour les opérations spéciales et les conflits de faible intensité, faisant de l'Amérique latine la seule région du globe assignée à un tel bureau. Ce bureau ne s'occupe que d'opérations spéciales telles que la lutte contre le terrorisme ou le narcotrafic.

Pour Adam Isacson, directeur du Programme de démilitarisation de l'Amérique latine du *Center for International Policy*, le contact de militaires à militaires et les activités d'entraînement conjointes jouent un rôle de plus en plus prépondérant dans les relations bilatérales, menaçant les liens diplomatiques, la coopération économique et le développement démocratique de l'Amérique latine. L'exemple le plus probant est celui de la guerre contre la drogue. La présence militaire américaine dans la région surpasse de loin celle des diplomates. Le personnel du département d'État déployé dans le monde se chiffre à 16000, dont un modeste 4000 se retrouve en Amérique latine. Par contraste, le *Southern Command*, l'unité responsable des activités militaires américaines dans la région, compte 800 militaires et 325 civils à son actif à son quartier général de Miami. De plus, 570 militaires et 1390 civils travaillent pour deux des composantes de ce *Southern Command*, le *U.S. Army South* posté à Porto Rico et le *Joint Task Force-Bravo* posté au Honduras. Plus d'une centaine d'officiers composent les *Milgroups*. Jusqu'à 55 000 militaires se déploient annuellement sur une base temporaire dans l'hémisphère sud<sup>115</sup>.

Il n'est pas surprenant alors d'apprendre que c'est le Conseil national de sécurité des États-Unis qui recommanda en 1993 au président Clinton de relancer l'idée de l'initiative des Amériques et de tenir un Sommet des chefs d'État des Amériques à Washington dans les plus brefs délais afin de lancer «une initiative historique, de l'ampleur de la politique de bon voisinage et de l'Alliance pour le progrès avec pour finalité la création d'une communauté des

---

<sup>115</sup> Adam Isacson, «Militarizing Latin American Policy», *Foreign Policy in Focus*, vol.6, n°21 (mai 2001), [http://www.fpif.org/briefs/vol6/v6n21millat\\_body.html](http://www.fpif.org/briefs/vol6/v6n21millat_body.html)

démocraties qui serait intégrée progressivement par les échanges économiques et un ensemble de valeurs partagées»<sup>116</sup>.

Cette stratégie d'engagement et d'élargissement s'inscrit dans une continuité idéologique depuis la deuxième guerre mondiale. Le Général George C. Marshall dira au lendemain de la deuxième guerre mondiale: *We are now concerned with the peace of the entire world and the peace can only be maintained by the strong*<sup>117</sup>. De son côté, Truman dira: *[i]t must be the policy of the United States to support free people who are resisting attempted subjugation*<sup>118</sup>. Kennedy, pour sa part, affirmera: *Bear any burden... to assure... the success of liberty*. Or curieusement, tout en ayant comme but la promotion de la démocratie, la stratégie n'a jamais fait l'objet de débats publiques. Elle s'inscrit plutôt dans le cadre d'une stratégie globale de démocratisation encore plus large que par les périodes passées permettant aux États-Unis d'être prêts à toute éventualité, les scénarios étant inconnus et donc difficiles à théoriser, découlant d'une définition de la sécurité nationale encore plus ample: *[...] But where our values and our interests are at stake, and where we can make a difference, we must be prepared to do so*<sup>119</sup>.

---

116 Brigitte Vaillancourt, *La Zone de libre-échange des Amériques : Un chantier en construction*, Université du Québec à Montréal : GRIC, 2001, [http://www.unites.uqam.ca/gric/ZLEA.htm#\\_ftn3](http://www.unites.uqam.ca/gric/ZLEA.htm#_ftn3)

117 General George C. Marshall.

118 Thomas Bodenheimer et Robert Go, *op. cit.*, p.3

119 Le Président Clinton cité par Michael T. Klare, «The Clinton Doctrine».