

# L'AMÉRIQUE LATINE, EN DÉRIVE DIPLOMATIQUE, DE LA PÉRIPHÉRIE VERS LE CENTRE (2003-2012)

JEAN-JACQUES KOURLIANDSKY \*

*Accaparés par d'autres priorités, les États-Unis ont, ces dernières années, réduit l'intérêt qu'ils portaient jusque-là à l'Amérique latine. Celle-ci s'affirme depuis une dizaine d'années comme un nouvel acteur sur la scène internationale. Jean-Jacques Kourliandsky décrit ici une situation internationale nouvelle en cherchant à comprendre les logiciels diplomatiques latino-américains. Malgré la diversité idéologique de trois blocs (l'anti-impérialiste, ALBA ; la modérée Alliance du Pacifique et le géant Brésil), l'Amérique latine parvient à définir de nombreuses initiatives communes.*

L'Amérique latine, dans sa diversité, est apparue de façon inattendue sur les écrans de la vie internationale ces dernières années. Un certain nombre de ses composantes a fait irruption dans nombre d'enceintes comme acteur et non plus comme sujet. « À la stupéfaction des Occidentaux c'est maintenant le monde extérieur » (et donc aussi celui d'Amérique latine), « qui se projette sur eux [...] Les pays mondialisés utilisent à leur profit contre les mondialisateurs les mécanismes [...] de l'économie globale de marché »<sup>1</sup>. Le point de départ, si l'on en cherche vraiment un, de ce moment international pourrait être la conférence tenue par l'OMC, l'Organisation mondiale du commerce à Cancún, Mexique, au mois de septembre 2003. Contrairement aux scénarios antérieurs les piliers décisionnels de cette institution, la « Triade », États-Unis, Japon et Union européenne, a été incapable de trouver les compromis habituels. Elle en avait été empêchée, de façon apparue alors comme extraordinaire, par une coalition de pays extérieurs à ce noyau central, coalisés notamment par le Brésil. Depuis cette date,

---

\* CHERCHEUR À L'INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES (IRIS) SUR LES QUESTIONS IBÉRIQUES

<sup>1</sup> Hubert Védrine, *Dans la mêlée mondiale, 2009-2012*, Paris, Fayard, 2012.

ce qui alors pouvait apparaître comme accidentel, l'émergence d'un nouvel acteur international, d'Amérique latine, est entré dans l'ordre des possibles diplomatiques. Cette émergence factuelle, en 2012, peine à être acceptée politiquement, mais aussi conceptuellement par les puissances en place et leurs opinions publiques. Pour les uns, l'Amérique latine reste un continent d'opportunités, c'est-à-dire un terrain ouvert aux investissements et aux retours sur investissement d'entreprises européennes, japonaises et nord-américaines. Pour d'autres, l'Amérique latine garde une sorte de pureté des origines du monde, qu'elle soit pour les uns environnementale, pour d'autres « indienne », ou révolutionnaire, nécessitant l'aide solidaire de ses amis mieux dotés. Ces deux attitudes, l'une comme l'autre, bien que reflétant des présupposés idéologiques contraires, hiérarchisent la relation entre un donneur d'ordre et un receveur plus ou moins passif. Le receveur entend désormais renverser la relation d'hier afin de déterminer seul son destin. « Il existe aujourd'hui un débat sur la meilleure façon d'organiser la diplomatie dans un monde qui a changé. [...] Cette réflexion est de la plus haute importance pour les pays émergents qui, comme le Chili, sont passés de façon vertigineuse de la périphérie du tiers-monde à une brutale intégration dans l'économie monde »<sup>2</sup>. L'objet de cet article est donc de tenter de décrire une situation internationale nouvelle en cherchant à comprendre les logiciens diplomatiques latino-américains. L'auteur s'est efforcé d'oublier les a priori, de droite ou de gauche, qui instrumentalisent, souvent vu d'Europe ou des États-Unis, la perception des réalités de ces pays. Il a en revanche privilégié la lecture de références, d'analyses, de justifications émanant de responsables et chercheurs d'Amérique latine<sup>3</sup>.

Cette insertion au monde nouvelle et active de l'Amérique latine n'était sans doute pas prévisible. Elle était pourtant cohérente avec l'évolution des rapports de force internationaux.

<sup>2</sup> Alberto Sepulveda Almarza, « Diplomacia y Globalización, El caso de Chile », Santiago, *Diplomacia*, n° 115, avril-juin 2008.

<sup>3</sup> Outre les sources citées, et parmi beaucoup de références, l'auteur tient à signaler les lectures suivantes :

Raúl Bernal-Meza, *América Latina en el mundo, Buenos Aires, Nuevohacer, 2005* ; Amado Luiz Cervo, *Relações Internacionais da América Latina, São Paulo, Saraiva, 2007* ; Norberto Consani, Alberto Sepúlveda, Zidane Zeraoui, comp., *Las Relaciones Internacionales de América Latina, Santiago, RIL, 2008* ; Monica Hirst, *Crisis del Estado e intervención internacional : una mirada desde el sur, Buenos Aires, edhasa, 2009*.

La fin de l'affrontement entre l'Est et l'Ouest, selon la formule consacrée par l'usage, avait fermé une époque, une histoire cinquantenaire, celle de la dialectique idéologique, sociale et militaire des blocs, celle donc d'un monde réduit à une dynamique bipolaire agrégeant autour de deux puissances nucléaires majeures aux logiciens contradictoires, les États-Unis et l'Union soviétique, le reste du monde. Les pays et les peuples d'Amérique latine avaient participé, *nolens volens*, à cette aventure géopolitique. À Cuba, en 1962, le déploiement programmé de fusées « russes », refusé par les États-Unis, avait cristallisé de façon dramatique l'opposition de ces deux mondes. Au terme de cette crise soldée par le retrait balistique soviétique, Cuba avait volontairement rejoint le CAEM (Conseil d'assistance économique mutuel) et le Pacte de Varsovie, puis soutenu les guérillas et mouvements revendiquant son modèle révolutionnaire, en Afrique comme en Amérique latine. La doctrine de la sécurité nationale défendue par les États-Unis avait alors étendu un contre-feu dictatorial sur les territoires supposés menacés, via La Havane par Moscou.

L'effacement des blocs en 1991 avait créé un nouveau concert international, dont l'architecture restait virtuelle. Un plan a émergé le temps passant, révélant un paysage international nouveau. Le vainqueur, les États-Unis, a diffusé un message d'apaisement et d'espoir. La victoire qu'ils présentaient comme celle des libertés allait ouvrir une ère nouvelle théorisée comme celle de la fin de l'histoire. Le monde désormais allait vivre au rythme de la démocratie de marché. Le Bien qui avait triomphé se déclinait comme une combinaison de valeurs combinant Bible, Lumières et propriété privée. L'anglais était la langue diffusant de façon préférentielle et dominante les valeurs du vainqueur. À la différence de la période antérieure, l'Amérique latine a été invitée en 1994, mais non contrainte par les armes, à rejoindre un empire sollicitant désormais l'adhésion de pays vassaux.

La centralité, bien que revendiquée par les armes de l'influence, réservait un rôle second au reste du monde. Selon la formule privilégiée par les intellectuels et les politiques contestataires, l'Amérique latine était une périphérie du monde. « Depuis les découvertes maritimes du xv<sup>e</sup> siècle, le monde moderne qui s'est formé sur une relation asymétrique centre-périphérie – après avoir passé par plusieurs phases historiques – a débouché à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale sur la prééminence des États-Unis, comme unique superpuissance. »<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Hélió Jaguaribe in Samuel Pinheiro Guimarães, *Cinco siglos de periferia*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.

Au mieux certains pays se voyaient-ils reconnaître une fonction d'États pivots de la puissance principale <sup>5</sup>. Les universités, les fondations, la presse et le livre, les télévisions, les nouvelles technologies de la communication, les industries culturelles, maîtrisées par les États-Unis ont alors diffusé massivement ces concepts dans le monde et plus particulièrement en Amérique latine. Outre l'étouffement de la diversité créative, cette politique visait à supprimer l'émergence de pensées différentes de nature à contester le nouvel ordre des libertés.

La machine a bel et bien réussi à gripper certains logiciels concurrents en particulier en Europe, qui, faute de ressort commun, s'est replié sur une référence états-unienne, en particulier dans les jeunes générations. L'affaissement économique a, de façon parallèle, été accompagné d'une érosion linguistique, culturelle et diplomatique. Ailleurs les événements n'ont pas suivi le script du scénario. Les Chinois ont retenu des libertés la seule partie économique, qu'ils ont d'ailleurs appliquée à leur manière. Les Latino-Américains sont entrés dans une période en ombres et lumières. Les conflits de la guerre froide, en Amérique centrale, les dictatures du sud, ont disparu. La démocratie et l'économie de marché se sont imposées, partout à l'exception de Cuba. Les économies en crise, endettées, ont été accompagnées d'un démantèlement de l'État social pourtant imparfait. Sur un fond d'inégalités croissantes s'est développée une délinquance massive nourrie par l'opportunité de structurer un marché des stupéfiants. Parti des pays andins, le dépérissement de l'État et des sentiments civiques a gagné l'Amérique centrale et le Mexique. Très vite, il est apparu que les bénéfices de la paix permis par la fin de la guerre froide étaient effacés par les conséquences de l'émergence d'un nouveau monde.

Une aspiration collective à un autre monde a émergé. Contrairement au cycle antérieur, celui de la guerre froide, il a pu s'exprimer et construire des hypothèses politiques alternatives. Les dérives d'une économie sans frein ont orienté les États-Unis, en manque de pétrole et de gaz, à délaisser l'Amérique latine pour s'investir massivement au Moyen-Orient. La pénétration de modèles culturels anglo-saxons, couplée sur un soutien à des pouvoirs en place le plus souvent autoritaires, a bouleversé

---

<sup>5</sup> Pour une définition de ce qu'entendent les États-Unis par État pivot, lire Robert Chase, Emily Hill, Paul Kennedy, *The pivotal states : a new framework for U.S. Policy in the Developing World*, New York, Norton, 1999.

des sociétés rejetant ses dirigeants tout autant que son modèle consumériste à l'occidentale. Les attentats du groupe d'Al-Qaïda sur le territoire des États-Unis le 11 septembre 2001 ont frontalement rejeté l'Occident des Libertés et des Lumières au nom d'une idéologie globale. Les autorités de Washington, le président Bush, ont alors réactualisé l'interventionnisme armé d'inspiration rooseveltienne historiquement dirigé contre les pays de l'Amérique moyenne. Ils ont ainsi confirmé l'orientation des États-Unis vers le Moyen-Orient. Les théories de la guerre juste ont ciblé la Somalie, l'Irak, l'Iran, l'Afghanistan et le Yémen, perçus comme hier l'URSS comme les lieux d'une menace globale, idéologique comme économique et diplomatique. Alors que la désagrégation latino-Américaine, sous les coups de la délinquance, ne remettait rien d'autre en question, que la vie des gens au nom des valeurs du profit, certes détournées, mais ne remettait pas en question le modèle. L'Amérique latine y a paradoxalement trouvé l'occasion d'un étonnant rebond.

Accaparés par leurs nouvelles priorités moyen-orientales et celles liées à une crise économique difficile, les États-Unis ont sur une période assez longue réduit l'intérêt qu'ils portaient jusque-là à l'Amérique latine. Au même moment, le renversement des termes de l'échange, conséquence de la montée en puissance économique des pays asiatiques, a donné une aisance nouvelle et durable aux économies des pays latino-américains exportateurs de minéraux, de pétrole, de gaz et de produits agricoles. Une complémentarité d'intérêts entre Asiatiques et Latino-Américains s'est ainsi construite dans la durée. Ses contradictions, la relation étant manifestement aussi inégale que dans la relation nord-sud, ont généré quelques tensions, en particulier avec la Chine. Mais elles ont été considérées comme secondaires par des Latino-Américains, soucieux de diversifier leurs dépendances.

Les moyens nouveaux ainsi dégagés par des économies traditionnellement soumises à des partenaires occidentaux, dominants et créditeurs, ont été rapidement mis au service de stratégies souverainistes. Du Mexique à l'Argentine, d'ambitieux programmes sociaux ont été mis en chantier afin de réduire les inégalités et ainsi consolider les sentiments nationaux. Des programmes de diversification économique visant à élargir les secteurs générateurs de plus-value ont été également lancés par les uns et par les autres. La diplomatie a été rapidement mise au service de ces nationalismes libérateurs. Pour fabriquer de l'indépendance en mutualisant des objectifs partagés. Pour poser si possible les bases d'une société internationale organisée de

façon multilatérale. L'intégration latino-américaine a été alors dynamisée. Mais, et de façon novatrice, des ponts se voulant pérennes et donc institutionnalisés ont été tendus entre tout ou partie de l'Amérique latine et divers acteurs géographiquement éloignés, d'Afrique et d'Asie partageant la même vision du monde.

La convergence des projets interpelle l'observateur occidental naturellement porté à structurer la géopolitique du monde comme les planisphères traditionnels, autour d'un centre toujours situé dans l'hémisphère nord. Ses analystes voient naturellement et en priorité tout ce qui permettrait de perpétuer cette architecture en surévaluant les contradictions sud-sud, - entre Latino-Américains et Asiatiques -, comme les différentes approches de la souveraineté latino-américaine qui sont interprétées comme divergentes.

Il n'en reste pas moins qu'à Cancún, à l'occasion de la conférence de l'OMC de septembre 2003, pour reprendre cet événement présenté comme fondateur d'une ère internationale nouvelle, le Venezuela pétrolier et radicalement antioccidental a suivi au sein du groupe, dit alors G-22, le Brésil économiquement plus complexe et au souverainisme aimable, mais aussi le Mexique et la Colombie alliés de Washington dans la région. Cette palette latino-américaine affirmative, et politiquement diverse, sinon divergente, avait dès ce moment-là trouvé des alliés asiatiques et africains idéologiquement, tout aussi hétérogènes, l'Afrique du Sud, la Chine, le Nigéria, l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan, les Philippines.

Dès lors, la question ou les questions que doit se poser l'observateur soucieux de comprendre le livret de ce scénario latino-américain bousculant l'ordre international doit être de valider ou infirmer, c'est-à-dire de le soumettre à un examen critique.

Les politiques extérieures en rupture avec l'architecture des relations internationales sont-elles partagées par tous les pays ? Ne sont-elles pas surévaluées et donc conjoncturelles, comme cela a pu être soutenu par des observateurs le plus souvent originaires des États-Unis et d'Europe ? En d'autres termes, les choix de politique intérieure des uns et des autres opposeraient-ils la diplomatie nationaliste des gouvernements aux diplomaties alignées sur les Occidentaux des pays conservateurs ? La thèse au contraire défendue par les amis des gouvernements présentés de façon sommaire comme de gauche, conduit-elle nécessairement à privilégier ce qui rassemble les gouvernants latino-américains, en considérant que les différences sont en fin de compte secondaires ?

## **Y a-t-il une ou plusieurs politiques extérieures latino-américaines ?**

L'argument a été le plus souvent avancé pour distinguer d'un point de vue états-unien et européen les gouvernants qui seraient raisonnables et donc fréquentables et ceux qui le seraient beaucoup moins ou pas du tout. Le critère fondamental serait donc avant tout celui des options idéologiques générales, les choix extérieurs faits par ces pays n'en seraient, selon cette thèse, que la conséquence. La diversité idéologique des gouvernements actuellement au pouvoir en Amérique latine est un fait indéniable. Il y a des gouvernements qui, en juin 2012, affichent sous diverses appellations une identité révolutionnaire et/ou progressiste. Elle peut être communiste à Cuba, bolivarienne dans le cas du Venezuela, socialiste et indigéniste pour la Bolivie, justicialiste ou péroniste concernant l'Argentine, solidaire et socialiste en Équateur, frontiste en Uruguay. D'autres ont choisi d'exprimer leur progressisme de façon plus discrète, comme le travaillisme du Brésil, le « libérationnisme » social-démocrate du Costa-Rica, ou le nationalisme péruvien. Certains enfin se définissent comme démocrates-chrétiens comme le Mexique du PAN, ou libéraux comme au Chili, en Colombie et à Panama.

Ces choix de politique intérieure se retrouvent effectivement exprimés en politique extérieure. Les gouvernants les plus radicalement « révolutionnaires », du moins dans leur expression, ont créé en 2004 une organisation commune. L'ALBA, c'est son nom, initialement, en 2004, *Alternative* et aujourd'hui *Alliance bolivarienne des peuples de notre Amérique*, regroupe à l'initiative du Venezuela, la Bolivie, Cuba, l'Équateur, le Nicaragua, Antigua et Barbuda, la Dominique, Saint Vincent et Grenadines<sup>6</sup>. Ces pays ont privilégié la construction de rapports politiques avec les dissidents du système international, la Biélorussie, l'Iran, la Russie, la Syrie, et jusqu'au dernier moment de la Libye de Mohamad Kadhafi. Les pays les plus modérés ont plus tardivement, en 2012, constitué une Alliance du Pacifique, regroupant avec le Mexique, le Chili, la Colombie, le Pérou, Costa-Rica et Panama étant associés. Le Brésil n'est membre ni de l'ALBA, ni, pour des raisons allant au-delà de la géographie, de l'Alliance du Pacifique.

---

<sup>6</sup> Jean-Jacques Kourliandsky, « ALBA, organisation interaméricaine ou vénézuélienne ? », in Sebastian Santander, coord., *Relations internationales et régionalisme*, Liège, Presses universitaires, 2012 (sous presse).

Il développe en revanche une diplomatie bilatérale très active avec les uns et les autres, avec la Colombie, comme le Venezuela, la Bolivie tout autant que le Chili. Il encourage les uns et les autres à cohabiter au sein des organisations interaméricaines, du Mercosur à l'OEA, comme au sein du système des Nations unies. Il a de cette façon réussi à placer en 2004, avec un chapeau ONU, sous son autorité en Haïti, les contingents militaires d'Argentine, du Chili, d'Équateur, d'Uruguay.

Trois blocs ont ainsi émergé, aux caractéristiques particulières, l'ALBA, l'Alliance du Pacifique et le Brésil. Chacun de ces groupes a attiré les pays restés extérieurs. Argentine, Paraguay et Uruguay ont articulé leur relation avec le Brésil au travers du Mercosur. Mais ils ont aussi adhéré à des institutions gravitant autour de l'ALBA comme la Banque du Sud et Telesur. Les pays d'Amérique centrale ont, à l'exception du Nicaragua, membre de l'ALBA, et du Salvador proche du Brésil, rejoint l'Alliance du Pacifique et plus directement le Mexique qui s'est efforcé de structurer l'espace centraméricain<sup>7</sup>. Ces blocs ont-ils eu des frottements, voire des affrontements reflétant leurs orientations parallèles ou divergentes ? À l'occasion, oui. Les pays de l'espace Pacifique et ceux de l'ALBA ont eu des moments de tension répétés. En 2008, Équateur, Nicaragua et Venezuela ont suspendu leurs relations diplomatiques avec la Colombie, à la suite d'une incursion militaire colombienne en territoire équatorien. En 2010, Colombie et Venezuela sont entrés dans une spirale polémique ayant gravement altéré la relation mutuelle. La frontière a été quasiment fermée pendant quelques semaines. En 2011, Nicaragua et Colombie ont porté un conflit frontalier concernant leurs limites maritimes devant la CIJ. Nicaragua et Costa-Rica ont également saisi la CIJ en 2012 pour un différend sur leur frontière terrestre commune.

Le différentiel fondamental entre ces trois blocs est paradoxalement extérieur à l'Amérique latine. C'est leur positionnement à l'égard des États-Unis, puissance régionale majeure, avant d'être puissance globale, qui *in fine* permet de

---

<sup>7</sup> Le 11 janvier 1991, le Mexique a invité à la conférence régionale de Tuxtla Gutiérrez, le Costa-Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador. Ce cercle a été élargi à Panama, à la République dominicaine, à la Colombie. La coopération organisée initialement sous forme d'un plan dit Puebla Panama a évolué en 2008. Il est désormais appelé Projet mésoamérique ou Accord du Yucatan.



rendre lisible les dénominateurs communs entre les uns et les autres. Les pays de l'ALBA se définissent de façon explicite comme ceux qui rejettent un présent qui perpétuerait un passé de relations inégales et d'ingérences nord-américaines. L'expression publique des chefs d'État, les déclarations des gouvernements, revendiquent clairement un droit à la différence et à l'autonomie de décision. L'acronyme ALBA a été ainsi fabriqué en contrepoint de l'ALCA, la zone de libre-échange des Amériques promue par les États-Unis (*Acuerdo de libre comercio de las Americas*)<sup>8</sup>. L'Équateur, dès l'élection du président Rafael Correa, a suspendu les négociations commerciales engagées avec les États-Unis. Il n'a pas renouvelé en 2009 l'accord autorisant les États-Unis à utiliser une base de l'armée équatorienne dans le nord du pays, à Manta. Bolivie et Venezuela ont rappelé leurs ambassadeurs à Washington en certaines circonstances. Les polémiques ont été nombreuses. Le président du Venezuela a interpellé de façon directe et souvent peu courtoise son homologue nord-américain. En revanche les pays de l'Alliance du Pacifique ont fait le choix de passer des accords de toute nature avec les États-Unis. Le Mexique, les pays d'Amérique centrale, la Colombie, le Chili et le Pérou ont signé des accords de libre-échange. Colombie et Mexique bénéficient de programmes spécifiques d'aide à l'insécurité, plan Colombie dans un cas et plan Mérida dans l'autre. Le président sortant du Mexique, le démocrate-chrétien Felipe Calderón, a explicitement signalé le 5 décembre 2011 que son pays avait proposé une solidarité régionale aux pays d'Amérique centrale en raison des choix opérés par le Venezuela, qui supposaient l'abandon de structures institutionnelles communes avec la Colombie et le Mexique<sup>9</sup>. Le Brésil ici encore se place volontairement en position de pont. Il a accompagné au sommet des Amériques de Mar del Plata (Argentine) en 2005 le groupe radical qui souhaitait geler de façon quasi définitive

---

<sup>8</sup>Voir Heinz Dieterich, *La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano*, Caracas, Alcaldía, 2004.

<sup>9</sup>Le groupe G3 (Colombie-Mexique-Venezuela), connu sous le nom de Pacte de San José, avait été créé pendant les conflits d'Amérique centrale, en 1994, pour fournir à ces pays une aide en particulier pétrolière. « Pour des raisons très respectables le Venezuela a décidé d'abandonner le Pacte de San José, et de mettre en place son programme particulier d'assistance, ce que nous respectons » (Felipe Calderón, le 5 décembre 2011, in : *El Nuevo Herald*, Miami, 6 décembre 2011).

le projet nord-américain de ZLEA. Mais il a, quelques mois plus tard, signé une entente avec les États-Unis concernant le marché des biocarburants.

### **Ces différences sont-elles fondamentales ou secondaires ?**

La question ici encore mérite d'être posée. Les angles de vue sont multiples. Ils conduisent à nuancer l'impression initiale d'incompatibilité entre les trois blocs identifiés supra.

La contradiction principalement affichée par les diplomaties latino-américaines concerne les États-Unis. L'attitude des uns et des autres à l'égard de Washington est effectivement sensiblement différente. Il convient pourtant de relativiser l'observation, en prenant en considération une tendance longue de ces dernières années. Les États-Unis sont moins ingérants, moins présents et finalement moins concernés par l'Amérique latine qu'ils ne l'étaient pendant la guerre froide. D'autre part les pays les plus agressifs verbalement perpétuent des liens économiques, commerciaux et monétaires, importants avec le grand voisin du Nord.

Dès la fin de la guerre froide, les États-Unis ont changé de politique à l'égard de l'Amérique latine. La crainte d'un basculement en domino vers l'URSS sur le modèle cubain s'est estompée. Les dictatures militaires de sécurité nationale hier soutenues ont été désormais condamnées et la démocratisation encouragée. À Santiago du Chili, à l'occasion d'une assemblée générale de l'OEA, le président d'alors, William Clinton, avait fait un *mea culpa*, renouvelé quelque temps plus tard au Guatemala, pour l'appui apporté à des dictateurs par les États-Unis. Cuba a continué à subir les effets de l'embargo décidé peu de temps après la prise du pouvoir par Fidel Castro. Mais cette décision a reflété des préoccupations électorales internes et non plus des considérations de sécurité nationale. Dès 1991, Cuba n'a plus été considérée comme une menace pour la sécurité des États-Unis. L'horizon des États-Unis s'est concentré sur le commerce et la lutte contre le trafic de stupéfiants. Le président Bush père l'avait exposé sur le terrain en 1991 à l'occasion d'un déplacement en Amérique du Sud. Bill Clinton l'avait mis en forme contractuelle en invitant à Miami, en 1994, ses pairs latino-américains, à l'exception du président cubain. Ce réajustement s'est accompagné d'une réorientation des priorités diplomatiques des États-Unis vers le Proche et le Moyen-Orient. L'Amérique latine a ainsi progressivement disparu des priorités géopolitiques nord-américaines.

Cette évolution a généré des réactions parallèles correspondant aux orientations politiques différentes choisies par les gouvernements d'Amérique latine. Les pouvoirs d'inspiration économique libérale ont répondu positivement à l'offre de dialogue économique et commerciale faite par les États-Unis. Les gouvernants nationalistes ont saisi cette opportunité pour afficher leur rupture avec Washington. Les conséquences concrètes de ces options contraires ont été signalées supra. Les uns et les autres se sont regroupés dans des alliances homogènes ayant des objectifs divergents, à savoir l'ouverture commerciale pour ceux de l'Alliance du Pacifique, ouverture souvent couplée sur des ententes bilatérales avec les États-Unis. Et, au contraire, accords de compensation entre pays de l'ALBA visant à accroître leurs échanges et à réduire la part de ceux qu'ils entretiennent avec les Occidentaux.

Pourtant les choses sur le terrain du concret n'ont pas suivi une logique aussi contrastée. Les pays de l'ALBA gardent une relation économique forte avec les États-Unis. La Paz et Quito n'ont pas dénoncé l'accord commercial préférentiel périodiquement renouvelé par le Congrès des États-Unis avec les États andins. Cet accord, dit ATDPEA, concerne deux « bolivariens » Bolivie, l'Équateur, et deux « libéraux », la Colombie et le Pérou. L'Équateur, en dépit de déclarations tranchantes visant les États-Unis, a gardé le dollar comme monnaie « nationale ». Et le principal acheteur de pétrole vénézuélien reste, et de loin, les États-Unis. C'est d'ailleurs aux États-Unis que la société nationale des pétroles vénézuéliens, PDVSA, a d'importantes raffineries en propriété. Cette double réalité a un côté schizophrénique. Elle explique sans doute les raisons pour lesquelles les États-Unis réagissent aussi peu aux interpellations virulentes qui leur sont périodiquement adressées par les chefs d'État de l'ALBA.

Inversement, la situation des pays ayant en partage avec les États-Unis les valeurs de l'économie libérale est tout aussi paradoxale. Ces États ont accompagné en 2003 l'émergence du G-X, groupe de pression constitué au sein de l'OMC par les pays d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie pour exercer un contrepoids à l'influence dominante de la trilatérale, États-Unis, Japon et Union européenne. Ces pays ont, dans le même esprit, accompagné l'initiative brésilienne de construction de réseaux sud-américains et intercontinentaux visant dans le même esprit à court-circuiter les ingérences occidentales. Tous les pays d'Amérique du Sud, libéraux comme membres de l'ALBA, sont, depuis 2005 et 2006, partie prenante des conférences avec le monde arabe (ASFA) et l'Afrique noire (ASA). Tous ont en 2008

adhéré à l'UNASUR/UNASUL (Union des nations d'Amérique du Sud). Plus récemment, au Mexique, les uns et les autres se sont retrouvés pour donner naissance à la CALC (Conférence d'Amérique latine et de la Caraïbe). Tous, et à l'initiative du président de droite élu au Guatemala en 2012, ont contesté au dernier sommet des Amériques, qui se tenait à Carthagène en Colombie en mai 2012, l'approche étroitement répressive de la lutte contre le trafic de stupéfiants défendue par les États-Unis. Tous sous une forme moins virulente que celle exprimée par les membres de l'ALBA souhaitent une gestion plus collective et multilatéralisée des affaires du monde<sup>10</sup>.

### **Ce croisement d'intérêts matérialise-t-il l'émergence d'un pôle international pérenne ?**

L'examen des attitudes prises par les uns et les autres à l'occasion de diverses crises récentes, qu'elles soient latino-américaines ou internationales, est un banc d'essai en grandeur réelle des évolutions diplomatiques. Que révèlent ces crises, qu'il s'agisse en 2003 de celle de l'Irak, en 2008 des tensions internes en Bolivie, du coup d'État institutionnel au Honduras en 2009, de la querelle entre Colombie et Venezuela de 2008 à 2011, de la crise de Gaza et du conflit israélo-palestinien en 2010, de la crise iranienne, et de celles de Libye et de Syrie, en 2010/2012, ou plus récemment de la résurgence du contentieux des Malouines/Falklands et de la destitution contestée du président paraguayen ?

Toutes permettent de constater l'émergence de points communs plus importants que les dissonances. Défense absolue de la souveraineté, volonté de pouvoir être associés aux processus de décision internationale, soutien à une multilatéralisation des affaires du monde passant par une universalisation du Conseil de sécurité, dynamisation de processus locaux de résolution des conflits latino-américains, constituent le dénominateur commun des attitudes et initiatives adoptées par la majorité des gouvernants. Ces critères, qualifiés par Marcelo Gullo, « d'insubordination fondatrice »<sup>11</sup>, ont été, dans le concret

---

<sup>10</sup> Point de vue exprimé en particulier au Mexique dans *La política exterior mexicana en la transición*, México, SRE, coll. « Edit. del gobierno del cambio », Fondo de cultura económica, 2005, et en Colombie, dans *El estado del arte de la política exterior colombiana*, Bogota, UNC, 2009.

<sup>11</sup> Marcelo Gullo, *La insubordinación fundante*, Buenos Aires, Biblos, 2008.

des situations, partagés par des gouvernements « de droite », comme « de gauche ». Le Chili de Ricardo Lagos et le Mexique de Vicente Fox qui siégeaient au nom du groupe latino-américain comme membres non permanents du Conseil de sécurité ont opposé en 2003 leur veto à une couverture onusienne donnée à l'intervention militaire des États-Unis en Irak. En 2009, tous les pays d'Amérique latine ont voté la suspension du Honduras de l'OEA après la déposition du président en exercice Zelaya. En 2010, la Colombie « libérale » et le Venezuela bolivarien ont décidé de gérer ensemble le secrétariat de l'UNASUR. En 2010 et 2011, la quasi-totalité des pays d'Amérique latine ont reçu Mahmoud Abbas et décidé de reconnaître l'État palestinien. La majorité s'est prononcée en 2012 contre l'intervention de l'OTAN en Libye ou contre l'extension du droit d'intervention encadré par la résolution 1773. La plupart sont hostiles à un règlement de la crise syrienne qui suivrait le scénario libyen. En 2011/2012 au sommet des Amériques, comme au sein de l'UNASUR et du Mercosur, tous indépendamment de leurs orientations idéologiques, ont soutenu les démarches de l'Argentine visant à contraindre le Royaume-Uni à ouvrir une négociation sur la souveraineté des Falklands/Malouines.

La dynamisation de coopérations interaméricaines, signalées supra, est allée de pair avec un positionnement de plus en plus autonome au sein d'organisations à vocation plus large, couplée sur la revendication d'un rôle plus actif dans les instances internationales. La place de l'Amérique latine dans les institutions financières globales – Banque mondiale et FMI –, a été jugée insuffisante ces dernières années. Après avoir soldé leurs dettes, les pays d'Amérique latine ont souhaité disposer d'une place plus grande dans le capital du Fonds monétaire. Ils ont, à l'occasion de l'élection d'un directeur général, en juin 2011, contesté la perpétuation d'une répartition des postes de responsabilité entre Européens et Nord-Américains. L'OMC, on l'a vu, a été contrainte de fonctionner à partir de septembre 2003 en carré (G-X/ triade), et non plus en triangle (Union européenne, États-Unis et Japon). L'ONU est soumise à des contestations convergentes visant à élargir l'assiette de ceux qui sont invités à décider. En témoignent, on l'a vu, les attitudes prises sur les dossiers du Proche et du Moyen-Orient. Mais aussi la disponibilité croissante à mettre des troupes à disposition d'opérations de paix. Le Brésil et l'Amérique latine y ont gagné la direction d'une mission de paix, en Haïti, la MINUSTAH. Un certain nombre de fonctions internationales ont été ces dernières années attribuées à des Latino-Américains, la direction de la FAO par exemple.

L'Unasur a été instrumentalisée, dès sa constitution en 2008, pour éviter le recours à l'OEA et aux Nations unies. En dépit d'une faible institutionnalisation, l'Union des Nations d'Amérique du Sud a dès les premiers mois bénéficié d'une légitimité qui lui a permis de chercher et trouver des compromis pacifiques à divers contentieux, internes comme dans le cas de la Bolivie en 2008 et de l'Équateur en 2011, ou bilatéraux comme dans celui de la Colombie et du Venezuela en 2010.

Le même constat pourrait être fait concernant les partenariats économiques privilégiés par les gouvernements latino-américains. Qu'ils soient « de droite » ou « de gauche », tous ont ces dernières années, de façon différente, mais finalement convergente, cherché à rééquilibrer leurs relations économiques en renforçant leurs relations avec la Chine et d'autres pays asiatiques. Parallèlement, ils ont pour certains engagé des requêtes contre des gouvernements et/ou des entreprises occidentales devant les tribunaux internationaux. Ils ont présenté des plaintes devant l'OMC à l'encontre des États-Unis, voire devant les tribunaux des États-Unis, comme l'entreprise de travaux publics brésilien Odebrecht en Floride, ou l'Équateur et encore le Brésil à l'encontre de sociétés pétrolières nord-américaines pour des questions environnementales. Le pétrolier mexicain Pemex a tenté d'élargir sa participation dans le capital de l'espagnol Repsol. L'Argentine, la Bolivie et le Venezuela ont dans le même esprit décidé la nationalisation des secteurs de l'économie, concernant pour l'essentiel l'énergie. Des sociétés européennes et états-uniennes ont ainsi été visées.

Les discours convergent. Les initiatives vont dans le même sens. Celui de la contestation de l'ordre existant et des positions acquises par les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale. Avec une force et une évidence plus grande qu'à la grande époque du Mouvement des non-alignés. Les circonstances internationales, on l'a vu, ont créé un contexte favorable, avec la fin de l'antagonisme brutal entre URSS et États-Unis et consécutivement la réorientation des priorités nord-américaines vers d'autres horizons. Mais aussi parce que cette aspiration nationaliste s'exprime dans le concret. Le verbe des revendications est aujourd'hui soutenu par l'essor de l'économie. Pour la première fois et sur une longue durée, les termes de l'échange sont favorables aux pays producteurs de matières premières, agricoles, énergétiques et minérales. C'est dans une large mesure la conséquence de l'essor industriel asiatique. Les taux de croissance de ces dernières années, mesurés par la CEPALC, se situent dans une fourchette de 4 à

10 % l'an<sup>12</sup>. Ils sont, après ceux des pays asiatiques, les plus importants du monde. Un environnement politique propice a permis une bonne gestion des retombées positives de la croissance et de l'intensification des échanges. La stabilisation démocratique et institutionnelle est à peu près uniforme. Les dictatures, les régimes autoritaires, des années 1960-1990 ont fait place à des pouvoirs tirant leur légitimité de l'élection. Ces nouveaux gouvernants soucieux de perpétuer leur pouvoir et leur autorité morale ont réinvesti en politiques sociales, de l'Argentine au Venezuela en passant par le Brésil et le Mexique, une part des dividendes de la croissance économique<sup>13</sup>.

Tous ces éléments confirment la montée en puissance d'un pôle nouveau, apte à prendre une part effective dans les décisions qui concernent le monde, qu'il s'agisse de l'économie, du commerce, et de la diplomatie. La tenue en juin 2012, quels que soient leurs résultats, de deux rendez-vous internationaux d'importance, un sommet du G-20 et la conférence des Nations unies Rio+20, au Mexique pour l'une et au Brésil pour l'autre, est révélatrice d'un monde reposant sur un pied supplémentaire en Amérique latine. Ce pied est bel et bien apparu alors que l'Europe, les États-Unis et le Japon se trouvent en situation économique, financière et politique difficile depuis 2008. « L'effet produit par cette décennie triomphale des *émergents* est si aveuglant qu'il risque de conduire à oublier que ceux-ci ont eux-mêmes des faiblesses »<sup>14</sup>.

Ce pôle est-il durable ? Tout dépend de la pérennité des facteurs qui ont favorisé son émergence. L'émergence, à supposer qu'elle reste à l'ordre du jour, suppose la perpétuation de la conjoncture économique actuelle. Elle suppose tout autant de la part des dirigeants, qu'ils soient de droite ou de gauche, un sens des intérêts nationaux dépassant les contingences électorales du moment.

---

<sup>12</sup> OCDE/CEPALC, « Perspectives économiques de l'Amérique latine 2012 : transformation de L'État et développement », Paris, Éditions OCDE, 2012.

<sup>13</sup> José Ignacio Antón Pérez, Miguel Carrera Troyano, Rafael Muñoz de Bustillo Llorente, Rodrigo Rodríguez-Silveira, « Pobreza y desigualdad en América Latina, Del crecimiento a las transferencias condicionadas de renta », Barcelone, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 85-86, mai 2009.

<sup>14</sup> Voir Hubert Védrine, *op. cit.* en note 1.

Un retournement du climat de croissance en Chine et dans d'autres pays asiatiques aurait des conséquences sur la situation économique de la quasi-totalité des pays d'Amérique latine. Les conséquences de ce retournement de conjoncture pesant sur les économies latino-américaines auraient des incidences sociales et politiques déstabilisatrices. La montée en puissance extérieure en serait immédiatement affectée. Les États dont l'économie est encore très proche des États-Unis actuellement en difficulté sont des pays qui aujourd'hui connaissent des problèmes de stabilité intérieure leur interdisant toute projection extérieure. Le cas du Mexique aux prises avec une guerre interne d'un type nouveau, une guerre de cartels à l'origine de 60 000 victimes de 2006 à 2012 est à cet égard révélateur. Le candidat du PRI aux présidentielles, Enrique Peña Nieto, a consacré un chapitre éclairant de son livre programme au déclassement international de son pays<sup>15</sup>.

L'Amérique latine peut selon la formule choisie par l'ancien chef de l'État chilien Ricardo Lagos en 2008, suivre la voie de l'intégration ou celle de la fragmentation<sup>16</sup>. La stabilité démocratique n'est pas exempte de batailles où l'idéologie conduit à des logiques de court terme. Les opposants, parce qu'ils sont en campagne électorale, privilégient les clivages maxima. La ligne souverainiste du gouvernement d'Hugo Chávez au Venezuela est ainsi contestée par la coordination de l'opposition. Une victoire éventuelle, le 7 octobre 2012, ou à la consultation suivante, des forces d'opposition serait de nature à remettre en question la perpétuation de l'ALBA et du système dit bolivarien. Des diplomaties accommodantes avec l'Occident en général, les États-Unis en particulier, pourraient alors retrouver une pertinence suivant le modèle argentin du réalisme périphérique et colombien du *Respice Polum*<sup>17</sup> (regarder vers le nord). Les contentieux bilatéraux peuvent également entrer dans des logiques d'escalade,

<sup>15</sup> Enrique Peña Nieto, *México, la gran esperanza*, México, Grijalbo, 2011.

<sup>16</sup> Ricardo Lagos, coord., *América Latina : ¿Integración o fragmentación ?*, Buenos Aires, Edhasa, 2008.

<sup>17</sup> Voir en particulier Carlos Escude, *El realismo periférico*, Buenos Aires, Planeta, 1992 et Bermúdez Torres, César Augusto, « La doctrina respice polum en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX », Barranquilla, Memorias, *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*, vol. 7, num. 12, juillet 2010, p. 189-222.



échappant ici encore dans le court terme à toute rationalité de long terme. Argentine et Uruguay, pourtant membres du Mercosur et de l'Unasur, ont ainsi été en contentieux frontalier pendant trois ans. Bolivie et Chili périodiquement réactivent une contestation territoriale plus que séculaire<sup>18</sup>. De la même manière, chacune des « vingt Amériques latines »<sup>19</sup> peut pour des motivations étroitement nationales décider de jouer une carte autonome. Et ici c'est plutôt au Brésil que l'on pense. L'insertion au monde du Brésil, depuis qu'il est monté en puissance, oscille entre plusieurs priorités géopolitiques, présentées comme complémentaires par *Planalto* et *Itamaraty*<sup>20</sup>. La complémentarité est-elle aussi naturelle que le prétendent les responsables du gouvernement ? Le Brésil peut-il articuler en cohérence une diplomatie tout à la fois latino-américaine, sud-américaine, tricontinentale, proche des pays de langue portugaise et, malgré tout, coopérative avec États-Unis et Europe ? Les confidences accordées aux étudiants, apprentis en diplomatie, au sein de l'Institut Rio Branco, par Celso Amorim, ministre des Affaires étrangères du président Luiz Inacio Lula da Silva témoignent à plusieurs reprises de l'aspiration du Brésil à acquérir le rôle d'acteur international global<sup>21</sup>. De fait le Brésil, parallèlement à ses initiatives sud-américaines, a développé une diplomatie bilatérale visant à lui donner au sein d'enceintes partagées avec des puissances installées une place internationale éminente. Le Brésil coopère depuis 2004 avec Allemagne, Inde et Japon au sein du groupe G-4, afin d'obtenir avec eux accès de façon permanente au Conseil de sécurité. Il a engagé à partir de 2008 avec la Chine, l'Inde, la Russie et l'Afrique du Sud des coopérations tous azimuts visant à élargir l'influence et les capacités de pénétration diplomatique de chacun

<sup>18</sup> La guerre du Pacifique gagnée par le Chili en 1884 s'est soldée par la perte de sa façade maritime pour la Bolivie. Concernant les contentieux territoriaux, voir Hebe Clementi, *La frontera en América*, Buenos Aires, Leviatan, 1987 et Orlando Peña, *Estados y territorios en América Latina y el Caribe*, México, Era, 1989.

<sup>19</sup> Marcel Niedergang, *Les vingt Amériques latines*, Paris, Seuil, 1966, nombreuses rééditions.

<sup>20</sup> Planalto= Présidence de la république/Itamaraty= ministère des Affaires étrangères.

<sup>21</sup> Celso Amorim, *Conversas com jovens diplomatas*, São Paulo, Benvirá, 2011. Concernant le Brésil et l'Afrique, C. Amorim tient les propos suivants : « L'Afrique a une importance stratégique très grande pour le Brésil. L'Atlantique sud est d'une certaine façon notre lac » (p. 489).

des membres de ce groupe paradoxalement baptisé BRIC par un salarié de la banque nord-américaine Goldman Sachs en quête de terrain de jeu financier pour ses clients. Cette tension entretient et parfois réveille une méfiance ancienne des pays latino-américains à l'égard du Brésil. La pénétration d'intérêts brésiliens chez ses voisins a ainsi cristallisé des conflits avec la Bolivie en 2006 et le Paraguay en 2008-2009. Brésil et Mexique se sont trouvés dans des camps opposés en juin 2011 pour l'élection du nouveau directeur du FMI.

Dossier

142