



HAL
open science

Les multilatéralismes en Amérique latine. Relance ou recomposition ?

Kevin Parthenay

► **To cite this version:**

Kevin Parthenay. Les multilatéralismes en Amérique latine. Relance ou recomposition?. Les Études du CERI, 2023, Amérique latine. L'Année politique 2022, n° 264-265, pp.18-22. 10.25647/etudesduceri.264-265.03 . hal-03967804

HAL Id: hal-03967804

<https://sciencespo.hal.science/hal-03967804v1>

Submitted on 1 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les multilatéralismes en Amérique latine. Relance ou recomposition ?

par Kevin Parthenay

Sous la présidence de Donald Trump (2017-2021), le multilatéralisme a été considéré comme vivant l'une de ses crises les plus aiguës. Avec la défection de l'Accord de Paris, le retrait de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) et l'annonce de renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna), la stratégie d'exit du multilatéralisme mise en œuvre par le président américain a rencontré un certain écho chez d'autres leaders populistes – notamment le Brésilien Jair Bolsonaro – et a exprimé une crise généralisée du multilatéralisme. Ces dynamiques ne se sont toutefois pas déployées sans susciter de débat, certains y voyant une source d'inquiétude plus largement liée à la crise de l'ordre international libéral (vision pessimiste¹), d'autres des soubresauts assez classiques et propres à la vie même du multilatéralisme (vision optimiste²). En Amérique latine, cette parenthèse s'est accompagnée d'une crise profonde des coopérations régionales. La crise vénézuélienne (engagée en 2014) a provoqué la polarisation et la paralysie consécutive des organismes régionaux. Des onze organisations existantes, seules les organisations ou politiques orientées vers le commerce continuent de fonctionner. L'Union des nations sud-américaines (Unasur) a disparu, la Communauté d'États sud-américains et Caraïbes (Célaç) a été mise en sommeil (bien que relancée récemment) et l'Organisation des États américains (OEA) est délégitimée depuis une série de troubles post-électorales (Honduras 2017, Bolivie 2019). Avant l'avènement de la crise sanitaire en mars 2020, le panorama du multilatéralisme global et régional était ainsi plutôt sombre.

Si la pandémie a accentué la fragilité existante de l'action multilatérale, notamment du fait des critiques formulées à l'encontre des performances de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou de certaines initiatives multilatérales (en particulier Covax), l'ère post-Covid19 a vu la réactivation substantielle d'une variété de multilatéralismes. Nous proposons ici d'en distinguer trois : le multilatéralisme continental (avec une attention particulière portée au Sommet des Amériques) ; le multilatéralisme bi-régional (avec la relance du sommet UE-Célaç) ; et le multilatéralisme régional (avec la recomposition multiforme des groupes régionaux).

Le multilatéralisme continental

A l'échelle continentale, la coopération connaît une crise profonde depuis 2019. L'OEA a été partie prenante de troubles politiques graves dans des scénarios post-électorales (au Honduras et en Bolivie) et a cherché à intervenir – via son secrétaire général contesté mais réélu pour un second mandat en mars 2020 – dans la crise vénézuélienne. Cela a engendré une polarisation et une délégitimation profondes de l'organisation. Par ailleurs, la relation avec Washington s'est globalement dégradée. Son étiolement sous les mandats consécutifs

¹ M. Copelovitch, S. B. Hobolt, S. Walter, « Challenges to the contemporary global order. Cause for pessimism or optimism ? », *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, n° 7, 2020, pp. 1114-1125.

² M. Eilstrup-Sangiovanni, S. C. Hofmann, « Of the contemporary global order, crisis, and change », *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, n° 7, 2020, pp. 1077-1089.

de George W. Bush et Barack Obama a été suivi par de multiples tensions diplomatiques sous Donald Trump et s'est accompagnée d'une forte extension de la présence chinoise (et russe) dans le continent. Si les Etats-Unis ont perdu de l'influence sur le terrain latino-américain, cette réalité s'inscrit dans un schéma plus général d'accroissement des contestations d'un ordre international libéral.

Si la relance du multilatéralisme continental peine à se faire par l'OEA, d'autres tentatives telles que le Sommet des Amériques sont à noter. Après l'absence du président Trump à celui de 2018 (Lima), le président Biden a fait de ce neuvième sommet organisé à Los Angeles (6-10 juin) un levier de réanimation de la relation des Etats-Unis avec les Etats latino-américains, et plus largement de l'hémisphérisme, ainsi qu'un mécanisme de promotion de la démocratie, dans le prolongement d'un sommet antérieur organisé par le même Joe Biden (décembre 2021). Dans les deux cas, le débat a principalement porté sur la liste des participants et a de ce fait occulté l'agenda (et notamment la création d'une Association des Amériques pour la prospérité économique). En effet, Washington a décidé pour ce neuvième sommet de ne pas convier le Venezuela, le Nicaragua et Cuba (le Salvador, le Guatemala et le Honduras n'avaient pas été invités au Sommet pour la démocratie). Ce choix a créé la polémique et engendré de nombreuses critiques envers Joe Biden. Certains ont boycotté et envoyé des représentants en signe de protestation (Mexique, Bolivie, Guatemala, Honduras, Salvador). D'autres ont participé mais n'ont eu de cesse de critiquer les décisions de Washington (Argentine, Belize, Paraguay). Le président argentin Alberto Fernández a déclaré à l'ouverture du sommet : « Je regrette que tous ceux d'entre nous qui auraient dû être présents n'aient pu l'être [...]. Nous aurions certainement voulu un autre Sommet des Amériques. Le silence de ceux qui étaient absents nous interpelle³. » Dans ce contexte, la pertinence et l'efficacité du Sommet des Amériques ont été remises en question. Couplé à la fragilité de l'OEA, le multilatéralisme continental ou « hémisphérique » semble connaître une période de crise. Toutefois, cette situation ouvre des opportunités de développement pour d'autres formats de coopération, à d'autres échelles.

Le multilatéralisme birégional

A l'échelle birégionale, c'est avec l'Union européenne (UE) que la relation a été historiquement la plus développée. Pour autant, un vide politique et stratégique a été laissé par l'UE dans la région, essentiellement à compter du milieu des années 2010. Depuis cette date, l'UE avance sans boussole ni priorité stratégique dans sa coopération avec l'Amérique latine. Le sommet UE-Celac, qui a constitué l'instrument privilégié du dialogue birégional à partir de 2013, a été mis en sommeil dès 2017 à la suite d'une tentative de politisation par le Venezuela. En conséquence, celui qui devait avoir lieu au Salvador a été annulé et aucun autre ne s'est tenu depuis lors. Pendant sept années donc, l'instrument principal de coopération

³ M. Vazquez, « Líderes de Argentina y Belice critican decisión de Biden de excluir a algunas naciones de la Cumbre de las Américas », CNN, 10 juin 2022 (<https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/10/argentina-belice-critican-biden-exclusiones-cumbre-america-trax/>). Citation originale : « *Lamento que no hayamos podido estar presentes todos los que debíamos estar [...] Definitivamente hubiésemos querido otra Cumbre de las Américas. El silencio de los ausentes nos interpela.* »

birégionale n'a pas donné signe de vie. Ce constat s'accompagne d'une relégation assez significative de l'Amérique latine au second plan des préoccupations stratégiques de l'UE⁴.

Cette séquence semble avoir pris fin avec la tenue de la troisième rencontre ministérielle UE-Celac (sous présidence *pro tempore* argentine pour la Celac), le 27 octobre 2022 à Buenos Aires, qui avait pour objectif de « renouveler le partenariat birégional pour renforcer la paix et le développement durable⁵ ». La feuille de route actée par les ministres prévoit la tenue d'un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement UE-Celac pour le second semestre 2023 (à Bruxelles) sous présidence espagnole du Conseil européen. Alors que la coopération fut décisive dans les années 1990 pour promouvoir la pacification, la démocratisation et la coopération régionale (l'UE cherchant à diffuser son modèle d'intégration), l'UE a perdu depuis son statut de « puissance normative » dans la région et l'enjeu principal semble être de (re)bâtir un dialogue équilibré, mutuellement bénéfique et dépassant les seules ambitions économiques (afin de surmonter les blocages identifiés via l'échec de l'accord UE-Mercosur).

Ce dialogue birégional s'inscrit par ailleurs dans un contexte multilatéral global particulier dans la mesure où la construction d'une coalition de soutien (UE-Amérique latine dans un sens large) permet de peser davantage dans les négociations internationales environnementales et climatiques, dans les négociations liées aux enjeux de santé publique globale ou encore de sécurité (question des armements en l'occurrence). La guerre russo-ukrainienne a d'ailleurs démontré à ce sujet la nécessité de construire des coalitions élargies permettant de dépasser les polarisations et certains dysfonctionnements des organisations internationales, de prévenir les escalades de conflictualité, et de créer ou consolider les garanties de la sécurité collective. Si le dialogue entre l'Europe et l'Amérique latine s'est renforcé dans une période de conflictualité en Amérique centrale (voir les origines de la création du Dialogue de San José en 1984), sa relance s'inscrit aujourd'hui dans un contexte similaire mais affectant cette fois-ci l'Europe.

Le multilatéralisme régional

La recrudescence des crises et des instabilités politiques en Amérique latine dans la dernière décennie a eu raison d'un grand nombre d'initiatives de coopération régionale⁶. La dislocation (Unasur) et la paralysie (Système d'intégration centraméricain [SICA], Marché commun du Sud [Mercosur], Communauté andine [CAN], Alliance du Pacifique) de plusieurs organisations régionales a affaibli le continent, notamment eu égard à sa capacité à parler d'une seule voix ou, *a minima*, de manière collective. Aujourd'hui, l'Amérique latine peine à se faire entendre dans les enceintes multilatérales, là et au moment où l'Union africaine ou l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) parviennent à formuler des positions convergentes. Il s'agit

⁴ Secrétariat général du Conseil de l'UE, « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », 7371/22, 21 mars 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/fr/pdf>). Prochainement, une base de données sera mise en ligne sur le site de l'Opalc concernant la relation UE-Amérique latine. Elle a été réalisée par Mathilde Mollard (ULB), stagiaire de l'Opalc de septembre à décembre 2022.

⁵ Conseil de l'Europe, « Réunion ministérielle UE-CELAC », 27 octobre 2022 (www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-ministerial-meetings/2022/10/27/).

⁶ K. Parthenay, *Crises en Amérique latine. Les démocraties déracinées*, Paris, Armand Colin, 2020.

là d'un retournement historique pour le continent qui avait plutôt tendance à exprimer une force diplomatique par le nombre⁷. Au-delà des organisations régionales, on notera que le Groupe des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (Grulac) – groupe géographique onusien – n'est plus utilisé à des fins d'articulation de positions diplomatiques mais uniquement à des fins de procédures, notamment les élections internes dans le système onusien (répartition des sièges, nominations, etc.). De même, la Celac s'est trouvée paralysée par le jeu de la politisation émanant de la crise vénézuélienne. Perçue comme une caisse de résonance des intérêts du régime de Nicolás Maduro, elle a fait l'objet de critiques avant d'entrer dans une lente inertie. Le Brésil de Jair Bolsonaro est le seul Etat du continent à avoir décidé de quitter l'organisation en 2019, celle-ci mettant en avant des régimes non démocratiques et communistes. Parler d'une même voix à l'échelle sous-régionale semble tout aussi difficile, en particulier pour des organisations régionales aujourd'hui politiquement paralysées. Le Nicaragua a longtemps bloqué le SICA, jusqu'à l'acceptation tacite (et tardive) du candidat nicaraguayen Werner Vargas pour occuper le poste de secrétaire général. La polarisation politique à l'échelle des sous-régions a de même engendré des blocages au sein du Mercosur (Argentine/Brésil), de la CAN (Colombie/Bolivie) et de l'Alliance du Pacifique (Mexique/Colombie). Pour autant, cela ne signifie pas une désaffection pour les politiques de coalition régionale ou sous-régionale. Au contraire, elles se sont largement diversifiées : Argentine-Brésil-Uruguay⁸, Association indépendante d'Amérique latine et des Caraïbes (AILAC)⁹, Core Latin American Group (CLAM)¹⁰. On observe une recomposition en différents lieux des formats de la coopération régionale.

Cette dynamique est particulièrement développée dans la sphère environnementale. Deux groupes sont emblématiques de cette recomposition et ont récemment émergé et contribué à porter des positions communes latino-américaines dans les enceintes multilatérales. Il s'agit de l'AILAC (Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Panama, Pérou, Paraguay, Honduras) et du CLAM (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Uruguay). L'AILAC est née dans le cadre des Conférences des Parties (COP) de la Convention-cadre des Nations unies pour le climat (CCNUC) et s'est singularisée par une ambition diplomatique particulière, celle de formuler des « *bridging positions* » pour favoriser les compromis et adopter des postures constructives (essentiellement en opposition à un radicalisme plutôt porté par l'Alliance bolivarienne pour les Amériques). A cet égard, l'AILAC est parvenue à réconcilier des groupes aux positions divergentes dans le cadre de la négociation de Paris (COP21, 2015¹¹). Le CLAM a émergé dans

⁷ D. Panke, *Unequal Actors in Equalising Institutions : Negotiations in the United Nations General Assembly*, New York, Palgrave Macmillan, 2013.

⁸ L. Arana Ignacio, « Argentina, Brazil, and Uruguay (A-B-U) », in B. M. Rubial et L. Siegele (dir.), *Negotiating Climate Change Adaptation*, Cham, Springer, 2020.

⁹ G. Edwards Guy, I. Cavelier Adarve, M. Bustos Maria, T. Timmons, « Small group, big impact : How AILAC helped shape the Paris Agreement », *Climate Policy*, Vol. 17, n° 1, pp. 1-85 ; C. Klöck, P. Castro, F. Weiler, L. Øfjord Blaxekjær (dir.), *Coalitions in the Climate Change Negotiations*, Abingdon et New York, Routledge, 2021 ; J. Watts, J. Depledge, « Latin America in the climate change negotiations : Exploring the AILAC and ALBA coalitions », *WIREs Clim Change*, Vol. 9, n° 6, 2018, e533.

¹⁰ K. Parthenay « Négocier le traité sur la haute mer (BBNJ) : la diplomatie océanique des Etats d'Amérique latine et Caraïbes », *Etudes internationales*, à paraître mars 2023.

¹¹ G. Edwards Guy et al., art. cité.

un premier temps informellement lors de la dernière session du comité préparatoire (2017) du Traité sur la haute mer (négociations dites BBNJ¹²) puis s'est formalisé à l'occasion de la conférence intergouvernementale qui s'est ouverte en 2018. Ce groupe d'Etats partageant les mêmes valeurs (*like-minded Latin American states*) était alors sous-tendu par une dynamique essentiellement « newyorkaise » et « onusienne », initialement impulsée par l'Argentine et le Chili puis par des représentants mexicains. Dans un premier temps, il a réuni des représentants latino-américains travaillant au sein de la sixième commission de l'Assemblée générale des Nations unies (portant sur les affaires juridiques). La nouveauté de ce groupe, déconnecté de l'AILAC, s'explique par cette dynamique endogène de représentants non familiarisés aux autres arènes de négociations climatiques. Si le Mexique tient la coordination logistique et stratégique du CLAM à New York, le groupe permet de distribuer des positions de coordination des différents axes thématiques de la négociation. Dans la négociation, le CLAM est la coalition qui a le plus contribué aux débats ainsi qu'à l'exercice de codification. On voit ici que cette recomposition du multilatéralisme régional contribue à maintenir ce rôle d'entrepreneurs normatifs que les Etats latino-américains jouent de longue date¹³.

Face à la guerre russo-ukrainienne, des logiques de regroupement dites de *like-minded states* ont également émergé, traduisant une dynamique de recomposition des intérêts des Etats et des positions diplomatiques non plus uniquement autour de logiques géographiques mais plutôt autour de logiques sectorielles et par enjeux (*issue coalitions*). On constate – mais cela mériterait d'être étayé par des études complémentaires – que ces nouvelles coalitions latino-américaines obéissent à des logiques d'action variées : éviter les stigmatisations comme modalité d'insertion internationale ; défendre des doctrines historiques, lignes de principes ou conduites spécifiques autour de normes internationales (par exemple, la non-intervention, le non-usage de la force, l'égalité souveraine) ; ou plus prosaïquement défendre des intérêts communs *ad hoc*.

Dans ce contexte général, les élections récentes de Lula au Brésil ou de Gustavo Petro en Colombie sont venues préfigurer une réactivation possible d'anciens schémas politiques de coopération régionale (ancienne organisation réactivée ou nouvelles initiatives ?). Par conséquent, et contrairement à ce qui est fréquemment énoncé, le multilatéralisme latino-américain, ou plus précisément les multilatéralismes latino-américains, font montre d'un dynamisme constructif et reconnu sur le plan international. Contrairement au discours d'épuisement de la coopération (re-bilatéralisation) ou de relance, il semble que l'Amérique latine soit plutôt aujourd'hui en situation de recomposition de différentes formes de multilatéralisme.

¹² Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdictions (biodiversité dans les zones situées au-delà des juridictions nationales).

¹³ E. Helleiner, *The Forgotten Foundation of Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press, 2014 ; J. P. Scarfi, *The Hidden History of International Law in the Americas : Empire and Legal Networks*, Oxford, Oxford University Press, 2017 ; K. Sikkink, « Latin American countries as norm protagonists of the idea of international human rights », *Global Governance : A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 20, n° 3, 2014, pp. 389-404 ; C. A. Schulz, « Accidental activists : Latin American status-seeking at The Hague », *International Studies Quarterly*, Vol. 61, n° 3, 2017, pp. 612-622.

Pour citer ce chapitre : Kevin Parthenay, « Les multilatéralismes en Amérique latine. Relance ou recomposition ? », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].