



HAL
open science

Pacification, dépendance et diplomatie continentale. L'héritage du Groupe de Contadora (1983) en Amérique centrale

Kevin Parthenay

► To cite this version:

Kevin Parthenay. Pacification, dépendance et diplomatie continentale. L'héritage du Groupe de Contadora (1983) en Amérique centrale. Les Études du CERI, 2013, n° 198-199, pp.44 - 47. hal-04525314

HAL Id: hal-04525314

<https://sciencespo.hal.science/hal-04525314v1>

Submitted on 28 Mar 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0
International License

Pacification, dépendance et diplomatie continentale. L'héritage du Groupe de Contadora (1983) en Amérique centrale

Kevin Parthenay

Durant les années 1980, un conflit civil armé s'est progressivement étendu à l'ensemble de l'isthme centraméricain à la suite de la révolution sandiniste au Nicaragua. Le Salvador, le Guatemala et le Nicaragua ont été les Etats les plus touchés par la confrontation entre les forces militaires et les mouvements insurrectionnels. Cette « décennie perdue » fit dans chaque pays des milliers de morts ainsi que des centaines de milliers de réfugiés et déplacés. En 1986, cette page de l'histoire centraméricaine commence à se tourner avec l'appel d'Esquipulas lancé par le président guatémaltèque Vinicio Cerezo. La reprise du dialogue par les chefs d'Etats centraméricains, le leadership politique et la force de la coopération intergouvernementale ont permis de trouver une solution régionale au conflit qui rongait alors la région. Il faut toutefois garder à l'esprit que la résolution de cette crise est l'aboutissement de multiples tentatives diplomatiques avortées durant cette séquence 1979-1986, dont l'initiative de Contadora (1983). Plus qu'un coup de poker diplomatique, elle préfigure de nombreux changements structurels qui caractériseront l'entrée de l'Amérique centrale dans la décennie 1990, et au-delà dans le *xxi^e* siècle.

RETOUR SUR LES ÉVÉNEMENTS

Les racines de l'initiative de Contadora remonte à la déclaration franco-mexicaine du 28 août 1981 reconnaissant la guérilla salvadorienne, le Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), comme une « force politique représentative ». Par cette déclaration, l'attention de l'opinion internationale est attirée sur un conflit alors méconnu. Aujourd'hui encore, un grand nombre d'acteurs la considèrent comme l'origine du processus de paix initié dans la région à la fin de la décennie 1980, en particulier le Salvador. A la suite de cette déclaration que certains pays latino-américains ont qualifié d'ingérence manifeste, plusieurs tentatives se succèdent : un plan d'assistance pour la région proposé par le président américain Ronald Reagan (initiative du bassin caribéen, 1982) ou encore la création d'une Commission nationale bipartite pour l'Amérique centrale, autrement appelée Commission Kissinger (1983). A défaut d'apporter la paix, ces plans administrent la preuve de l'incapacité des Etats-Unis à intervenir efficacement dans la région, notamment en raison des obstacles dressés par le Congrès.

A partir de 1982, et notamment dans le prolongement de la déclaration franco-mexicaine, des initiatives de médiations proprement latino-américaines se multiplient, notamment de la part du Panama et du Mexique à l'occasion de la tenue de la Commission permanente des partis politiques d'Amérique latine et des Caraïbes (COPPPAL) à La Paz en octobre 1982. Les présidents panaméens et mexicains décident ensuite de « développer des actions communes pour chercher l'apaisement des tensions, la paix et la conciliation en Amérique centrale¹ ». Pour cela, ils convient le Brésil, la Bolivie, la Colombie, l'Equateur et le Venezuela à une réunion sur l'île de Contadora (Panama), les 8 et 9 janvier 1983. Seuls le Venezuela, le Mexique, la Colombie et le Panama se réunissent et forment ainsi le Groupe de Contadora.

Alors que dans le même temps, l'administration Reagan continue de chercher des solutions au conflit, la formation du Groupe de Contadora marque une véritable rupture diplomatique et politique.

¹ C. Murillo, *Paz en Centroamérica de Nassau a Esquipulas*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, Fundación Arias para la Paz, 1999, p. 149.

L'INITIATIVE DE CONTADORA : UNE RUPTURE

Pour bien mesurer l'ampleur de cette rupture, deux précisions sont nécessaires. Tout d'abord, le conflit centraméricain s'inscrit indéniablement dans une logique de guerre froide. La structuration des forces en conflit au Nicaragua en est le principal révélateur, les soviétiques soutenant les sandinistes et les Etats-Unis, la contre-revolution (*contra*). Ensuite, l'Amérique centrale est historiquement considérée par les Etats-Unis comme leur pré carré. Qu'il s'agisse des ressources financières ou de la culture politique des Etats centraméricains, la présence et l'attitude du voisin nord-américain est structurante pour comprendre les évolutions politiques de la région. A ce titre, de nombreux épisodes du conflit ont vu l'intervention des Etats-Unis, comme en témoigne, dans le cas qui nous occupe, l'initiative bilatérale Etats-Unis/Nicaragua (1981) ou encore l'initiative du bassin caribéen de Reagan. Considérant cette influence prédominante de Washington, les initiatives telles que la déclaration franco-mexicaine, la COPPPAL et la formation du Groupe de Contadora constituent de véritables ruptures d'ordre diplomatique. En effet, l'initiative de Contadora s'inscrit dans un contexte de « malentendus transatlantiques² » et les Etats d'Amérique centrale en profitent pour s'ouvrir aux nations européennes et se soustraire à l'omniprésence de l'envahissant voisin nord-américain. La réalité politique centraméricaine se complexifie alors au gré de la pluralisation des influences extérieures.

Ainsi, la rupture s'opère à plusieurs niveaux. Elle résulte en premier lieu de l'idée que le conflit régional peut trouver une solution régionale. En effet, cette audacieuse initiative diplomatique véhicule l'idée que l'Amérique latine peut résoudre le conflit centraméricain³. A l'heure où se développent les coopérations Sud-Sud, il est bon de rappeler que l'initiative de Contadora constitue un acte de médiation orchestré par des Etats du Sud pour des Etats du Sud. La pacification peut se faire sans ingérence ni intervention des Etats-Unis. C'est là une rupture radicale compte tenu de l'histoire et de la culture politique centraméricaine.

Le Groupe de Contadora apporte en second lieu une réponse innovante et multidimensionnelle à la crise centraméricaine, restaurant la confiance, projetant le développement économique des nations et mettant en place des mécanismes d'aide extérieure. Aussi, la proposition du Mexique, du Venezuela, du Panama et de la Colombie permet de canaliser les tensions afin de prévenir une escalade militaire. Par ailleurs, elle ouvre la porte à de nouvelles relations diplomatiques (et économiques) en favorisant l'intensification du dialogue avec les Etats européens, un dialogue qui s'institutionnalise une année plus tard avec la signature de la déclaration de San José (septembre 1984).

Cette initiative constitue une rupture au regard de ce que Jean Leca nomme le « tiers extérieur »⁴. Cet élément de repérage du politique nous aide à prendre la mesure du changement opéré par la création de ce groupe ainsi que ses implications de long terme, et donc à mieux comprendre la réalité politique contemporaine de l'Amérique centrale. Il y a en effet basculement d'un tiers extérieur à une pluralité de tiers extérieurs. Un regard rétrospectif sur le processus de pacification permet de constater que le leadership politique du début de la décennie 1990 n'a été qu'une brève séquence politique enchâssée dans une continuité marquée par la dépendance. Avec le Groupe de Contadora, c'est un nouveau système d'arbitrage et de régulation de la société qui s'instaure. L'Amérique centrale accueille d'autres soutiens, d'autres influences. La dépendance qui en découle, financière autant que politique, n'en est que plus diffuse, subtile. Si l'acte de Contadora, une « déclaration d'objectifs » composée de vingt et un points signée en septembre 1984, est une des clés de la pacification, il engage le destin de la région dans la détermination d'une relation plus complexe à l'égard de tiers extérieurs qui achèvent de

² A. Rouquié, *Guerra y paz en América Central*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 271.

³ *Ibid.*, p. 272.

⁴ Cette notion renvoie à un élément d'extériorité permettant d'intervenir dans le rapport de force déterminant le politique. J. Leca, « Le repérage du politique », *Projet*, n° 71, 1973, pp. 11-24.

déposséder la région des leviers de la régulation politique. De fait, la réalité centraméricaine est autant marquée par la dépendance financière à l'égard des bailleurs internationaux que par l'incapacité des Etats à endosser leur rôle de régulateur. Ce système de causalité croisée engage un processus de dépérissement des Etats les plaçant sur un spectre allant de la parapolitique, qui se traduit par l'essor de la criminalité organisée, à l'externalisation de la régulation, comme le prouve une gouvernance régionale émergente dominée par les bailleurs et les organisations financières internationales.

En résumé, cette initiative diplomatique aventureuse a contribué à initier un processus non anticipé de restructuration de la dépendance de l'isthme centraméricain.

LE BILAN CONTEMPORAIN D'UNE RUPTURE

Plusieurs événements de commémoration ont été organisés en 2013 en Amérique latine pour marquer les trente ans de l'initiative de Contadora. Au-delà du symbole politique et diplomatique, il convient de mesurer les progrès accomplis par rapport aux objectifs visés à l'époque en matière de pacification (qu'en est-il des conflits inter et intra-étatiques ?), de dépendance (qu'en est-il de l'influence extérieure en Amérique centrale ?) et de diplomatie continentale (qu'en est-il des coopérations avec les pays latino-américains ?).

Concernant la pacification, le bilan est relativement positif. Depuis la fin de la crise régionale des années 1980, seuls les conflits frontaliers ont perturbé la stabilité des relations apaisées entre Etats centraméricains, le plus récent opposant le Costa Rica et le Nicaragua⁵. A l'échelle interne, le bilan est plus mitigé si l'on considère les taux extrêmement élevés de violence criminelle de la quasi-totalité des Etats de la région et les crises institutionnelles et politiques qui ont touché successivement le Honduras (coup d'Etat de juillet 2009) et le Salvador (crise entre les pouvoirs judiciaires et législatif en juillet 2011).

L'influence extérieure demeure une réalité structurante en Amérique centrale. Disposant de faibles ressources de régulation en raison des difficultés structurelles de captation fiscale, les Etats centraméricains se retrouvent dans une situation de dépendance à l'égard des ressources extérieures. Si l'aide des organismes internationaux (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, Union européenne, etc.) est importante, bien que variable selon les pays, on constate que l'un des principaux réflexes diplomatiques des chefs d'Etats centraméricains est le recours à l'aide extérieure. On signalera à cet égard le groupe consultatif de Madrid activé en 2001 à la suite du l'ouragan Mitch ou encore la réactivation d'un groupe consultatif composé de cinquante « pays amis et organisations internationales » en 2012, à la suite de la tempête E-12. L'état de crise, à défaut de pouvoir parler depuis les années 1980 de véritables « conflits », constitue un révélateur du poids persistant de l'influence extérieure, moins directe que par le passé mais tout aussi cruciale pour les acteurs de la région, Etats et société civile confondus.

Enfin, plusieurs indicateurs attestent de la vitalité de la diplomatie continentale. Le fait que le Brésil fasse le choix d'une diplomatie pragmatique tournée vers l'Amérique du Sud avec la création de l'Union des nations sud-américaines (Unasur) est un premier signe. La création en 2009 de la Communauté d'Etats latino-américains et caribéens (Celac), qui constitue une articulation continentale des Etats marquant un tournant dans les relations avec les Etats-Unis, en est un autre. L'Amérique centrale ne reste pas en marge de ce processus, les relations avec ses voisins caribéens et du sud sont en constante évolution. Preuve en est l'intensification du dialogue entre le Système d'intégration

⁵ Voir K. Parthenay, « Différend territorial et intégration centraméricaine : le conflit de l'île Calero », *Les Etudes du CERJ*, n° 179-180, décembre 2011.

d'Amérique centrale (SICA) et le Marché commun du sud (Mercosur) ou le rapprochement des Etats de la région vis-à-vis du Brésil⁶, de la Colombie ou du Pérou, notamment à travers des accords de libre-échange. Par ailleurs, lors du coup d'Etat hondurien, les seules propositions de bons offices sont venues d'Etats voisins (Costa Rica, Salvador, Guatemala, Mexique) et non de puissances étrangères. A de nombreux égards, il semblerait que la dynamique de distanciation à l'égard des Etats-Unis, engagée avec l'initiative de Contadora, et de rapprochement des pays latino-américains nourrisse un nouvel état d'esprit visant, pour reprendre les termes de la déclaration de Salvador de Bahia (16-17 décembre 2008), à « promouvoir l'articulation et la convergence d'actions, au moyen de l'échange d'expériences et l'identification de domaines de coopération entre les différents mécanismes d'intégration, sur la base des principes de solidarité, flexibilité, pluralisme, diversité, complémentarité d'action et participation volontaire aux initiatives considérées⁷ ».

⁶ K. Parthenay, « L'intégration régionale en Amérique centrale : une sociologie politique du changement (1991-2012) », thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris, juillet 2013.

⁷ O. Dabène, « La communauté d'Etats latino-américains et caribéens (Celac) », *Le Monde*, 6 mars 2012.