



HAL
open science

Les sommets des Amériques et l'inter-régionalisme ont-ils un avenir ?

Olivier Dabène

► **To cite this version:**

Olivier Dabène. Les sommets des Amériques et l'inter-régionalisme ont-ils un avenir ?. Les Études du CERI, 2012, 189-190, pp.13-16. hal-04573550

HAL Id: hal-04573550

<https://sciencespo.hal.science/hal-04573550>

Submitted on 13 May 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

Les sommets des Amériques et l'inter-régionalisme ont-ils un avenir ?

Olivier Dabène

Le sixième sommet des Amériques, tenu les 14 et 15 avril 2012 à Carthagène en Colombie, a suscité scepticisme et déception. L'absence de déclaration finale a été interprétée comme le signe d'une division politique du continent empêchant tout rapprochement sur des sujets pourtant peu conflictuels (le thème principal du sommet était « Connecter les Amériques. Partenaires pour la prospérité »). Cet échec relatif interroge la nature même de l'exercice.

Les sommets des Amériques sont passés depuis leur origine par trois étapes successives : consensus, conflit, indifférence.

Entre 1994 et 2001, les trois premiers sommets ont été placés sous le signe d'un relatif consensus¹. Un dispositif de gouvernance régionale s'est progressivement mis en place, élaborant une feuille de route à intervalle régulier pour des domaines très variés de coopération, regroupés autour de thèmes politiques, économiques, sociaux et environnementaux. Le projet de Zone de libre échange des Amériques (ZLEA) était le navire amiral de ce vaste effort de concertation collective. Le 11 septembre 2001 et le large tournant à gauche de l'Amérique latine ont fissuré le consensus. Les États-Unis érigent les thèmes sécuritaires au rang de priorité absolue tandis que l'Amérique latine des présidents Chávez (Venezuela) ou Lula (Brésil) refusent une approche du régionalisme exclusivement centrée sur le libre-échange. Les négociations pour la ZLEA s'enlisent puis s'interrompent.

En 2005, le quatrième sommet de Mar del Plata (Argentine) voit s'affronter violemment Hugo Chávez et Vicente Fox (président mexicain) au sujet de l'éventualité d'une relance des négociations pour la ZLEA, défendue par le second au nom d'une coalition d'intérêts regroupant les États-Unis et de nombreux pays d'Amérique latine, à l'exception des membres du Marché commun du sud (Mercado Común del Sur, Mercosur)² et du Venezuela. Le projet de ZLEA enterré, certains pays d'Amérique latine signent des accords bilatéraux avec les États-Unis³, d'autres emmenés par le Brésil s'attachent à lancer de nouvelles initiatives telles que l'Union des nations sud-américaines (Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR)⁴. L'affirmation d'autonomie de l'Amérique latine s'accompagne alors d'un désintérêt croissant pour les sommets des Amériques.

Le cinquième sommet de Port of Spain (Trinidad et Tobago, 2009) suscite la curiosité car les États-Unis y sont représentés par un nouveau président démocrate qui avait pris soin d'envoyer des signaux positifs à l'Amérique latine, notamment sur le dossier cubain. Barack Obama ne témoigne pourtant guère d'intérêt pour l'Amérique latine durant les années qui suivent et le sommet de Carthagène ne change pas la donne.

Les sommets des Amériques consiste à réunir la communauté d'affaire et les représentants de la société civile du continent et à évaluer le degré de mise en œuvre des « mandats » fixés lors du sommet précédent pour arrêter de nouveaux objectifs. En marge de cet exercice imposé, les discussions politiques ont été centrées à Carthagène sur trois sujets controversés : Cuba, la dépénalisation des drogues et les Malouines. Faute de consensus, le sommet s'est donc achevé sans déclaration finale.

Cuba, qui n'a été invité à aucun sommet depuis 1994, est en revanche de mieux en mieux intégré à la communauté latino-américaine. Admis au sein de l'Association latino-américaine d'intégration (Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI)⁵ en 1998, Cuba est membre de la Communauté

¹ Les trois premiers sommets ont eu lieu à Miami en 1994, Santiago du Chili en 1998 et Québec en 2001.

² Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay.

³ C'est le cas du Chili, du Pérou, de la Colombie, de l'Amérique centrale et de la République dominicaine.

⁴ O. Dabène, « L'UNASUR, le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain », *Les Études du CERI*, n°170-171 (Political Outlook sur l'Amérique latine), 2010, pp. 20-25.

⁵ Association qui réunit tous les pays d'Amérique du Sud, le Mexique, Cuba et le Panama.

d'États d'Amérique latine et des Caraïbes (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC), créée en 2011, et s'apprête même à en prendre la présidence en 2013. Pour de nombreuses capitales latino-américaines, l'exclusion de Cuba du processus du sommet des Amériques apparaît quelque peu anachronique. Durant les semaines qui ont précédé le sommet de Carthagène, le pays hôte a dû s'employer pour éviter que les pays membres de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA) ne boycottent l'événement pour protester contre cet ostracisme⁶. Le président colombien Juan Manuel Santos s'est plutôt bien sorti de cet exercice en se rendant à La Havane expliquer à Raúl Castro qu'il ne pouvait pas inviter un pays qui n'était pas membre de l'Organisation des États américains (OEA). Il était par ailleurs inimaginable que le président américain, déjà en pré-campagne électorale, accepte la participation de Cuba au sommet. Pour autant, plusieurs présidents latino-américains, dont la brésilienne Dilma Rousseff, ont clairement fait savoir qu'il n'y aurait plus de sommet des Amériques sans Cuba.

Initiée dans les années 1970, la « guerre contre la drogue » a aussi fait l'objet de discussions animées, plusieurs pays d'Amérique latine souhaitant une révision radicale de cette politique agressive qui n'a pas affaibli le narcotrafic. La dépénalisation a été clairement suggérée par plusieurs chefs d'État, notamment le Guatémaltèque Otto Pérez, mais là encore, le président américain s'est refusé à toute concession à ce sujet. Au final, l'unique mérite de ce sommet de Carthagène aura peut-être été de placer la lutte contre la drogue au sommet de l'agenda des discussions dans le continent et d'évoquer une alternative à une approche exclusivement répressive et tournée vers l'épuisement de l'offre. Toutefois, sur ce thème comme sur d'autres, des avancées sont plus probables dans d'autres forums (CELAC ou UNASUR).

Enfin, le dossier des îles Malouines a semé le trouble. Trente ans après la guerre perdue de 1982, l'Argentine a entrepris une offensive diplomatique pour tenter de convaincre la Grande-Bretagne de s'asseoir à la table des négociations. L'intransigeance de la position argentine, affirmant la souveraineté historique sur les îles et réclamant leur dévolution sans condition, avait peu de chance d'être bien perçue à Londres, mais l'Amérique latine s'est montrée globalement solidaire. Ne souhaitant pas incommoder leur allié britannique, les États-Unis et le Canada ont refusé d'envisager que ce thème figure dans le projet de déclaration finale, ce qui a conduit la présidente argentine Cristina Fernandez de Kirchner à quitter Carthagène de manière anticipée.

En définitive, la dynamique des sommets des Amériques semble épuisée. De nouveaux mandats ont bien été arrêtés à Carthagène⁷, mais il faudra au Panama des efforts de diplomatie et d'imagination pour sauver le prochain sommet que ce pays est appelé à organiser en 2015.

Il est significatif de relever que deux autres grands rendez-vous inter-régionaux sont aussi victimes de la même atonie.

Ainsi, 11 présidents latino-américains ont-ils déserté le 21^e sommet ibéro-américain d'octobre 2011 tenu à Asunción (Paraguay). L'Argentine, l'Uruguay et le Brésil, pourtant partenaires du Paraguay au sein du Mercosur, n'ont pas fait le déplacement. Là encore, il semble bien qu'après deux décennies d'existence, la dynamique de ce rendez-vous annuel soit épuisée. En 2012, l'Espagne tient à célébrer dignement le bicentenaire de la Constitution de Cadix⁸ en organisant dans cette ville le 22^e sommet, mais la crise économique dans laquelle se trouve embourbé le pays n'est pas de nature à redynamiser le processus. Des doutes pèsent de surcroît sur la capacité du Secrétariat ibéro-américain (SEGIB)⁹ à

⁶ Finalement, seuls Rafael Correa (Équateur) et Daniel Ortega (Nicaragua) ont décidé de ne pas assister au Sommet. Hugo Chávez n'est pas venu pour des raisons médicales.

⁷ Notamment concernant l'intégration de l'infrastructure physique, la lutte contre la pauvreté et les inégalités, la réduction et la gestion du risque de catastrophes, l'accès aux technologies de l'information et des communications et la sécurité citoyenne (www.summit-americas.org, consulté le 1/10/2012).

⁸ Bien que jamais appliquée, cette Constitution symbolise en Espagne et en Amérique latine le constitutionnalisme face à l'absolutisme, en affirmant les principes de la souveraineté nationale et de la séparation des pouvoirs.

⁹ Créé en 2003, le SEGIB est l'organe permanent d'appui institutionnel, administratif et technique des Sommets des Amériques.

orchestrer les programmes de coopération et à préparer les sommets lorsque son emblématique secrétaire général Enrique Iglesias aura quitté ses fonctions.

Les sommets biannuels entre l'Amérique latine et l'Union européenne (ALC-UE) ont eux aussi perdu leur dynamisme. Les six sommets organisés entre 1999 et 2010 n'ont guère permis d'avancées spectaculaires. La création en 2010 d'une Fondation Union européenne-Amérique latine et Caraïbes (EU-LAC) ne semble pas de nature à faire franchir à la coopération inter-régionale un palier substantiel. Les dialogues entre l'Europe et les organisations d'intégration régionale n'ont pas non plus été à la hauteur des attentes, à l'exception partielle des pays d'Amérique centrale avec lesquels un accord d'association a été signé le 29 juin 2012.

Cet enlèvement des processus des sommets entre l'Amérique latine et ses partenaires traditionnels (Amérique du Nord et Europe) traduit un basculement de priorités, repérable à trois niveaux.

Le régionalisme latino-américain fait tout d'abord preuve depuis une dizaine d'années d'une étonnante vitalité, avec de nouveaux accords tels que l'ALBA, l'UNASUR, la CELAC ou l'Alliance du Pacifique¹⁰. Ces nouveaux accords ont permis à l'Amérique latine de construire du consensus autour d'un agenda innovant de coopération. L'Amérique latine est aujourd'hui en mesure de planifier le développement de ses infrastructures avec des financements et des entreprises locales, et elle réfléchit à une doctrine propre en matière de défense, autant de thèmes qu'elle abordait jusqu'alors dans un cadre interaméricain. Ces nouveaux accords ont résolument adopté une démarche de complémentarité et, sous l'égide de la CELAC, travaillent à leur convergence. Ainsi, une réunion historique a associé les 18 et 19 août 2012 au siège de l'ALADI à Montevideo l'ensemble des organismes d'intégration du continent pour « travailler ensemble à la construction d'une citoyenneté latino-américaine, la dynamisation du commerce régional, la réduction des asymétries, l'intégration énergétique, la modernisation des infrastructures et les expériences et le partage d'expériences réussies d'inclusion sociale¹¹ ».

L'Amérique latine joue ensuite un rôle croissant sur la scène internationale, comme en témoigne en 2012 l'organisation des sommets du G20 à Mexico¹² et du développement durable à Rio (Rio + 20). Le pied de nez du président équatorien Rafael Correa aux États-Unis que constitue l'asile politique concédé en août au fondateur de WikiLeaks¹³, Julian Assange, et la solidarité unanime de tous les pays d'Amérique latine dans le différend opposant l'Argentine au Royaume-Uni en sont une autre preuve¹⁴.

Enfin, l'Amérique latine est de plus en plus encline à se tourner vers l'Asie-Pacifique. Ce dernier point mériterait de longs développements mais nous nous en tiendrons ici à l'essentiel.

La création de l'Alliance du Pacifique, initiative réunissant le Mexique, la Colombie, le Pérou et le Chili, officialisée lors d'un sommet les 6-7 juin 2012 au Chili, s'inscrit dans cette dynamique. Ambitionnant de créer un vaste espace de libre circulation des biens, services, capitaux et personnes, l'Alliance doit servir d'outil pour mieux positionner et projeter ses membres dans l'aire Asie-Pacifique. À terme, elle devrait réunir tous les pays qui partagent une façade pacifique, ce qui peut en faire une alternative au pôle d'attraction qu'a constitué depuis 20 ans le Mercosur. Ce faisant, elle pourrait aussi atteindre un niveau d'intégration inégalé dans la région.

L'intérêt croissant pour l'Asie s'est aussi traduit en 2012 par l'ouverture à l'ALADI d'un Observatoire Asie-Pacifique-Amérique latine, et par la tournée des ministres des Affaires étrangères de la troïka de

¹⁰ Plus de précisions à la rubrique « Intégration régionale » du site de l'Opalc (www.sciencespo.fr/opalc).

¹¹ ALADI, « Acuerdos entre los organismos de integración de América Latina en el marco de la CELAC », *communiqué de presse*, 20 août 2012 (www.aladi.org/nsfaladi/Prensa.nsf/vbusquedaComunicadosweb/39D54F9D122E21AF03257A60004CF65E, consulté le 1/10/2012). Nous traduisons.

¹² Lire la contribution de Mélanie Albaret dans ce rapport.

¹³ À ce sujet, voir E. Guevara, « Les révélations de Wikileaks sur l'Amérique latine », *Les Études du CERI*, n°179-180 (Political Outlook sur l'Amérique latine), décembre 2011, pp. 8-13.

¹⁴ Les États-Unis souhaitent pouvoir engager un procès contre Assange pour divulgation de secrets d'État à travers Wikileaks et auraient sans doute réclamé à la Suède son extradition si le Royaume-Uni avait pu livrer ce dernier aux autorités suédoises qui l'accusent de viol.

la CELAC (Venezuela, Chili, Cuba) en Inde (7 août) puis en Chine (9 août). En Inde, le dialogue a porté sur la crise financière internationale, le changement climatique et le terrorisme international, afin d'arrêter des positions communes sur des sujets d'importance mondiale. Les ministres ont aussi créé un forum de développement économique, un forum énergétique et un groupe de travail pour le secteur agroalimentaire. Avec la Chine, la CELAC a décidé de créer un forum de coopération et d'institutionnaliser le dialogue. La réunion en Chine faisait suite à la visite du Premier ministre chinois Wan Jiabao dans le cône sud en juin.

Cet intérêt pour l'Asie-Pacifique est à replacer dans un contexte général de dynamisation des relations sud-sud¹⁵. Il traduit aussi une attention particulière au commerce réciproque, qui a augmenté de 20,5 % par an entre 2000 et 2011¹⁶.

Face à une Europe en crise et des États-Unis peinant à relancer leur économie, l'Amérique latine se tourne vers l'Asie-Pacifique et les sommets inter-régionaux s'enlissent. Il y a là une nouvelle preuve du pragmatisme qui caractérise le régionalisme latino-américain.

¹⁵ E. Brun, *Le Changement international par les relations sud-sud. Les liens du Brésil, du Chili et du Venezuela avec les pays en développement d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient*, Thèse de Doctorat en Science Politique, IEP de Paris, 2012.

¹⁶ Asian Development Bank, Inter-American Development Bank, Asian Development Bank Institute, « Shaping the future of the Asia and the Pacific-Latin America and the Caribbean relationship », 2012 (www.adbi.org/book/2012/05/05/5059.shaping.future.asia.lac.relationship/), consulté le 1/10/2012) ; CEPAL, « La República Popular de China y América Latina y el Caribe. Diálogo y Cooperación ante los Nuevos Desafíos de la Economía Global », LC/L.3506, juin 2012 (www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/47221/P47221.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xsl), consulté le 1/10/2012).