

L'Amérique latine et les Caraïbes dans les crises des multilatéralismes

par Elodie Brun et Kevin Parthenay

Pour les représentants politiques latino-américains et caribéens, mettre en avant l'engagement de leurs pays envers la négociation collective, les institutions internationales et les valeurs du multilatéralisme est presque devenu une tradition. Défini comme « la production par les Etats, les organisations internationales et les ONG [organisations non gouvernementales] de normes et de règles visant à établir un ordre international coopératif régissant les interdépendances internationales »¹, le multilatéralisme connaît cependant une crise de grande ampleur aujourd'hui. Plusieurs Etats latino-américains et caribéens, notamment le Brésil et le Venezuela, ont largement alimenté cette crise, tant à l'échelle régionale que globale.

La fragmentation du multilatéralisme latino-américain et caribéen

En Amérique latine et dans les Caraïbes, comme dans la plupart des autres régions du monde, les organisations régionales et sous-régionales ont proliféré tout au long du xx^e siècle. Sous l'ère progressiste du début des années 2000, le renouveau du multilatéralisme latino-américain s'est caractérisé par des marqueurs idéologiques forts, tels que l'opposition au modèle néolibéral (postlibéral ou postcommercial) ou la mise en avant de la solidarité internationale. Fondées sur ces principes, les organisations régionales ont également participé à renforcer des lignes de fracture susceptibles de générer de l'instabilité. Trois facteurs ont alimenté ce risque : leur prolifération, leur idéologisation et leur enchevêtrement. Ils ont contribué, directement ou indirectement, à transformer les tensions politiques en des vecteurs de paralysie de la coopération continentale et de fragmentation du multilatéralisme latino-américain et caribéen.

Durant cette décennie, de nouveaux projets régionaux ont vu le jour, tels que l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (Alba) en 2004, l'Union des nations du Sud (Unasur) en 2008, la Communauté des Etats latino-américains et des Caraïbes (Celac) en 2010 et l'Alliance du Pacifique en 2011. Ils sont venus s'ajouter aux organisations déjà existantes comme le Marché commun du Sud (Mercosur) ou encore le Système d'intégration centraméricain (Sica). Cette prolifération a alimenté une dynamique d'enchevêtrement et de superposition. Les Etats, et en particulier le Venezuela, se sont alors trouvés aux prises avec des logiques de multi-appartenance (voir Tableau 1), ce qui a placé le régionalisme latino-américain et caribéen en situation de grande vulnérabilité en cas de crise.

¹ F. Petiteville, *Le Multilatéralisme*, Paris, Montchrestien, 2009, p. 13.

Tableau 1
Les appartenances aux organisations régionales latino-américaines en 2020

	OEA ¹	Caricom ²	Sela ³	Aladi ⁴	Sica	Mercosur	CAN ⁵	Alba	Unasur ⁶	AP	Celac	Total/pays
Antigua et Barbuda	X	X						X			X	4
Argentine	X		X	X		X			X		X	6
Bahamas	X	X	X								X	4
Barbade	X	X	X								X	4
Belize	X	X	X		X						X	5
Bolivie	X		X	X		(X)	X	(X)	X		X	6 (8)
Brésil	X		X	X		X			X		(X)	5 (6)
Chili	X		X	X					X	X	X	6
Colombie	X		X	X			X		X	X	X	7
Costa Rica	X		X		X					(X)	X	4 (5)
Cuba			X	X				X			X	4
Dominique		X						X			X	3
Rep. dom.	X		X		X						X	4
Equateur	X		X	X			X	(X)	X	(X)	X	6 (8)
Grenade	X	X	X					X			X	5
Guatemala	X		X		X					(X)	X	4 (5)
Guyana	X	X	X						X		X	5
Haïti	X	X	X								X	4
Honduras	X		X		X			(X)			X	4 (5)
Jamaïque	X	X	X								X	4
Montserrat (brit.)		X										1
Mexique	X		X	X						X	X	5
Nicaragua	X		X		X			X			X	5
Panama	X		X	X	X					(X)	X	5 (6)
Paraguay	X		X	X		X			X		X	6
Pérou	X		X	X			X		X	X	X	7
El Salvador	X		X		X						X	4
Suriname	X	X	X					X			X	5
St Christ. et Niévès	X	X						X			X	4
St Vinc. et les G.	X	X						X			X	4
Sainte-Lucie		X						X			X	3
Trinité-et-Tobago	X	X	X								X	4
Uruguay	X		X	X		X			X		X	6
Venezuela	(X)		X	X		(X)	(X)	X	X		X	5 (8)

(X) : appartenance problématique (suspension récente et incorporation en cours). Précisions : OEA : sortie du Venezuela en 2017 / Mercosur : demande d'adhésion par la Bolivie et suspension du Venezuela (décembre 2016) / CAN : sortie du Venezuela en 2006 / Alba : retrait du Honduras en 2010, de l'Equateur en 2018 et de la Bolivie en 2019 / AP : demande d'adhésion du Panama, du Guatemala, de l'Equateur et du Costa Rica (candidature suspendue depuis 2018 toutefois) / Celac : suspension du Brésil en 2020.

¹ Organisation des Etats américains

² Communauté caribéenne

³ Système économique latino-américain et caribéen

⁴ Association latino-américaine d'intégration

⁵ Communauté andines des nations

⁶ Pour l'Unasur, seuls demeurent membres (en novembre 2020) le Guyana, le Suriname et le Venezuela.

Avec la multiplication des projets régionaux sont apparues des lignes de fracture. Elles ont opposé des modèles antagoniques : d'un côté, un modèle anticapitaliste, anti-impérialiste et fondé sur la solidarité, la complémentarité et la coopération² ; de l'autre, un modèle néolibéral orienté vers le marché, qui découle d'une proximité commerciale avec les Etats-Unis, et basé sur l'ouverture économique des pays et la compétitivité. Ces différents projets régionaux ont été marqués par des séquences temporelles spécifiques. Le « régionalisme ouvert » des années 1990, selon lequel la coopération était synonyme de développement, a été suivi une décennie plus tard par un régionalisme diversement qualifié de postlibéral, posthégémonique ou postcommercial³. Enfin, ces dissensions ont provoqué une fracture d'ordre géographique, entraînant un accroissement simultané des propositions de coopération « atlantiques » et « pacifiques »⁴. Seule l'Amérique centrale, consciente de sa vulnérabilité, s'en est partiellement tenue à l'écart en adoptant des stratégies plus pragmatiques – à l'exception du Nicaragua, allié indéfectible du Venezuela d'Hugo Chávez (1999-2013) et de Nicolás Maduro (depuis 2013)⁵.

L'accumulation des divisions, l'arrivée au pouvoir de gouvernements conservateurs et la multiplication des crises politiques dans plusieurs Etats de la région, elles-mêmes nourries par la recomposition des rapports de forces internationaux, ont alimenté une dynamique de politisation des diverses formes de coopération.

Plusieurs pays ont connu de fortes tensions politiques, en particulier le Venezuela (surtout à partir de février 2014), le Nicaragua (avril 2018) et la Bolivie (octobre 2019). L'idéologie bolivarienne et les allégeances induites par la diplomatie pétrolière du Venezuela ont alors engendré un clivage entre les soutiens et les opposants au régime de Nicolás Maduro, qui a peu à peu paralysé certaines organisations régionales latino-américaines dont la gouvernance repose sur le principe d'unanimité. Blocage de la nomination des personnels dans le cas de l'Unasur, polarisation des positions (au sein du Sica, de la Caricom, de la CAN) et politisation des arènes de dialogue régional, en particulier au sein du Mercosur (jusqu'à la suspension du Venezuela annoncée en décembre 2016), de la Celac (réunion extraordinaire de 2017 à San Salvador) et de l'OEA (jusqu'à la sortie du Venezuela, annoncée en avril 2017) : les organisations régionales se sont progressivement enrayées.

Créées notamment pour garantir la stabilité démocratique du continent, elles se sont retrouvées inopérantes du fait des divergences entre Etats membres qui ont empêché l'activation de leurs clauses ou mécanismes de promotion ou de protection. Les initiatives de résolution pacifique des crises ont également été entachées de soupçons d'instrumentalisation. En témoignent l'échec de l'initiative de médiation du « Groupe des ex-présidents », impulsée par le secrétaire général de l'Unasur Ernesto Samper, puis le déclin de l'Unasur elle-même. Dans ce même registre, la politisation de l'OEA du fait des positions fermes de son secrétaire général,

² J. Briceño-Ruíz et A. Puntigliano Rivarola, *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean : Development and Autonomy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

³ D. Tussie et P. Riggiozzi, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Londres, Springer, 2012.

⁴ J. Briceño-Ruíz et I. Morales, *Post-hegemonic Regionalism in the Americas : Toward a Pacific-Atlantic Divide ?*, Londres, Routledge, 2017.

⁵ K. Parthenay et O. Dabène, « Régionalisme pragmatique en Amérique centrale », *Etudes internationales*, Vol. 50, n° 1, 2019, pp. 95-120.

l'Uruguayen Luis Almagro, et la reconnaissance de la présidence intérimaire de Juan Guaidó au Venezuela (10 avril 2019) ont affaibli l'organisation. La création du Groupe de Lima en 2017 pour contourner les blocages de l'OEA atteste également des divisions au sein de l'organisation continentale⁶. L'accumulation des crises politiques au Nicaragua (depuis avril 2018) et les prises de positions tranchées eu égard aux événements boliviens d'octobre 2019 ont achevé de la disqualifier durablement.

Dans plusieurs Etats de la région, les effets des crises politiques ont contribué à entamer les fondements de la solidarité latino-américaine et caribéenne érigés sous l'ère progressiste, fragilisant ainsi la plupart des mécanismes régionaux de coopération. En 2020, l'Unasur est devenue une « organisation zombie »⁷, délaissée par la majorité de ses membres, et la Celac a brièvement donné signe de vie à l'occasion d'un sommet organisé par le Mexique en janvier, avant de replonger dans une phase d'atonie. Les autres organisations régionales se sont repliées sur leur fonctionnalisme routinier et se contentent de remplir les standards minimaux de la coopération économique et commerciale, désamorçant à nouveau les dynamiques de coopération plus politiques.

La crise sanitaire globale provoquée par le virus Covid-19 est venue lancer un véritable défi à des régionalismes déjà affaiblis⁸. Résilientes, voire relégitimées dans certaines régions où les Etats étaient plus vulnérables face à la pandémie (Amérique centrale et Caraïbes), les solidarités régionales se sont révélées fragiles, comme en témoigne l'absence de coordination interétatique des flux de migrants de retour au Venezuela. Par ailleurs, plus que des propositions régionales ou des positions communes, ce sont des initiatives isolées qui ont été privilégiées dans des cadres coopératifs globaux.

La contribution de l'Amérique latine et des Caraïbes à la crise du multilatéralisme global

Les actions des gouvernements latino-américains et caribéens sont diverses au sein des organisations internationales universelles, allant de la promotion de la coopération au blocage des institutions, en particulier depuis 2019.

Plusieurs pays de la région revendiquent la tradition autoproclamée d'adhésion au multilatéralisme et s'engagent en sa faveur au nom de la coopération qu'il permet. Ainsi, dans le contexte de la pandémie de Covid-19, la diplomatie mexicaine a porté la proposition de la future Résolution 74/274 de l'Assemblée générale des Nations unies, adoptée par consensus le 20 avril 2020. Le texte porte sur la « Coopération internationale visant à assurer l'accès mondial aux médicaments, aux vaccins et au matériel médical pour faire face à la Covid-19 » et a préalablement obtenu le parrainage de cent soixante-dix-neuf Etats (sur les cent quatre-vingt-treize membres de l'Assemblée). De même, les représentants latino-américains et caribéens

⁶ T. Legler, « A story within a story : Venezuela's crisis, regional actors, and western hemispheric order upheaval », *ERALCS*, n° 109, 2020, pp. 135-156.

⁷ J. Gray, « Life, death, or zombie ? The vitality of international organizations », *International Studies Quarterly*, Vol. 62, n° 1, 2018, pp. 1-13.

⁸ D. Nolte et B. Weiffen (dir.), *Regionalism Under Stress : Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon/Oxon, Routledge, 2020.

ont approuvé en mai 2020 la résolution finale de l'Assemblée mondiale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui plaide pour une juste distribution des produits sanitaires dans la lutte contre la Covid-19, et en particulier des vaccins (les Etats-Unis ont émis une réserve sur ce point). Enfin, l'OMS et le Costa Rica de Carlos Alvarado se sont associés pour lancer une plateforme ouverte d'échanges de données scientifiques sur le virus, le Covid-19 Technology Access Pool (C-TAP). On constate donc un intérêt renouvelé de certains pays de l'Amérique latine et des Caraïbes envers les enceintes multilatérales qui facilitent la promotion de leurs visions. Cependant, cet intérêt n'est pas unanimement partagé, comme le révèlent deux tendances.

Tout d'abord, plusieurs gouvernements de la région cherchent à rompre le consensus de manière intentionnelle, afin de contester certains mécanismes de la coopération internationale. C'est notamment le cas de celui de Jair Bolsonaro, qui dénonce les institutions multilatérales dont l'existence menacerait la souveraineté des Etats. Ainsi, le Brésil n'a pas soutenu la résolution de l'Assemblée générale susmentionnée et a refusé de rejoindre l'initiative costaricienne à son lancement. Paradoxalement, cette position résolument sceptique s'apparente à celle défendue par les gouvernements chavistes, pourtant ennemis jurés de l'équipe rapprochée du président.

De même, la radicalisation du Groupe de Lima a nourri et accéléré le blocage du Conseil de sécurité des Nations unies sur le dossier vénézuélien. Des sessions informelles ont été organisées à l'initiative des Etats-Unis dès 2017, mais la situation s'est tendue en 2018 après une modification des rapports de forces régionaux⁹. Initialement, les deux représentants latino-américains, la Bolivie et l'Uruguay, exigeaient que la gestion de la crise reste régionalisée, et ce bien qu'ils n'appartiennent pas au même camp (la Bolivie était encore pro-Maduro). L'élection du Pérou, membre fondateur du Groupe de Lima, au Conseil de sécurité en 2018 a changé la donne, puisqu'il a soutenu l'inscription du dossier à l'agenda du Conseil. Les Etats-Unis ont alors profité de l'autoproclamation de Juan Guaidó comme président par intérim en janvier 2019 pour forcer la discussion sur le Venezuela. Une session officielle publique a été organisée quelques jours plus tard à la suite d'un vote, et non grâce au consensus des membres comme le veut la coutume de cette institution. Les résultats sont connus : en février, une passe d'armes peu habituelle au sein du Conseil a eu lieu. Les Etats-Unis ont proposé une résolution sur la crise vénézuélienne, bloquée par le double veto de la Chine et de la Russie. Dans la foulée, cette dernière a fait circuler une contre-proposition, qui n'a pas obtenu le nombre de voix requis pour être adoptée. Depuis lors, le dossier vénézuélien est devenu un facteur de blocage supplémentaire au Conseil de sécurité, dans un contexte de forte polarisation entre les puissances mondiales.

En définitive, ces exemples illustrent la contribution directe des dirigeants latino-américains à la crise des organisations internationales. Le multilatéralisme, construit après la Seconde Guerre mondiale, repose sur des valeurs essentiellement libérales : ouverture économique, respect des droits humains, participation au dialogue collectif et promotion de la démocratie¹⁰.

⁹ E. Brun et K. Parthenay, « The multiple voices of the United Nations on the venezuelan and nicaraguan crises : A sociological approach of international organizations », *Latin American Policy*, Vol. 11, n° 1, 2020, pp. 6-23.

¹⁰ T. Long, « Latin America and the liberal international order : An agenda for research », *International Affairs*, Vol. 96, n° 6, 2018, pp. 1371-1390.

Or plusieurs représentants latino-américains et caribéens s'érigent actuellement contre certaines de ces valeurs. La défense des droits humains au Conseil des droits de l'homme des Nations unies (CDH) est loin d'être la première préoccupation du Brésil de Jair Bolsonaro et du Venezuela de Nicolás Maduro. Ils ont pourtant tous deux été élus par l'Assemblée générale de l'ONU en 2019, au détriment du Costa Rica, prouvant l'état critique du libéralisme au niveau mondial. La dérive autoritaire au Venezuela s'est traduite sans surprise dans les positions que ce pays défend à l'échelle multilatérale. Il en va de même pour le Brésil, qui promeut au sein du CDH l'agenda social rétrograde développé par certains soutiens évangélistes de ses dirigeants et qui a approfondi en même temps son alignement sur les Etats-Unis de Donald Trump. Ainsi, le gouvernement de Jair Bolsonaro s'oppose systématiquement aux résolutions relatives à la santé sexuelle et reproductive. En juillet 2020, les représentants brésiliens se sont fait remarquer lors de la négociation d'une résolution sur l'interdiction des mutilations génitales féminines. Ils ont reconnu la nécessité de lutter contre cette pratique, mais ont refusé que l'accès des jeunes femmes à la santé sexuelle et reproductive soit mentionné. L'actuel gouvernement brésilien estime que cela faciliterait la promotion de l'avortement, autre norme libérale contestée.

Cependant, à l'échelle globale, les critiques et les blocages latino-américains à l'encontre du multilatéralisme n'égalent pas les dommages causés aux institutions régionales. De même qu'Hugo Chávez avait décrété le retrait du Venezuela de la Banque mondiale en 2007, sans le concrétiser, la menace proférée par le gouvernement de Jair Bolsonaro de quitter l'OMS en juin 2020 pourrait n'être qu'un autre mimétisme rhétorique de Donald Trump, sans suite.

Pour conclure, la participation active des pays latino-américains et caribéens aux déboires des institutions internationales au cours des dernières années nous indique qu'il est grand temps de questionner le discours politique et académique relatif à leur engagement traditionnel en faveur du multilatéralisme, de ses pratiques et de ses valeurs. Des travaux récents réfutent cette vision homogénéisante et complaisante et ouvrent des perspectives de recherche prometteuses pour réinterpréter la relation de l'Amérique et des Caraïbes à la coopération internationale et ne plus se laisser surprendre par le présent¹¹.

¹¹ M. Albaret, *Puissances moyennes dans le jeu international. Le Brésil et le Mexique aux Nations unies*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014 ; R. F. de Moraes, « Opinion – Bolsonaro's foreign policy is typically latin american », *blog E-International Relations*, 13 juillet 2020, www.e-ir.info/2020/07/13/opinion-bolsonaros-foreign-policy-is-typically-latin-american/

Pour citer ce chapitre : Elodie Brun et Kevin Parthenay, « L'Amérique latine et les Caraïbes dans les crises des multilatéralismes », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].