

Collection

# Documents de politiques



Document N° 2018-01



## Fracture de l'UNASUR? Crise du régionalisme sud-américain?<sup>i</sup>

Par Gordon Mace\*

[www.cei.ulaval.ca](http://www.cei.ulaval.ca)

---

\* Professeur émérite, fondateur et ex-directeur du Centre d'études interaméricaines

Sean Burgess (2018) a tout à fait raison d'écrire que la décision d'avril 2018 prise par la moitié des pays membres de l'UNASUR (*Union de Naciones Sudamericanas*) de suspendre pour un an leur participation au sein de l'institution n'a pas reçu l'attention qu'elle mérite eu égard à l'importance des pays en cause et aux conséquences éventuelles de cette décision pour l'avenir du régionalisme dans les Amériques. Cette note vise d'abord à rappeler le contexte qui a mené à la création de l'UNASUR en 2008. Elle examine ensuite la feuille de route de l'institution depuis sa création pour finalement tenter de comprendre ce qui a mené à la crise actuelle et en évaluer les conséquences possibles.

### **Un contexte propice, mais non sans dangers**

Le titre du livre du professeur Robert Shiller, *Irrational Exuberance*, repris 8 ans plus tard par le président de la Réserve fédérale des États-Unis, Allan Greenspan, pour qualifier l'état des marchés financiers avant la crise de 2008-10, pourrait s'appliquer fort bien à la situation de l'Amérique latine durant la première décennie de ce siècle. La forte croissance des prix des matières premières et l'arrivée de gouvernements progressistes, à divers degrés, ont en effet introduit une période d'effervescence partout en Amérique latine tout au long de cette période.

A l'interne, la manne pétrolière et les autres entrées de fonds ont permis de mettre en place des mesures sociales qui ont eu un impact significatif sur le niveau de vie des citoyens les plus démunis, par exemple le programme *Bolsa familia* au Brésil. Il est arrivé aussi que les fonds servent principalement à satisfaire des besoins pressants tout en nourrissant par la même occasion le clientélisme et empêchant l'adoption de réformes structurelles pourtant absolument nécessaires. D'où l'extrême fragilité des économies nationales suite à la crise de 2008-10 et après l'effondrement

des prix des matières premières. Avec pour conséquence que les économies latino-américaines peinent encore aujourd'hui à retrouver leur élan, plombées qu'elles sont par les problèmes récurrents de corruption, de criminalité et d'insécurité citoyenne comme vient de le rappeler le tout dernier Sommet des Amériques.

À l'international, la flambée des prix des matières premières et les nouvelles ressources financières qui en ont résulté ont fourni aux gouvernements latino-américains les moyens d'une politique d'affirmation régionale. Comme en témoignent des titres de publications tels que *The Rise of Post-hegemonic Regionalism* (Riggirozzi et Tussie, 2012) et *Latin America Goes Global* (Heine 2013), plusieurs considéraient que le moment était enfin arrivé pour l'Amérique latine de s'affranchir de la domination étatsunienne et de prendre une plus grande place dans le concert des nations. Que cette volonté d'affirmation se soit manifestée au cours de la dernière décennie ne doit pas surprendre étant donné un contexte international favorable, caractérisé par la montée de la Chine et des puissances émergentes du BRICS alors que les États-Unis étaient pour leur part embourbés en

Irak et en Afghanistan. La lutte contre le terrorisme accaparait presque toute l'attention de Washington dont le gouvernement s'était totalement désintéressé de ses voisins de la région sauf en rapport à certains dossiers de sécurité nationale.

C'est donc dans un environnement tout à fait propice que des institutions comme l'UNASUR, l'ALBA (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra America*) et la CELAC (Communauté d'États latino-américains et caraïbes) ont vu le jour avec l'espoir qu'ils deviennent des instruments efficaces d'affirmation régionale et d'autonomisation de l'Amérique latine par rapport aux États-Unis. Si l'ALBA, animée par le Venezuela, avait une coloration franchement idéologique caractérisée à la fois par une opposition à l'hégémonie étatsunienne et la mise en place d'un « socialisme du XXIe siècle », l'UNASUR, au contraire, se présentait comme un outil diplomatique classique dont la finalité affirmée était de contribuer au dialogue politique en Amérique du Sud et à la coopération régionale.

Cet outil diplomatique était par ailleurs d'autant plus important qu'il apparaissait durant une période de grande tension politique en Amérique du Sud (Sanahuja et Comini 2018) résultat d'un clivage idéologique profond entre certains des gouvernements de la région, le Venezuela et la Colombie entre autres. L'UNASUR offrait donc un espace de dialogue particulièrement utile pour éviter que les tensions idéologiques ne dégénèrent et mènent éventuellement à de véritables conflits.

L'apaisement des tensions exigeait surtout de garder ouverte la porte au dialogue, mais aussi de trouver les moyens de rassembler les gouvernements sud-américains autour d'objectifs communs à la région. L'objectif central était de mettre en place un forum diplomatique destiné à favoriser une coopération « flexible et pragmatique » sur différentes questions d'intérêt régional comme les infrastructures, la santé, l'énergie et les ressources naturelles, la sécurité, etc. (Tussie, 2016 : 72). Il est certain que la plupart des gouvernements d'Amérique du Sud, celui du Brésil au premier chef, avaient placé beaucoup d'espoir dans l'UNASUR, mais, comme nous le verrons maintenant, cet espoir a été en bonne partie déçu.

### **La feuille de route de l'UNASUR**

Il est assez clair maintenant qu'aucun progrès n'a été réalisé en ce qui concerne le renforcement de l'intégration économique de l'Amérique du Sud (Sanahuja et Comini, 2018) en dépit des discussions qui ont eu lieu entre les pays membres du MERCOSUR et ceux de la Communauté andine et malgré la signature d'accords de complémentarité économique entre les pays de la région et ceux du Mercosur. Le dernier effort de rapprochement, piloté par l'ancien ministre des Affaires étrangères du Chili, Heraldo Muñoz, n'a pas eu plus de succès que les tentatives précédentes même si l'objectif visé était plus modeste s'agissant de convergence plutôt que d'unification. Outre la difficulté tout de même

significative d'harmoniser tarifs et politiques économiques, l'échec des discussions entre les deux blocs est imputable principalement à l'implosion de la Communauté andine, suite au retrait du Venezuela, et à la formation de l'Alliance du Pacifique (Chili, Colombie, Mexique et Pérou) en 2011 ainsi qu'à l'opposition des pays de l'ALBA. Comme nous le verrons plus loin, les orientations idéologiques de ces derniers et la création de l'Alliance du Pacifique constituent des obstacles significatifs à l'intégration économique de l'Amérique du Sud en dépit des habituelles déclarations d'intention favorables à l'intégration.

L'UNASUR a eu davantage de succès à titre de forum diplomatique, à tout le moins lors des trois premières années de son existence. L'institution a tout d'abord permis, à travers ses divers sommets ordinaires et extraordinaires, le maintien d'un dialogue entre gouvernements aux points de vue souvent opposés. Un dialogue qui n'aurait sans doute pas été possible autrement et qui a permis à chaque gouvernement de présenter ses positions et d'en discuter avec ses partenaires. On ne saurait trop insister sur l'importance de cet espace de dialogue dans la mesure où la circulation d'information qui y avait lieu a permis de réduire des tensions qui autrement auraient pu mener à des conflits. Ensuite, l'UNASUR a pu jouer un rôle fort utile de médiateur lors de crises internes, comme en Bolivie en 2008 et en Équateur en 2010, ou à l'occasion de disputes entre pays membres, notamment celle entre l'Équateur et la Colombie en 2008 (Tussie, 2016). Enfin, l'UNASUR a favorisé la création d'institutions spécifiquement sud-

américaines, comme la Banque du Sud (IDB/INTAL 2011) et le Conseil sud-américain de défense, qui ont pu, pendant un temps, contribuer à la réalisation de projets régionaux et maintenir la stabilité. C'est le cas en particulier du *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa*, une importante plate-forme pour le partage d'informations militaires et un acteur central dans l'élaboration d'une éventuelle doctrine de défense de l'Amérique du Sud.

Depuis une quinzaine de mois, toutefois, l'UNASUR est paralysée en bonne partie à cause de la crise au Venezuela et surtout en raison de problèmes de nature institutionnelle. Depuis le remplacement de Hugo Chavez par Nicolas Maduro et l'arrivée en poste d'Ernesto Semper à titre de secrétaire général de l'UNASUR en 2014, la situation du Venezuela a en effet été au cœur des préoccupations de l'institution. Plusieurs ont reproché au secrétaire général une attitude trop conciliante à l'égard du Venezuela, explicable en partie par le silence d'une majorité des pays membres face aux dérives totalitaires du régime Maduro.

Le problème central de l'UNASUR résulte toutefois de la faible institutionnalisation de l'organisation de même que de l'absence d'un secrétaire général depuis janvier 2017, toutes deux imputables aux divergences idéologiques entre les pays membres. L'incapacité à choisir un secrétaire général, en particulier, est due à l'opposition systématique du Venezuela et de la Bolivie à la seule candidature en liste, celle de l'ancien ambassadeur d'Argentine

au Chili, M. José Octavio Bordon. Ce blocage paralyse non seulement le fonctionnement interne de l'institution et son action au plan régional, mais il projette aussi à l'extérieur de la région l'image d'une communauté profondément divisée. La faible institutionnalisation de l'UNASUR, accentuée par la règle du consensus, constitue manifestement un handicap sérieux pour le règlement de toute crise institutionnelle du type de celle à laquelle fait face actuellement l'organisation régionale.

### **La décision d'avril et ses implications**

C'est dans ce contexte que l'on doit comprendre la décision de l'Argentine, du Brésil, du Chili, de la Colombie, du Paraguay et du Pérou de suspendre leur participation à l'UNASUR pour la prochaine année. Il faut bien comprendre que ces gouvernements ne se retirent pas définitivement de l'institution, en tout cas pour le moment. Leur décision vise plutôt à faire pression sur les autres pays membres pour modifier le fonctionnement de l'UNASUR et en changer les orientations. Leur communication au gouvernement bolivien, qui assume actuellement la présidence *pro tempore* de l'UNASUR, demande essentiellement l'abandon de la règle de l'unanimité qui assure un veto permanent aux minoritaires bloquant de ce fait toute initiative à leur encontre ou contraire à leurs intérêts et empêchant une majorité de pays membres d'aller de l'avant sur des dossiers qu'ils considèrent importants. Elle demande aussi une réorientation fondamentale de l'UNASUR dans le sens d'une coopération davantage axée vers la

résolution de problèmes concrets, notamment des infrastructures inadéquates pour les échanges régionaux en dépit de certains progrès obtenus dans le cadre de l'IIRSA (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana*), un programme de développement lancé en 2000 et soutenu financièrement par la Banque interaméricaine de développement, la *Corporación Andina de Fomento* (CAF) et le FONPLATA, le Fonds financier pour le développement du bassin de la Plata. .

À moins d'un changement radical dans les positions des uns et des autres, aucune solution ne paraît à portée de main et l'impasse n'est pas prête d'être dénouée. La profonde divergence de points de vue qui existe maintenant entre une majorité des pays de la région et les deux partenaires de l'ALBA risque en effet d'empêcher tout rapprochement et de pérenniser la paralysie de l'UNASUR. Ce qui constituerait un développement malheureux pour la stratégie d'affirmation régionale dans la mesure où les difficultés de l'UNASUR créent un vide diplomatique important à un moment dans l'évolution des affaires internationales où la région aurait bien besoin de parler d'une seule voix.

Les perspectives d'avenir pour l'UNASUR et la concertation sud-américaine plus largement paraissent plutôt sombres actuellement. D'abord parce que le rapprochement entre l'Alliance du Pacifique et le Mercosur risque de devenir de moins en moins possible. Au fur et à mesure que les pays de l'Alliance intensifieront leur intégration

économique et seront davantage intégrés au sein du Partenariat transpacifique global et progressiste, il deviendra en effet extrêmement difficile pour eux d'harmoniser leurs politiques économiques avec des pays qui ne sont pas parties à ces ententes. Dans la mesure où l'Alliance et le Partenariat connaissent du succès, l'Amérique du Sud, mais aussi la grande région des Amériques, sera ainsi divisée entre des pays pleinement ou partiellement intégrés à l'économie mondiale et des pays davantage fermés sur eux-mêmes (Quiliconi 2013 pour une classification différente) dont les politiques seront devenues inconciliables.

La concertation sera rendue difficile ensuite par l'intransigeance des gouvernements actuels du Venezuela et de la Bolivie. L'attitude et les positions de ces deux pays, ainsi que de l'Équateur de Rafael Correa, ont rarement été remises en cause par la majorité des autres gouvernements de la région jusqu'à il y a peu. Mais l'arrivée de nouveaux gouvernements en Argentine, au Brésil et au Chili a complètement changé la donne. L'initiative est venue du président argentin Macri qui a mené la charge contre les entraves à la démocratie au Venezuela avec l'appui de ses partenaires du Mercosur sauf l'Uruguay qui a voulu adopter une position de médiateur. Là encore la divergence des positions est telle, particulièrement suite à la suspension du Venezuela du Mercosur le 5 août 2017 pour « rupture de l'ordre

démocratique », qu'aucun rapprochement ne semble possible dans le contexte actuel.

Le dernier obstacle vient des difficultés internes croissantes que doit affronter chaque gouvernement au détriment de l'attention à accorder à l'agenda régional. La crise du peso argentin (dépréciation de 35% face au dollar depuis juillet 2017 et de 20% au cours du dernier mois), la criminalité et l'insécurité citoyenne à Rio et Sao Paulo, le problème des réfugiés en Colombie et le dysfonctionnement des institutions politiques au Brésil et au Pérou sont autant de problèmes immédiats qui, combinés aux problématiques plus larges de corruption, criminalité et insécurité, sont susceptibles de détourner l'attention de la dynamique régionale au profit de problèmes plus immédiats.

L'UNASUR a obtenu des succès non négligeables depuis sa création, notamment dans les domaines de la santé et de la coopération en matière de défense ainsi que sur le plan de la stabilité régionale. Mais l'institution fait face maintenant à plusieurs obstacles qui menacent sa survie. Il faut néanmoins espérer que son dysfonctionnement actuel ne soit que temporaire dans la mesure où la disparition éventuelle de l'UNASUR signifierait la perte d'un forum diplomatique nécessaire tout en témoignant d'une crise profonde du régionalisme sud-américain.

## Références

BID/INTAL (2011), « Progress in institutionalization of UNASUR and Bank of the South », *INTAL Monthly Newsletter*, 182, octobre.

Burgess, Sean (2018), « UNASUR's Dangerous Decline : The Risk of a Growing Left-Right Split in South America », *Americas Quarterly*, 3 mai. Disponible sur le site [Americasquarterly.org](http://Americasquarterly.org).

Heine, Jorge (2013), « Latin America Goes Global », *Americas Quarterly*, 7, 2, 2013 : 38-44.

Quiliconi, Cintia (2013), « Modelos competitivos de integracion en el hemisferio occidental : liderzgo competitivo o negacion mutua? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 102-103, septembre : 147-68.

Riggirozzi, Pia et Diana Tussie, dir. (2012), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*, Londres, Springer.

Sanahuja, José Antonio et Nicolas Comini (2018), « UNASUR : 'Sudamexit' o la estrategia de la silla vacia? ».

[https://www.academia.edu/36578861/Unasur\\_Sudamexit\\_o\\_la\\_estrategia\\_de\\_la\\_silla\\_vac%C3%ADa](https://www.academia.edu/36578861/Unasur_Sudamexit_o_la_estrategia_de_la_silla_vac%C3%ADa).

Tussie, Diana (2016), « Presidential diplomacy in UNASUR : Coming together for crisis management or marking turf? », dans Gordon Mace, Jean-Philippe Thérien, Diana Tussie et Olivier Dabène, dir., *Summits and Regional Governance. The Americas in comparative perspectives*, Londres/New York, Routledge : 71-87.

---

<sup>i</sup> J'aimerais remercier Nicolas Falomir Lockhart dont les remarques fort pertinentes m'ont permis d'améliorer des versions antérieures de ce texte. Je demeure toutefois le seul responsable de ses erreurs et omissions.