



L'Union des nations sud-américaines (Unasur) : le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain

Olivier Dabène

► To cite this version:

Olivier Dabène. L'Union des nations sud-américaines (Unasur) : le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain. Etudes du CERI, 2010, pp.20-25. hal-01024149

HAL Id: hal-01024149

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01024149>

Submitted on 16 Sep 2014

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.

L'Union des nations sud-américaines (Unasur) : le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain

Olivier Dabène

Lancée le 8 décembre 2004 à Cusco (Pérou), l'idée d'une Union des nations sud-américaines (Unasur), qualifiée alors de Communauté sud-américaine de nations (CSN), a tardé à se concrétiser. Les sommets de Brasilia (2005), Cochabamba (2006) et Isla Margarita (2007) ont souffert des tensions politiques à l'œuvre dans la région. Si le traité, qui sera finalement signé le 23 mai 2008 à Brasilia par les douze pays d'Amérique du Sud¹ dans un climat de guerre froide², porte la marque de ces hésitations, il reste fidèle à son intention initiale de développer une intégration qui ne soit pas centrée sur la seule dimension commerciale. Le nouvel agenda d'intégration³ reflète l'orientation progressiste de l'Amérique latine des années 2000, mais la modestie institutionnelle de l'Unasur trahit aussi la timidité de la gauche sur les questions d'intégration régionale. Au vu de la relative inefficacité des processus d'intégration fortement dotés en institutions, ce souci de pragmatisme n'est au demeurant pas nécessairement de mauvais augure.

Les premiers pas de l'Unasur

Alors que le groupe de Rio⁴ s'était montré particulièrement efficace pour faire diminuer la tension entre la Colombie et ses voisins équatorien et vénézuélien, la crise bolivienne a offert à l'Unasur son baptême du feu. Après la victoire d'Evo Morales lors du référendum révocatoire du 10 août 2008, les préfets des départements orientaux réclamant l'autonomie déclenchent une « grève civique » et menacent de bloquer les routes. Divers actes de sabotage ont pour effet d'interrompre momentanément les livraisons de gaz au Brésil et à l'Argentine. Des affrontements le 11 septembre laissent un bilan lourd (massacre de Pando), et l'état de siège est déclaré le lendemain. Faisant preuve d'une réactivité à laquelle la préoccupation du Brésil et de l'Argentine pour leur sécurité énergétique n'est pas étrangère, les présidents de l'Unasur se réunissent le 15 septembre et adoptent la « Déclaration de La Moneda »,

¹ Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Guyana, Paraguay, Pérou, Surinam, Uruguay et Venezuela. Le traité et les différentes déclarations citées dans cet article sont disponibles sur le site de l'Opalc (www.opalc.org) à la rubrique « intégration régionale ».

² Consécutif au bombardement par l'armée colombienne le 1^{er} mars 2008 d'un camp des Forces armées révolutionnaires colombiennes (Farc) en territoire équatorien.

³ L'objectif de l'Unasur est de « construire de façon participative et consensuelle un espace d'intégration et d'union dans le domaine culturel, social, économique, politique entre ses peuples, accordant la priorité au dialogue politique, aux politiques sociales, à l'éducation, à l'énergie, à l'infrastructure, à la finance et à l'environnement, entre autres, en vue d'éliminer l'inégalité socioéconomique, atteindre l'inclusion sociale et la participation citoyenne, consolider la démocratie et réduire les asymétries dans le cadre d'un renforcement de la souveraineté et de l'indépendance des Etats » (article 2).

⁴ Mécanisme permanent de consultation politique associant tous les pays d'Amérique latine. Lors du xx^e sommet tenu à Saint-Domingue les 6-7 mars 2008, le dialogue avait pu être rétabli entre les présidents colombien et équatorien.

qui apporte un soutien ferme au président Morales et condamne les actes de violence de l'opposition. Une commission est diligentée afin d'établir un rapport impartial sur le massacre du 11 septembre et une commission de soutien est créée pour faciliter le dialogue avec l'opposition en Bolivie.

Cette première réunion d'urgence de l'Unasur donne le ton. L'Unasur est réactive, mais, dans le même temps, elle est le théâtre d'un affrontement entre Hugo Chávez, qui souhaite que les Etats-Unis soient condamnés pour leur intromission dans la crise⁵, et la présidente chilienne Michelle Bachelet, qui préside l'Unasur et cherche à associer l'OEA (Organisation des Etats américains) au règlement du différend. Ni l'un ni l'autre ne sont suivis, l'Unasur s'orientant plutôt sur la voie médiane tracée par la diplomatie brésilienne.

Le bilan de l'action de l'Unasur lors de la crise bolivienne reste à établir avec précision, mais les intéressés se livrent rapidement à une autocélébration lors de l'Assemblée générale de l'Onu à New York le 25 septembre 2008. Et il n'est pas contestable que la tension diminue en Bolivie dans les mois qui suivent. En janvier 2009, une mission d'observation électorale de l'Unasur se rend en Bolivie à l'occasion du référendum portant sur la nouvelle Constitution. La crise bolivienne en voie d'être réglée, les questions de défense et de sécurité ne quittent pas le haut de l'agenda de l'Unasur. Le Brésil tient notamment à créer un Conseil de défense afin d'éviter que ne se reproduise un incident similaire à celui du 1^{er} mars 2008⁶.

Un an après l'attaque colombienne, les ministres de la Défense des pays de l'Unasur instituent un Conseil de défense sud-américain (CDS) appelé à « construire une identité sud-américaine en matière de défense⁷ ». L'Equateur et la Colombie trouvent des motifs de satisfaction dans la déclaration qui accompagne sa création : le premier dans la mention du « strict respect de la souveraineté, de l'intégrité et de l'inviolabilité territoriale des Etats », la seconde dans le « rejet de la présence ou de l'action de groupes armés hors la loi ». Quelques jours auparavant, le ministre de la Défense colombien, Juan Manuel Santos⁸, avait évoqué son droit de légitime défense pour intervenir en territoire voisin, suscitant la fureur de Chávez. Le climat se tend davantage encore quand est rendue publique la perspective de la signature d'un accord militaire entre les Etats-Unis et la Colombie. Le 10 août, le premier sommet de l'Unasur inaugurant la présidence équatorienne est le théâtre d'une mise en accusation de la Colombie, alors que le président Uribe a préféré ne pas faire le déplacement. Lula parvient toutefois à reporter la discussion sur l'accord militaire à un sommet spécial et la déclaration de Quito⁹ prend position sur la crise déclenchée par le coup d'Etat au Honduras. L'Unasur « réaffirme un ferme compromis pour la démocratie » et l'intention de ne « reconnaître d'aucune manière une rupture de l'ordre institutionnel démocratique » et « condamne le coup d'Etat au Honduras ».

Le sommet extraordinaire de Bariloche, le 28 août 2009, décide de « renforcer l'Amérique du Sud comme zone de paix, s'engageant à établir un mécanisme de confiance mutuelle en matière de

⁵ Accusé d'avoir rencontré les opposants, l'ambassadeur des Etats-Unis en Bolivie, Philip Goldberg, est expulsé le 11 septembre 2008. En signe de solidarité, le Venezuela fait de même le lendemain avec Patrick Duddy.

⁶ La coopération en matière de sécurité n'a pas démarré avec l'Unasur. On citera notamment comme antécédent immédiat la création en février 2005 de la Communauté latino-américaine et caribéenne d'intelligence policière (Clacip), et en 2007 la création de la Communauté des polices des Amériques (Ameripol).

⁷ Déclaration de Santiago du Chili, 10 mars 2009.

⁸ Aujourd'hui président de la Colombie.

⁹ III^e réunion ordinaire du Conseil des chefs d'Etat de l'Unasur, déclaration de Quito, 10 août 2009.

défense et de sécurité », et « réaffirme que la présence de forces militaires étrangères ne peut, avec ses moyens et ressources liés à ses objectifs propres, menacer la souveraineté et l'intégrité d'une nation sud-américaine et en conséquence la paix et la sécurité de la nation ». Chávez obtient que soit insérée dans la déclaration une instruction donnée au CDS de lire un document stratégique de l'armée américaine¹⁰, mais Uribe peut se satisfaire d'une déclaration sans grande force. Une nouvelle fois, le président Lula joue les bons offices en évoquant la nécessité d'un dialogue avec le président Obama sur les questions militaires.

Convoquée par la déclaration de Bariloche, la réunion du CDS du 15 septembre 2009 à Quito voit la Colombie sur le point de quitter l'Unasur. Sommée de rendre public l'accord militaire, elle exige en contrepartie des détails sur les contrats militaires signés par certains pays avec des puissances étrangères (en d'autres termes, le Venezuela et la Russie), alors que le Brésil considère la présence militaire nord-américaine dans la région plus dangereuse que les achats d'armements vénézuéliens. De nouveau réuni le 27 novembre 2009, le CDS adopte finalement une résolution importante, qui pose les bases d'un dispositif de confiance et de sécurité commun comprenant un volet d'échanges d'informations et de transparence et une coordination des actions. Six mois plus tard, le 7 mai 2010, le CDS adopte des « procédures de mesures de promotion de la confiance et de la sécurité » et crée un Centre d'études stratégiques de défense. Après que les Colombiens ont rendu public le contenu de leur accord militaire avec les Etats-Unis, les Brésiliens dévoilent à leur tour les termes d'un accord signé avec la grande puissance.

Durant l'année 2010, l'Unasur poursuit son intense activité diplomatique dans le domaine de la sécurité collective, et l'organisation sait une nouvelle fois se montrer réactive à l'occasion du tremblement de terre en Haïti du 12 janvier. Le 9 février, une réunion extraordinaire décide le principe d'une aide humanitaire de 300 millions de dollars, constituée par un fonds de solidarité de 100 millions de dollars alimenté par les membres de l'Unasur en proportion de leur PIB, le reste étant demandé à la Banque interaméricaine de développement (BID). A cette occasion, le président péruvien Alan García déclare qu'« Haïti est une opportunité pour que l'Unasur donne sens à son existence ».

L'organisation est encore active après la rupture des relations diplomatiques entre la Colombie et le Venezuela le 22 juillet¹¹. Une réunion des ministres des Affaires étrangères, convoquée en urgence le 29, ne donne rien. Mais le nouveau secrétaire général de l'Unasur, Néstor Kirchner (voir *infra*), mandate une mission de médiation le 5 août à Caracas, puis le 7 à Bogotá. Le 10 août, les relations diplomatiques entre les deux pays sont rétablies à la suite d'une rencontre entre Santos et Chávez. Une semaine plus tard, ce dernier reconnaît dans ses « Lignes de Chávez » que « la rencontre de Santa Marta a représenté un signal clair que l'heure de l'Unasur est arrivée », car « ce n'est pas rien d'avoir conjuré la possibilité certaine d'une guerre fratricide ». Et d'ajouter que son secrétaire général, « le compagnon Néstor Kirchner, mérite toute notre gratitude et notre reconnaissance pour son exercice patient, précieux et efficace de médiation ».

D'autres thématiques ont fait l'objet d'avancées en 2010. Ainsi, le 11 février, les banques centrales se sont réunies pour impulser l'intégration financière et éviter les chocs extérieurs, réunion débouchant sur la convocation de trois autres afin d'évoquer : 1) la création, dans le cadre de l'Association latino-américaine

¹⁰ http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=393&catid=120&Itemid=212

¹¹ Voir l'introduction de cette étude.

d'intégration (Aladi), d'un système de compensation, sur le modèle du Sucre¹² de l'Alba (Alliance bolivarienne pour les Amériques) ; 2) de la gestion commune des réserves ; 3) du lien entre cette gestion commune et le Fonds latino-américain de réserve (Flar) et la Corporation andine de développement (CAF). Le groupe se réunira de nouveau les 16 et 17 août pour pousser plus avant la réflexion sur l'intégration financière du continent. Par ailleurs, le 25 mars, la réunion du Conseil de l'énergie étudie l'interconnexion électrique et gazière du sous-continent et la création d'une entreprise latino-américaine pour le secteur de l'énergie. Enfin, le 29 avril, le Conseil de la santé adopte son plan d'action pour le quinquennat 2010-2015, mettant notamment l'accent sur la lutte contre les épidémies et l'accès aux médicaments. Un institut sud-américain de gouvernance de la santé est créé, qui sera installé à Rio de Janeiro.

Parallèlement, des thèmes nouveaux font leur apparition sur l'agenda de l'Unasur, avec la création en mars d'un Conseil sud-américain de lutte contre le narcotrafic, et l'adoption en avril d'un projet de règlement du Conseil d'infrastructure et de planification. Sur le plan institutionnel, le sommet extraordinaire du 4 mai à Los Cardales (Argentine) est l'occasion d'une avancée très attendue avec l'élection de Néstor Kirchner au poste de secrétaire général. Puis, le 14 juin, les présidents des Parlements des pays membres se réunissent pour faire avancer le projet de Parlement sud-américain, et, les 23 et 24 juin, les représentants du pouvoir judiciaire sont invités par le président équatorien Correa à discuter de la création d'un Conseil judiciaire. Enfin, sur le plan international, l'Unasur s'emploie à faire entendre sa voix. De nombreuses résolutions politiques sont votées lors du sommet du 4 mai, dont une appuyant la revendication argentine sur les Malouines. Et, le 2 juin, elle condamne l'intervention militaire israélienne contre la flotte en route vers Gaza. En 2008, quelques semaines après la signature de son traité, l'Unasur s'était d'emblée élevée contre la directive européenne du retour.

Quel bilan tirer de ces deux premières années d'existence de l'Unasur ?

Du fait d'une actualité internationale particulièrement riche, l'Unasur n'a guère pu maîtriser son agenda. Dans l'urgence, elle a été interpellée par une succession d'événements, ce qui s'est révélé positif de deux points de vue. D'un côté, les présidents n'ont pas voulu tuer dans l'œuf leur nouveau dispositif, ce qui leur a valu de s'asseoir autour d'une table même au paroxysme de leurs tensions. De l'autre, la diversité des situations les a contraints à s'exprimer sur divers registres : la paix et la sécurité à l'occasion de la crise entre la Colombie et l'Équateur, avivée par le Venezuela, et l'accord militaire Etats-Unis-Colombie ; humanitaire après le tremblement de terre haïtien ; politique avec le coup d'État au Honduras.

Cette double contrainte de concertation sous tension et de diversification des sujets de délibération a incontestablement apporté une contribution à la lente et si difficile fabrique de l'intérêt général dans la région. Par ailleurs, un mode opératoire a été inauguré, reposant sur le pragmatisme et la réactivité. Les priorités affichées dans l'article 2 du traité (dialogue politique, politiques sociales, éducation, énergie, infrastructure, finance et environnement) n'ont été que très partiellement respectées, mais une conception évolutive et fonctionnaliste de leur agenda s'est d'autant plus facilement imposée que l'Unasur était dépourvue de toute pesanteur institutionnelle.

¹² Sucre : système unique de compensation régional qui a commencé à fonctionner en juillet 2010 avec les premières transactions commerciales entre le Venezuela et l'Équateur non libellées en dollars.

De ce point de vue, la naissance de l'Unasur n'est pas sans rappeler celle du groupe de Rio, il y a vingt-cinq ans, pour faire face aux urgences du moment : guerres civiles en Amérique centrale et crise de la dette. Ses priorités n'ont pas été oubliées pour autant. De sorte qu'en deux ans elle a été le témoin d'un élargissement rapide de son champ d'intervention, d'où des risques d'interférence avec le Mercosur ou la Communauté andine. En ce sens, l'Unasur ne fait qu'ajouter à la confusion produite par les empiètements institutionnels que connaît l'Amérique latine depuis des décennies.

En dépit de ces fragilités, l'Unasur, on l'a vu, n'a pas hésité à se projeter sur la scène internationale, en prenant position sur des sujets très variés et parfois sensibles. Ainsi, le 15 juin, en visite à Quito, le nouveau secrétaire général Néstor Kirchner déclarait que l'Unasur devait contribuer à la « construction d'un espace pluriel et démocratique qui permette à l'Amérique latine de parler d'une seule voix afin d'exprimer le point de vue des pays de la région ».

Sur le plan institutionnel, en revanche, l'Unasur n'a guère évolué. Sa structure organique est composée de la réunion annuelle des présidents, de la réunion semestrielle des ministres des Affaires étrangères, d'un secrétariat général et de sept conseils thématiques : défense ; santé ; développement social ; éducation, science, culture, technologie et innovation ; infrastructure et planification ; lutte contre le narcotrafic et énergie. Comme tous les processus d'intégration en Amérique latine, l'Unasur est dominée par le présidentielisme collectif. Néstor Kirchner, son premier secrétaire général, a surpris par son dynamisme et son implication, jusqu'à son décès le 27 octobre 2010. Lui qui ne s'était guère montré intéressé par les questions internationales durant son mandat de président de l'Argentine (2003-2007), évitant même de participer aux sommets, et alors qu'il était engagé dans la précampagne pour les élections présidentielles de 2011, a su s'imposer comme un interlocuteur précieux et un porte-parole efficace du groupe. Son rôle de médiateur dans la crise entre la Colombie et le Venezuela durant l'été 2010 a été salué unanimement.

Les autres institutions prévues dans le traité de 2008, notamment le Parlement, n'ont guère avancé. Une des raisons à cela vient sans doute de la résistance du Brésil à une institutionnalisation que ce pays juge excessive et inutile. Ainsi, le 4 juin 2010, le Brésil a brillé par son absence à la réunion mentionnée plus haut consacrée au Parlement sud-américain. A l'origine du projet d'Union, le Brésil semble se contenter de disposer d'un forum à sa main, sans la rivalité de l'Espagne (sommets ibéro-américains), du Mexique (groupe de Rio) ou des Etats-Unis (sommets des Amériques).

Conclusion

« Je crois que nous avons donné une impulsion importante au processus d'intégration. Espérons qu'elle soit irréversible. » Le président équatorien pouvait se congratuler à la veille de la transmission de la présidence à la Guyana en août 2010, mais il avait aussi raison d'être prudent. L'Unasur a accompli en 2010 des progrès rapides, facilités par une brève détente du climat politique en 2010¹³, mais ceux-ci demeurent fragiles.

¹³ Voir l'introduction de cette étude.

L'Unasur représente pourtant un enjeu important pour l'intégration régionale en Amérique latine, au moment où, sur le plan commercial, des tendances centripètes s'accroissent (signatures d'accords de libre-échange avec les Etats-Unis ou avec des pays asiatiques, négociations avec l'Europe).

En visite à Santiago le 6 juillet, Kirchner déclarait à l'issue de sa réunion avec Sebastián Piñera : « Avec le président, nous sommes d'accord sur tout. » Le président chilien, ainsi qu'un certain nombre de sénateurs, demandent pourtant l'adoption d'une clause démocratique par l'Unasur avant d'envisager de ratifier le traité. Le Chili finit par ratifier le traité le 10 septembre, tandis que la courte mutinerie de la police équatorienne en octobre achève de convaincre l'Unasur de se doter d'une clause démocratique.

L'Unasur devra enfin préciser son positionnement par rapport au système interaméricain. De nombreuses questions pointent à l'horizon : comment constituer une « identité sud-américaine en matière de défense » qui ne soit pas perçue comme contre-hégémonique par les Etats-Unis ? L'Unasur compte-t-elle s'attaquer aux nouvelles menaces (drogues, environnement...) ?

Sur le plan militaire, cela signifie contribuer à installer un climat de communauté de sécurité entre ses membres sans créer de capacité d'intervention et ne pas empiéter sur le traité interaméricain d'assistance réciproque. Sur le plan politique, l'Unasur doit préciser son positionnement par rapport à l'OEA, qu'elle a marginalisée à l'occasion de la crise Colombie-Venezuela.