

La gouvernance des organisations régionales latino-américaines. Une exploration comparée du rôle des secrétaires généraux

Kévin Parthenay

▶ **To cite this version:**

Kévin Parthenay. La gouvernance des organisations régionales latino-américaines. Une exploration comparée du rôle des secrétaires généraux. Les Études du CERI, 232, pp.42, 2018, 10.25647/etudes-duceri.232 . hal-03389079

HAL Id: hal-03389079

https://sciencespo.hal.science/hal-03389079

Submitted on 20 Oct 2021

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

SciencesPo
CENTRE DE RECHERCHES INTERNATIONALES

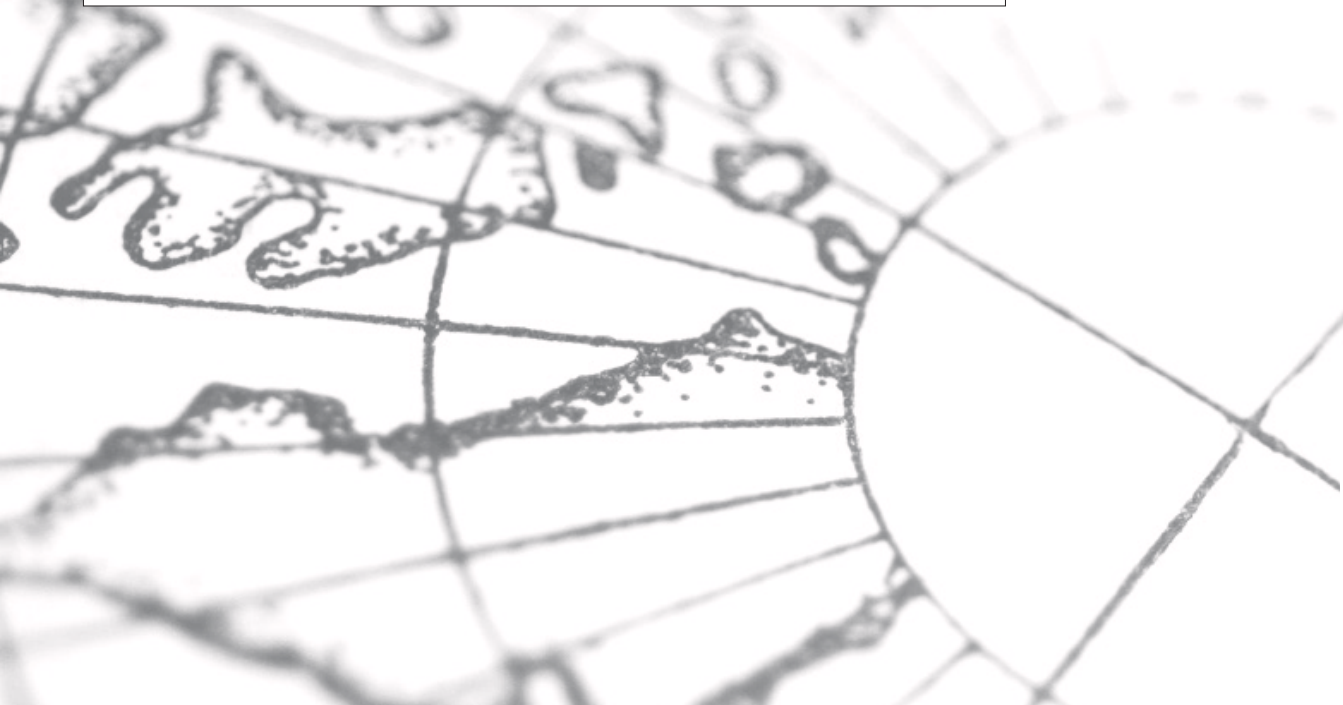
LES ÉTUDES DU CERI

N° 232 - janvier 2018

LA GOUVERNANCE DES ORGANISATIONS RÉGIONALES LATINO-AMÉRICAINES

UNE EXPLORATION COMPARÉE DU RÔLE DES SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX

Kevin Parthenay



cnrs

La gouvernance des organisations régionales latino-américaines
Etude comparée du rôle des secrétaires généraux
Résumé

En Amérique latine comme dans le reste du monde, les organisations régionales et sous-régionales se sont récemment multipliées. Les chercheurs s'intéressent principalement à la variété des régionalismes ou à leur nature changeante (post-libérale, post-hégémonique...). Pour aller au-delà de ces questionnements, il faut travailler sur les régions latino-américaines et leurs acteurs à la lumière d'une approche de sociologie politique du régionalisme. L'observation des secrétaires généraux régionaux du sous-continent est précieuse si l'on veut comprendre l'émergence de pouvoirs régionaux. Cette réflexion, qui s'intéresse particulièrement ici à l'Union des nations sud-américaines (Unasur), à la Communauté andine des nations (CAN), au Marché commun du Sud (Mercosur) et au Système d'intégration centraméricaine (Sica) permet d'apporter une réponse plus précise à la question de la configuration du pouvoir dans les régionalismes latino-américains.

The Governance of Latin American Regional Organizations
A Comparative Study of the Role of General Secretaries
Abstract

In Latin America, as elsewhere in the world, regional and subregional organizations have multiplied recently. Scholars tend to focus on the variety of regionalisms or their ever changing nature (post-liberal, post-hegemonic...). This study, through a political sociology of regionalism approach, examines Latin American regions and their actors and goes beyond the first set of questions. In this perspective, scrutinizing the regional General Secretaries of the sub-continent is particularly useful to understand how regional powers emerge. With a specific focus on the Southern Common Market (UNSUR), the Common Market of the South (MERCOSUR), the Andean Community of Nations (CAN) and the Central American Integration System (SICA), this research offers a more precise answer to the question of the configuration of power within Latin American regionalisms.

La gouvernance des organisations régionales latino-américaines
Etude comparée du rôle des secrétaires généraux

Kevin Parthenay, chercheur associé à l'Opalc (Sciences Po)[1]

La semaine du 12 au 18 mai 2016 fut historique pour l'Amérique latine. L'explosion simultanée de crises touchant le Brésil et le Venezuela projeta en quelques jours les secrétaires généraux de deux organisations régionales – l'Organisation des Etats américains (OEA) et l'Union des nations du Sud (Unasur) – dans la lumière du jeu politique et médiatique continental. Ces hauts fonctionnaires s'affirmaient ainsi comme les miroirs de la diplomatie latino-américaine, et un pan inexploré de la gouvernance régionale sur le continent se révélait.

Les secrétaires généraux sont traditionnellement considérés comme des personnages discrets, œuvrant dans l'ombre des sommets présidentiels et des réunions ministérielles. Relégués au second rang du travail diplomatique, ils sont confinés par les traités à des rôles de bureaucrates régionaux, administrateurs sans pouvoir favorisant la coordination entre Etats souverains. Dans l'ombre des présidents et des ministres des Relations extérieures, ils ne doivent pas occuper le devant de la scène. Dans un rapport d'activité datant de 1957, le premier secrétaire général salvadorien de l'Organisation des Etats centraméricains (Odeca), Guillermo Trabanino, soulignait que « le secrétariat général, sous [s]on administration, a dédié une attention très spéciale à la construction de bases de compréhension réciproque dans l'ordre commercial centraméricain »[2]. Il précisait plus loin que son intervention, « à force de voyages et d'échanges nombreux », avait permis de trouver une solution à un différend commercial entre le Salvador et le Honduras. Nous savons par ailleurs que ses médiations étaient davantage perçues comme le fruit de ses relations amicales que liées à ses fonctions officielles[3].

[1] Ancien docteur associé au CERI.

[2] Organización de Estados Centroamericanos, *Memoria sobre las actividades de la Organizacion de Estados Centroamericanos (ODECA), période 1955-1957*, **http://www.sica.int/cdoc/publicaciones/mem_odeca/sg1/mem_1955_57.pdf**

[3] *Ibid.* (**NB : toutes les adresses de sites Internet cités dans l'Etude ont été visitées le 19 décembre 2017**).

Au-delà du cas centraméricain, cette invisibilité s'explique surtout par la nature du jeu régional et de la logique intergouvernementale dans le sous-continent. L'autorité étant entre les mains des chefs d'Etat et de gouvernement, le crédit de la diplomatie est attribué aux présidents et aux ministres des Relations extérieures, sans considération pour le travail des hauts fonctionnaires.

Mais avec la multiplication des organisations régionales, les secrétariats généraux et leurs titulaires ont contribué à la coordination du travail intergouvernemental et à la structuration des relations extérieures latino-américaines avec le reste du monde. Bien qu'ils soient intrinsèquement « au service de », ils sont devenus des hommes de pouvoir. Ils ont l'oreille des chefs d'Etat, et sont des hommes-orchestres par lesquels passe tout le flot des activités régionales (les dossiers, les réunions...). Si « la domination est administration », pour reprendre les termes de Max Weber[4], les secrétaires généraux dominent, aujourd'hui plus encore, alors que la domination est devenue un processus de pilotage de la complexité. Ils coordonnent et en cela mettent en ordre un ensemble d'interactions là où l'ordre justement n'existe pas[5]. Ils sont par ailleurs des « gardiens », autant de la mémoire que du droit. Parce qu'ils veillent au respect des traités, ils sont autant de garants invisibles des institutions régionales. En absorbant la conflictualité, ils parviennent à en garantir la stabilité.

Dans de nombreuses organisations régionales latino-américaines en expansion, les secrétaires généraux se glissent dans les interstices du pouvoir. Cette réalité politico-organisationnelle a pourtant longtemps constitué un point aveugle de la science politique et des relations internationales, tant sur le plan empirique que théorique. A ce jour, aucun travail comparatif n'a été effectué sur les secrétariats généraux régionaux, ni sur les secrétaires généraux, considérés comme acteurs à part entière des relations internationales latino-américaines. La sociologie des organisations internationales et les recherches portant sur les pratiques des acteurs[6] ont suscité néanmoins un regain d'intérêt concernant cet objet négligé. La réalité politique du continent a également contribué à changer cet état de fait, les secrétariats généraux régionaux ayant fait une percée dans les relations extérieures latino-américaines et la gouvernance régionale.

La dynamique d'affirmation des organisations régionales en Amérique latine, dans un contexte pratique et théorique où l'on a tendance à les présenter spontanément comme prisonnières des logiques intergouvernementales, est au cœur de notre recherche, dont l'objectif est de se glisser dans les interstices des mécanismes de coordination destinés à produire des règles contraignantes et/ou à produire des biens publics et des services dans un ou plusieurs domaines au niveau régional[7].

[4] M. Weber, *Economie et société*, Paris, Pocket, 1995 [1922], tome 1, p. 226.

[5] M. Mangenot, « Ce que coordonner veut dire », *Revue française d'administration publique*, n° 158, pp. 331-340.

[6] Voir les travaux de Rebeca Adler-Nissen et notamment son article : « Towards a practice turn in EU studies : The everyday of European integration », *JCMS*, Vol. 54, n° 1, 2016, pp. 87-103.

[7] T. Börzel, T. Risse (dirs.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford University Press, 2016, p. 9.

L'affirmation des secrétariats généraux régionaux aux yeux du monde

Au début des années 1950, les secrétaires généraux étaient à peine identifiables. La politique extérieure était encore le fait de quelques individus et le domaine réservé des présidents et des ministres des Relations extérieures. Les secrétaires eux-mêmes faisaient preuve d'une grande discrétion et assuraient au sens presque littéral un travail de secrétariat en rédigeant les comptes rendus des réunions et en facilitant le travail intergouvernemental. Ils étaient des observateurs de la politique régionale, dont les analyses n'étaient divulguées que rétrospectivement par le biais de la publication de mémoires ou par les témoignages de diplomates interposés.

L'essor de leur visibilité doit beaucoup à l'évolution de la communication institutionnelle à travers Internet et les réseaux sociaux. Aujourd'hui, secrétariats et secrétaires disposent sans exception de sites, de comptes Facebook, Twitter et Instagram. A titre d'exemple, l'Unasur a mis en place une stratégie de communication digitale très poussée, notamment sur Twitter, qui a multiplié le nombre de ses *followers* par 53 entre 2014 et 2016, et augmenté considérablement l'exposition médiatique de l'institution sur la période[8]. L'indicateur d'exposition médiatique (*media exposure*) est passé de janvier à août 2016 de 0,597 à 2,62.

L'ensemble de ces outils leur a permis d'élaborer une image et une réputation institutionnelles, et de se doter d'une visibilité sur la scène internationale. Auparavant, autant les organisations régionales que les individus devaient se contenter des relais offerts par les Etats. Aussi les secrétariats et secrétaires généraux ne pouvaient-ils guère espérer davantage que voir leur nom apparaître sur la liste de présence des réunions[9]. Les déclarations officielles travaillées en coordination avec les équipes techniques des ministères ne constituaient ni une reconnaissance ni un indicateur, du point de vue de la recherche, de la participation ou du leadership potentiel que pouvaient exercer les secrétaires généraux sur les décisions régionales. Pour autant, assistés de personnels techniques, ils disposaient et disposent toujours d'un rôle central dans le processus décisionnel, en ce qu'ils travaillaient à l'identification de consensus possibles, parvenaient à suggérer que certains thèmes soient mis prioritairement à l'agenda, ou développaient des initiatives propres (lorsque cela était formellement possible, nous y reviendrons).

Si donc les secrétariats généraux ont une influence sur le produit des relations interétatiques latino-américaines, ce rôle n'a pas fait l'objet d'une observation approfondie, étant entendu que ce point aveugle résulte d'une relégation délibérée de la part des Etats qui se refusent à céder de leur souveraineté et à voir émerger des figures qui pourraient s'imposer à eux ou concurrencer leur autorité souveraine. Cette question cruciale de la délégation de souveraineté est un débat constant mais sans aucune matérialité en Amérique latine, contrairement à ce qui se passe en Europe. Notre propos est ici d'étudier le rôle joué et la place occupée par des acteurs régionaux, dans l'architecture complexe des régionalismes latino-américains.

[8] Unasur, *Memoria 2014-2016*, Quito, 2017.

[9] Ce qui dans certains cas et pour certaines périodes est l'unique moyen de reconstruire la mémoire institutionnelle des secrétariats généraux régionaux. Voir K. Parthenay, « L'intégration régionale en Amérique centrale. Une sociologie politique du régionalisme », thèse de doctorat, Sciences Po Paris, juillet 2013.

La politique latino-américaine

L'évolution contemporaine de la politique latino-américaine constitue un deuxième facteur qui explique cette mutation des secrétaires généraux en acteurs à part entière des relations interétatiques du continent.

En Amérique latine comme dans le reste du monde, les organisations régionales et sous-régionales ont récemment proliféré et occupent une place de plus en plus importante dans la politique internationale et continentale. Elles sont devenues « des lieux de production de normes, de politiques publiques et de mécanismes de résolution de différends »[10]. Si elles ne revêtent pas de caractère supranational, à la différence de leurs homologues européennes, leur fonctionnement n'est toutefois pas exclusivement intergouvernemental. Observer leurs acteurs permet de penser autrement les régionalismes, notamment au-delà de la dichotomie traditionnelle intergouvernemental *versus* supranational, et de mieux comprendre la variété des processus régionaux.

Le scénario actuel du régionalisme en Amérique latine définit une cartographie complexe, caractérisée tout d'abord par la présence d'une multiplicité d'acteurs : des fonctionnaires régionaux, des représentants nationaux issus des ministères, des organisations non gouvernementales, syndicales et associatives, des réseaux d'entrepreneurs, des médias et des coopérants internationaux. Par ailleurs, il existe une grande variété de projets et de processus de construction régionale. Si le régionalisme a été jusqu'à récemment une des stratégies politiques privilégiées par les gouvernements latino-américains pour consolider la démocratie, renforcer les relations de paix et d'amitié et promouvoir l'autonomie des Etats et le développement, ses orientations sont aujourd'hui nettement plus variées. La quête d'autonomie, manifeste depuis le milieu des années 2000, et le tournant politique à gauche du continent[11] s'opposent frontalement à des aspirations régionales exclusivement tournées vers des logiques économiques et commerciales.

C'est ainsi que le régionalisme latino-américain présente une dynamique innovante au regard d'autres systèmes régionaux, notamment africains ou asiatiques. Les objectifs politiques affichés, notamment par l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (Alba) et l'Unasur en matière de défense de la démocratie, de respect des droits de l'homme et de développement social, marquent une rupture avec le cadrage économique et commercial dominant de la conceptualisation régionale. Plusieurs auteurs ont qualifié ce nouveau moment de « postcommercial », « postlibéral » ou « posthégémonique »[12], mettant en évidence la rupture avec le courant dominant néolibéral des années 1990.

---

[10] M. Herz, « Regional governance », *in* T. G. Weiss et R. Wilkinson (dirs.), *International Organization and Global Governance*, New York, Routledge, p. 237.

[11] O. Dabène (dir.), *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 ; S. Levitsky, K. Roberts, *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2011.

[12] O. Dabène, « Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of the third kind », San Francisco, communication au xxx^{e} congrès du Latin American Studies Association (LASA), 25 mai 2012, **http://www.academia.edu/8680372/Explaining_Latin_Americas_fourth_wave_of_regionalism** ; P. Riggirozzi, D. Tussie (dirs.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America,* UNU Series on Regionalism, Dordrecht, Springer, 2012.

Aujourd'hui cependant, certains postulent l'épuisement du régionalisme latino-américain du fait de la consolidation des cadres commerciaux extrarégionaux, de l'émergence de groupes plus internationaux que régionaux, de l'absence de leaders susceptibles de promouvoir le régionalismes et du retour vers la préférence à l'égard du bilatéralisme[13]. D'autres considèrent ces évolutions plutôt comme un ensemble de dynamiques transformatrices de la coopération régionale[14]. Face à ces développements, les positions scientifiques sur le régionalisme en Amérique latine se sont progressivement figées, notamment sur les bases d'une approche institutionnaliste dominante, empêchant de saisir une réalité mouvante. Pour permettre de mieux comprendre cette réalité, on manque indéniablement de travaux empiriques sur les expériences régionales latino-américaines, mais aussi d'une approche centrée sur les acteurs et menée dans une perspective comparative.

Comprendre comment les régions sont politiquement organisées et gouvernées[15] implique de déconstruire les organisations régionales, de prendre en considération les acteurs, leur hétérogénéité et leurs interactions. Nous nous positionnons dans la continuité d'un courant de sociologie des relations internationales[16] et cherchons à faire apparaître des « gouvernances invisibles »[17] au sein des organisations régionales et à déconstruire ces espaces hiérarchisés et codifiés qui ont un caractère protéiforme et contribuent à conceptualiser le régional.

Dans la boîte noire des organisations régionales latino-américaines

Objet d'étude classique[18], les organisations internationales sont le plus souvent présentées comme ayant « vocation à stabiliser le système international en normalisant le comportement des Etats et en réduisant l'incertitude de leurs transactions »[19]. Les récents apports de la sociologie des relations internationales ont néanmoins permis de les aborder différemment et de les considérer plutôt comme des « univers de règles, de procédures et d'instruments, d'usages, de

[13] A. Malamud, G. L. Gardini, « Has regionalism peaked ? The Latin American quagmire and its lessons », *The International Spectator*, Vol. 47, n° 1, 2012, pp. 116-133 ; A. Malamud, « Overlapping regionalism, no integration : Conceptual issues and the Latin American experiences », *EUI Working Papers*, n° RSCAS 2013/20, 2013.

[14] B. Weiffen, L. Wehner, D. Nolte, « Overlapping regional security institutions in South America : The case of OAS and Unasur », *International Area Studies Review*, Vol. 16, n° 4, 2014, pp. 370-389 ; D. Nolte, « The Pacific alliance : Nation-branding through regional organisations », *GIGA Focus Latin America*, avril 2016, Hamburg, GIGA.

[15] *Ibid*.

[16] G. Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 2009, coll. Repère ; O. Nay, F. Petiteville, « Eléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », *Critique internationale*, n° 53, 2011, pp. 9-20.

[17] J. Mathiason, *Invisible Governance : International Secretariats in Global Politics*, Boulder, Lynne Rienner, 2007.

[18] B. Reinalda, « International organization as a field of research since 1910 », *in* B. Reinalda (dir.), *Routledge Handbook of International Organization*, Londres, Routledge, 2013, pp. 1-23 ; B. Simmons et L. Martin, « International organizations and institutions », *in* W. Carlsnaes, T. Risse et B. Simmons (dirs.), *Handbook of International Relations*, Londres, SAGE, 2008, p. 198.

[19] O. Nay et F. Petiteville, art. cité.

coutumes, de routines, de représentations, de rôles institutionnels et de configurations d'intérêts, autant de propriétés qui les prédisposent davantage à la permanence qu'au changement »[20].

Cette dimension protéiforme, mise en avant autant par les sociologues que par les anthropologues[21], s'applique également aux organisations régionales définies par Tanja Börzel et Thomas Risse comme « des relations de coopération formelles et institutionnalisées entre Etats ou sous-unités étatiques de différents pays constituant le régionalisme »[22]. Si les organisations sont la matérialisation physique (avec une adresse postale) de la coopération interétatique, cette définition repose sur une acception du régionalisme centrée sur les Etats (*state-led process*).

Depuis le début des années 2000, les organisations régionales latino-américaines se sont multipliées. Ce développement s'est fait parallèlement à un phénomène politique continental que l'on qualifie de « virage à gauche ». Ce virage traduit un déplacement du spectre politique latino-américain à la suite des victoires des forces progressistes émergentes. Le Mouvement Cinquième République du vénézuélien Hugo Chavez est à cet égard emblématique, tout comme le Parti des travailleurs (PT) de Lula au Brésil, le Movimiento al socialismo (MAS) d'Evo Morales en Bolivie ou encore Alianza País en Equateur avec Rafael Correa. La consécration de ces forces progressistes est survenue lors du cycle électoral de 2006, date à laquelle la quasi-totalité des élections du continent ont donné la victoire aux forces de gauche ou dites « progressistes »[23].

L'évolution de la densité institutionnelle des projets régionaux s'est traduite concrètement par la création de quatre nouvelles organisations : l'Unasur, l'Alba[24], la Celac (Communauté des Etats d'Amérique latine et de la Caraïbe) et l'AP (Alliance du Pacifique). Si elles ont proliféré, elles diffèrent profondément tant par l'idéologie qu'elles véhiculent que par leur structure organisationnelle ou encore par leurs objectifs.

Aujourd'hui en Amérique latine, on en compte onze (voir le tableau 1). Elles ont été créées à des périodes et selon des logiques différentes. Certaines – Caricom, Sela, Aladi – ont une orientation économique, alors que d'autres plus récentes – Alba, Unasur, Celac – ont une vocation plus politique.

Les organisations régionales latino-américaines

Dans la littérature, les organisations régionales ne sont bien souvent appréhendées que comme des instruments dépendant des Etats, eux-mêmes considérés comme des acteurs unitaires et à part entière sur la scène internationale.

[20] *Ibid.*, p. 5.

[21] M. Abélès, *Anthropologie de la globalisation*, Paris, Payot-Rivages, 2012 ; I. Bellier, « Les peuples autochtones aux Nations unies : un acteur dans la fabrique des normes internationales », *Critique internationale*, n° 54, 2012, pp. 61-80 ; B. Müller « Comment rendre le monde gouvernable sans le gouverner : les organisations internationales analysées par les anthropologues », *Ibid.*, pp. 9-18.

[22] T. Börzel, T. Risse (dirs.), *Handbook of International Relations*, *op. cit*, p. 7.

[23] O. Dabène, *Les Elections contre la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

[24] La création de l'Alba a été entreprise plus tôt, à partir de 2004, par le Venezuela d'Hugo Chavez.

Tableau 1
Les principales organisations régionales d'Amérique latine

Date de création	Nom	Acronyme
1948	Organisation des Etats américains	OEA
1973	Communauté des Caraïbes	Caricom
1975	Système économique latino-américain	Sela
1980	Association latino-américaine d'intégration	Aladi
1991	Marché commun du Sud	Mercosur
1991	Système d'intégration centraméricain	Sica
1996	Communauté andine des nations	CAN
2004	Alliance bolivarienne pour les Amériques	Alba
2008	Union des nations du Sud	Unasur
2011	Communauté des Etats latino-américains et des Caraïbes	Celac
2011	Alliance du Pacifique	AP

Quelques rares développements se sont intéressés à leurs activités internes. Sans interroger leur nature protéiforme, Gian Luca Gardini et Laura Gomez-Mera ont développé l'idée selon laquelle elles pouvaient être sources de dérives, plus particulièrement de défauts d'application des normes (*non-compliance*)[25] ou bien d'interprétations conflictuelles[26]. Mais ces recherches isolées demeurent désincarnées car l'observation s'effectue de l'extérieur, ne s'intéresse pas aux interactions entre acteurs et réplique une vision fonctionnaliste. Trois exemples vont nous permettre d'en exposer les limites.

Le premier concerne le Système d'intégration centraméricain (Sica). Le considérer comme un acteur unitaire, et produit des arbitrages interétatiques articulés autour des intérêts stratégiques des nations, rend impossible toute compréhension de la transformation du régionalisme centraméricain depuis 2004 et des réformes successives connues, largement soutenues par des acteurs extérieurs (Union européenne, Banque interaméricaine de développement, Programme des Nations unies pour le développement – PNUD – etc.) et tirant profit d'ambiguïtés dans son fonctionnement interne[27]. Ce regard réaliste et désincarné ne renvoie qu'une image imparfaite de la partie émergée d'un iceberg qui réclame des explorations empiriques approfondies.

Le deuxième se rapporte au Paraguay et à l'Uruguay, dont on a dit qu'ils s'étaient opposés à l'adhésion du Venezuela au Mercosur contre l'avis du Brésil et de l'Argentine, sans prendre en considération que c'était surtout le sénat paraguayen qui avait bloqué cette adhésion, tandis qu'en Uruguay le président José Mujica avait endossé seul la décision de l'accepter[28], et qu'au sein de l'appareil gouvernemental brésilien des voix discordantes s'étaient exprimées, comme celle du ministre des Relations extérieures Celso Amorim qui avait fait remarquer,

[25] L. Gomez Mera, « Obstacles to regional integration in Latin America and the Caribbean : Compliance and implementation problem », *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, Vol. 7, n° 8, avril 2007.

[26] G. L. Gardini, « Mercosur : What you see is not (always) what you get », *European Law Journal*, Vol. 17, n° 5, septembre 2011, pp. 683-700.

[27] K. Parthenay, « L'intégration régionale en Amérique centrale », thèse citée.

[28] **http://www.lanacion.com.ar/1487788-mujica-defendio-incluir-a-caracas**

en visant Hugo Chavez : « Quand on veut entrer dans un club, on en accepte d'abord les règles avant de tenter de les changer »[29].

Enfin, le troisième touche à l'Alliance du Pacifique, dont on ne peut comprendre l'extension sectorielle extrêmement rapide – aujourd'hui vingt-six groupes techniques – sans entrer dans le fonctionnement des Etats. Pour appréhender les positions assumées par ces derniers, il faut prendre en considération les interactions inter et intra-ministérielles. Au Pérou, des rivalités fortes opposent le ministère de l'Economie à celui des Relations extérieures, qui est lui-même confronté à des divisions interservices, notamment entre les directions de l'Intégration régionale, des Affaires politiques et du Commerce, sur la codification de ce projet régional[30]. En Colombie, la gestion de la présidence *pro tempore* de l'AP a témoigné de ce que le ministère du Commerce assumait *de facto* le leadership. Même si une répartition des thèmes est établie, dans les faits c'est le ministère du Commerce qui porte l'agenda, accompagné par son principal opérateur, l'organisation ProColombia[31]. Selon un fonctionnaire dudit ministère, cet état de fait date de la création de l'accord commercial, alors principalement soutenu par le ministère du Commerce[32].

Dans tous les cas évoqués ci-dessus, les analyses négligent l'importance décisive des acteurs nationaux (les fonctionnaires nationaux), des leaderships individuels, des coalitions opérantes liant les groupes infra-étatiques (élus, entrepreneurs, société civile), des acteurs régionaux (directeurs techniques/sectoriels, secrétaires généraux) ou bien encore le rôle des interactions entre tous ces acteurs, qui explique pourtant de nombreuses décisions politiques et institutionnelles.

Par ailleurs, les organisations régionales sont elles aussi définies de manière monolithique[33]. Elles sont présentées comme des entités formelles « ayant un cadre institutionnel continu »[34], alors qu'elles sont protéiformes. Ce sont des espaces hiérarchisés et codifiés au sein desquels, au-delà des pratiques et des routines, existent des discontinuités et des dérives. Elles favorisent autant la construction de l'appareil institutionnel régional que le sens et la nature même du projet régional. S'il est essentiel de prendre en considération les hiérarchies et codifications, il est d'une importance égale de compter avec les interactions informelles, les logiques d'autonomisation, les dérives, discontinuités ou distanciations. Ces dynamiques ont un impact concret sur la manière dont les espaces régionaux sont façonnés.

---

[29] **https://www.lesechos.fr/28/06/2007/LesEchos/19949-046-ECH_sommet-du-mercosur---l-adhesion-du-venezuela-remise-en-question.htm#uWIQuo7M9684GPEL.99**

[30] Entretien avec le directeur de l'Intégration régionale du ministère des Relations extérieures du Pérou, Lima, 16 mai 2016.

[31] Dont les bureaux se trouvent dans la même tour que le ministère du Commerce.

[32] Entretien avec un fonctionnaire de la direction de l'Intégration économique, ministère du Commerce, Bogota, février 2017.

[33] Y. Schemeil, « S'adapter ou mourir : le changement managérial rampant dans les organisations internationales », communication au 10e congrès de l'Association française de science politique (AFSP), Grenoble, 7-9 novembre 2007, p. 7.

[34] G. Marks, T. Lenz, B. Ceka, B. Burgoon, « Discovering cooperation : A contractual approach to institutional change in regional international organizations », *EUI RSCAS*, 2014/65, Global Governance Programme-113.

En constatant une participation élargie d'acteurs, le concept de gouvernance régionale place le régionalisme sous un nouveau jour en dépassant la dichotomie entre acteurs étatiques et non étatiques. Il permet de prendre par ailleurs en considération les formes hiérarchiques et non hiérarchiques de prise de décision. De ce fait, nous considérons la gouvernance régionale comme « la configuration des organisations régionales (intergouvernementales) qui encadre les discours régionaux des Etats membres et génère des normes et des règles pour la région dans différents domaines politiques, et par là contribuent à la résolution de problèmes collectifs et/ou à la réalisation de bénéfices communs »[35].

Secrétariats généraux régionaux et gouvernance régionale latino-américaine

De l'Amérique centrale au Cône Sud en passant par les Andes et les Caraïbes, les accords régionaux ont confié la prise de décision aux acteurs étatiques : les chefs d'Etat et de gouvernement. Tous ont fixé un même principe : l'unanimité. Les dynamiques régionales demeurent exclusivement intergouvernementales. Contrairement au fait européen, on ne relève aucun cas formel de transfert de souveraineté à un échelon supranational, ni de processus décisionnel à la majorité qualifiée.

Cet intergouvernementalisme s'inscrit dans la continuité de systèmes politiques caractérisés par un fort présidentialisme, incontestablement le modèle dominant des Etats d'Amérique latine depuis les indépendances. Comme le précisent Scott Mainwaring et Matthew Schugart, « la "force" des présidents – et leur capacité à influencer la législation – repose sur deux catégories de pouvoir présidentiel : constitutionnel et partisan »[36]. On observe, notamment au cours de la dernière décennie, une forte personnalisation – et même une hypertrophie – du pouvoir présidentiel notamment en matière législative avec le recours aux décrets, initiatives législatives et pouvoirs spéciaux dans des contextes d'états d'urgence[37].

Pourtant, cette vision peut être trompeuse. Les chefs d'Etat et de gouvernement sont bien souvent de simples « notaires » qui avalisent lors de cérémonies officielles des déclarations, produits d'équilibres des pouvoirs et d'intérêts subtils. Si l'attention a souvent été focalisée sur l'acte final – la signature officielle des actes – tout se passe évidemment dans l'ombre et en amont. Cette dimension cérémonielle a été d'ailleurs considérée par certains comme une fin en soi, permettant de légitimer une élite technocratique[38]. Dans certains cas, les présidents

[35] T. Börzel, T. Risse (dirs.), *Handbook of International Relations*, *op. cit.*

[36] S. Mainwaring, M. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 1997 ; S. Mainwaring, « Presidentialism in Latin America », *Latin American Research Review*, Vol. 25, n° 1, 1990, pp. 157-179.

[37] J. A. Cheibub, Z. Elkins, T. Ginsburg, « Latin American presidentialism in comparative and historical perspective », University of Chicago Public Law & Legal Theory, *Working Paper* n° 361, 2011.

[38] V. Montecinos, « Ceremonial regionalism, institutions and integration in the Americas », *Studies In Comparative International Development*, juin 1996, Vol. 31, n° 2, pp. 110-123.

viennent perturber l'ordre normal du fonctionnement régional en prenant part aux décisions opérationnelles et non d'orientation politique[39].

S'attacher aux acteurs de l'ombre qui circulent dans l'espace régional permet évidemment de mieux cerner les configurations de forces, les jeux d'influences, les légitimités différenciées, autant de composantes essentielles à la bonne compréhension du processus décisionnel mais surtout de la façon dont la région est véritablement gouvernée. Décentrons donc le regard vers l'arrière-scène qui constitue, plus qu'un espace dans l'ombre, le véritable fondement des organisations régionales et de la dynamique des régionalismes.

Cette démarche a déjà été entreprise au sein de l'Union européenne. De nombreuses recherches ont permis d'offrir un contrepoint à l'extrême complexité institutionnelle du système européen. Des topographies des acteurs et des groupes ont été réalisées, les logiques de pouvoir et la nature des interactions au sein du système européen spatialement reconceptualisées[40]. Nous ne disposons pas encore de telles connaissances au sujet de l'Amérique latine. La plupart des approches (économie politique internationale, approches basées sur le pouvoir, institutionnalisme néolibéral, constructivisme) ont jusqu'à présent échoué à apporter une réponse claire et satisfaisante sur la façon dont la prise de décision a évolué et dont la gouvernance régionale est apparue.

Une architecture régionale complexe

A la méconnaissance des organisations régionales latino-américaines s'ajoute une confusion issue d'une tendance croissante : le régionalisme enchevêtré, construit sur la multi-appartenance et la superposition des agendas régionaux.

Il est désormais fréquent qu'un Etat appartienne à au moins deux organisations différentes, voire trois ou plus. Le Venezuela est un cas emblématique : il est membre du Mercosur[41], de l'Aladi, du Sela, de la Celac, de l'OEA, et de l'Unasur. La Bolivie, qui demande actuellement son adhésion au Mercosur, se trouverait le cas échéant dans une configuration similaire, et participerait en outre à la CAN. Le Costa Rica, membre du Sica, de l'Aladi, du Sela, et de l'OEA, demande également son adhésion à l'AP, tout en étant membre de la Celac. Ce phénomène de multi-appartenance fait des organisations régionales autant de caisses de résonnance utilisées stratégiquement par les Etats pour faire la promotion de leurs intérêts stratégiques ou constituer des alliances.

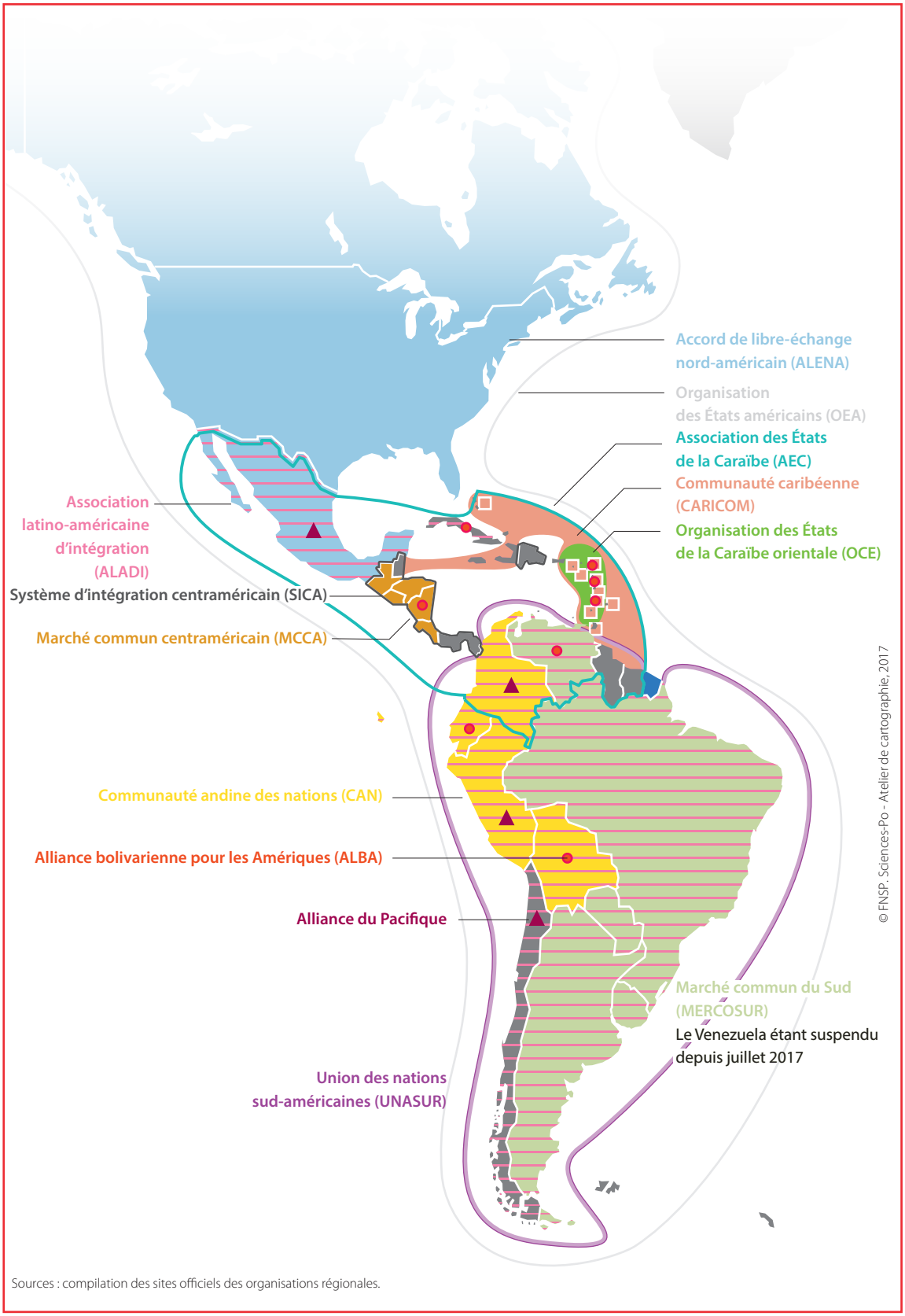
De nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre des organisations régionales au sujet de la redondance des agendas, questionnant leur pertinence. Si chacune des organisations

[39] K. Parthenay, « L'intégration régionale en Amérique centrale », thèse citée.

[40] D. Georgakakis (dir.), *Le Champ de l'eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Paris, Economica, 2012 ; D. Georgakakis (dir.), *Les Métiers de l'Europe politique. Acteurs et professionnalisations de la construction européenne*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2002.

[41] Bien que suspendu pour absence de conformité aux règles du Mercosur.

Ensembles régionaux dans les Amériques, 2017



Sources : compilation des sites officiels des organisations régionales.

dispose dans les faits d'une aire de spécialisation pour laquelle elle est reconnue, par exemple la relation avec la Caraïbe pour l'Alba, la mobilité des travailleurs pour le Mercosur et la gestion des risques de désastres naturels pour la CAN[42], certains enjeux transversaux sont abordés de manière dispersée. La sécurité en est un exemple emblématique. Prises en charge par l'OEA, l'Unasur et la Celac, les questions sécuritaires font partie de l'ADN de ces trois organisations, dont la vocation est d'assurer la stabilité, la paix et la démocratie dans le continent. Des concurrences naissent entre elles, notamment entre l'OEA et l'Unasur, en particulier depuis la création d'un Conseil de défense sud-américain à l'Unasur. Les membres comme les mandats tendent à se dupliquer, ce qui induit certains à penser que la prolifération des organisations régionales génère de la fragmentation[43] tandis que d'autres y décèlent la construction de nouveaux schémas de gouvernance régionale[44]. On relève des cas similaires au sujet d'autres enjeux plus économiques entre la Communauté andine des nations et l'Alliance du Pacifique qui impliquent les mêmes Etats.

De ce fait, les régionalismes latino-américains sont devenus peu lisibles et s'exposent à la critique de l'opinion publique, et des autorités étatiques elles-mêmes. Il n'est pas anodin de voir le président Correa rappeler qu'à l'origine de la création de l'Unasur, l'idée était d'absorber la CAN et le Mercosur pour qu'il n'existe plus qu'une seule instance, et souhaiter que les organisations « sous-régionales » perdent progressivement du poids face aux organisations dites « régionales »[45].

La forte institutionnalisation des régionalismes latino-américains, qui est récente, les expose à des difficultés liées à l'inflation normative, la densification organisationnelle, l'augmentation des ressources humaines et naturellement des budgets, alors que les quote-parts des Etats n'évoluent pas, et suscitent d'intenses critiques. Mal connus, ils partagent une réalité proche de celle de l'Union européenne. Parfois surdimensionnés institutionnellement, ils sont confrontés à des définitions lacunaires de compétences et parfois à l'absence d'accords sur la direction à suivre. Cette forte institutionnalisation n'a pas nécessairement été accompagnée d'une convergence de vues entre les Etats membres. La construction du siège de l'Unasur[46], bâtiment qui a coûté plus de 43,5 millions de dollars et dont le seul entretien accapare une part importante des contributions versées par les Etats à l'organisation régionale, témoigne de ces dysfonctionnements. Près de la moitié du bâtiment est inutilisée, et l'institution est actuellement paralysée par une polarisation forte entre ses membres. Depuis 2009, l'Unasur a vu son organigramme se complexifier avec la création de conseils sectoriels, de directions, d'unités techniques et groupes spécialisés composés de représentants nationaux. Aujourd'hui,

[42] Entretien avec le secrétaire général de l'Unasur Ernesto Samper, Paris, 31 mai 2015. Accessible en ligne : **http://www.sciencespo.fr/opalc/content/opalctv-ernesto-samper-sur-l-integration-latino-americaine**

[43] A. Malamud, G. L. Gardini, « Has regionalism peaked ? », art. cité.

[44] B. Weiffen, L. Wehner, D. Nolte, « Overlapping regional security institutions in South America », art. cité.

[45] Entretien avec le président Rafael Correa, Sciences Po, Campus de Poitiers, 28 novembre 2015. Accessible en ligne : **http://www.sciencespo.fr/opalc/content/opalctv-le-president-correa-sur-lintegration-latino-americaine**

[46] Dessiné par l'architecte Diego Guayasamín.

elle compte 119 fonctionnaires, dont 53 fonctionnaires régionaux (hors contrats locaux et délégation de la police nationale équatorienne)[47].

Pour beaucoup d'organisations régionales, la bureaucratisation accélérée s'est avérée néfaste. La Communauté andine des nations a fait l'objet d'une réforme drastique qualifiée de « réingénierie institutionnelle », appliquée à partir de 2013 par le secrétaire général bolivien Pablo Guzman Laugier. La CAN a dû se séparer de la moitié de ses fonctionnaires (elle en comptait 200 en 2011, à peine 70 aujourd'hui), et certains cas litigieux émanant du stress organisationnel suscité sont à ce jour encore étudiés devant ses organes de résolution des différends administratifs[48].

De la même façon le Sica, qui s'est bureaucratisé fortement dans la période 2004-2012[49], a dû faire face à partir de 2012 à de nombreux appels à la réforme, lancés à l'origine par le ministre des Relations extérieures du Salvador Hugo Martinez. Mais cette réforme est restée inachevée et revient aujourd'hui en tête de l'agenda régional. Réunis à San José le 4 mai 2017, les ministres des Relations extérieures du Sica ont décidé d'analyser les mesures de restructuration envisageables afin de lui conférer meilleure efficacité et transparence. A l'issue de cette séance, le ministre du Costa Rica Manuel González a déclaré à la presse que ses collègues et lui souhaitaient « mettre de l'ordre dans cette lourde bureaucratie qui fait que le fonctionnement de l'organisation régionale est complexe et peu efficient ». Et d'ajouter :

> « [Il y a] une grande masse de 122 organisations, comités, secrétariats, personne ne peut avoir l'information complète sur ce que font ces organismes, de combien ils disposent de personnel, quels salaires ils reçoivent, et dans quelle mesure il y a des doublons. »[50]

En somme, la bureaucratisation constitue un trait commun des organisations régionales latino-américaines.

De nouvelles initiatives semblent avoir bénéficié de la leçon de cette institutionnalisation exacerbée. L'Alliance du Pacifique, le projet régional le plus récent qui regroupe le Pérou, la Colombie, le Mexique et le Chili, et dont l'orientation est exclusivement commerciale, a affiché sa volonté d'un retour au minimalisme institutionnel. Les Etats membres ont unanimement décidé de ne pas créer de structures régionales. Ils opèrent sans secrétariat ni institutions parallèles mais contribuent à construire l'espace de coopération régionale depuis les administrations nationales[51] : autant les ministères (des Relations extérieures et du Commerce) que les structures publiques de promotion du commerce extérieur (ProPeru, ProChile, ProColombia, ProMexico)[52].

---

[47] Entretien avec Yuri Chillan, chef de cabinet d'Ernesto Samper, Quito, 5 mai 2017.

[48] Entretien avec Walker San Miguel, secrétaire général de la CAN, Lima, 3 mai 2017.

[49] K. Parthenay, « L'intégration régionale en Amérique centrale », thèse citée.

[50] **/http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/426764-cancilleres-centroamerica-consideran-reformas-sist/**

[51] Entretien avec le directeur de l'Intégration régionale, ministère des Relations extérieures du Pérou, Lima, 16 mai 2016.

[52] Entretien avec Paula Andrea Ospina, sous-directrice des Partenariats de ProColombia, Bogota, 23 février 2017.

Le régionalisme latino-américain a vu ainsi progressivement émerger de nouveaux schémas de gouvernance. La décision régionale est le fruit de combinaisons complexes d'interactions. Pour la comprendre, il faut savoir comment ses acteurs agissent, quelles sont leurs valeurs et leurs pratiques. Il est d'autant plus nécessaire de les observer dans des cadres organisationnels qui sont très mouvants et dont l'instabilité nécessite d'aller au-delà des cadres formels.

Au sein des organisations régionales, on constate de nombreux aléas entre les normes et les pratiques ainsi qu'entre les règles et la conformité des acteurs. Gian Luca Gardini fait ce constat concernant le Mercosur[53], nous en faisons le diagnostic pour le Sica[54]. Les règles formelles ne traduisent pas nécessairement les pratiques institutionnelles. La non conformité engendre des écarts entre les règles et les comportements qui créent des zones d'opportunités au sein desquelles les acteurs peuvent s'immiscer pour développer des comportements stratégiques et constituer des lieux de pouvoir. Les organisations régionales sont devenues autant d'espaces d'opportunités favorables à l'émergence de comportements d'affirmation de l'autonomie. Pourquoi et comment ces phénomènes s'y développent-ils ?

On commencera par souligner le paradoxe qui veut qu'une forte institutionnalisation entraîne l'augmentation des entités et des ressources humaines, sans que les contributions financières des Etats croissent. Les organisations régionales doivent composer en permanence avec la rareté des ressources et leur dépendance vis-à-vis des apports extérieurs. A titre d'exemple, chaque Etat membre verse annuellement 25 000 dollars au Sica, 26 000 au Mercosur. Selon la résolution du conseil des ministres des Relations extérieure du 18 novembre 2016 (n°014/2016), l'Unasur avait un budget global de 10,8 millions de dollars en 2017 avec un système de contributions différenciées allant de 11 900 dollars pour le Guyana à 4,2 millions pour le Brésil. Les frais de personnel du secrétariat général avoisinant les 3,5 millions de dollars, le recours à des financements externes est impératif pour qu'il mène ses activités à l'échelle du sous-continent. Face à cette situation budgétaire déjà fragile, l'ancien secrétaire général de l'Unasur Ernesto Samper a indiqué que des coupes budgétaires importantes étaient prévisibles et qu'il serait « nécessaire de se préparer collectivement à se serrer la ceinture »[55]. Cette faiblesse des financements a engendré de la dépendance à l'égard d'acteurs extérieurs et des phénomènes internes d'autonomisation, mais également des diffusions de normes et modèles institutionnels par l'Union européenne[56]. Face à ces différentes réalités, il est intéressant de s'attacher aux acteurs pour mieux comprendre la façon dont une gouvernance régionale – dite « invisible » – davantage fondée sur les pratiques que sur les normes s'est progressivement mise en place.

[53] G. L. Gardini, « Mercosur : what you see is not (always) what you get », art. cité.

[54] K. Parthenay, « L'intégration régionale en Amérique centrale », thèse citée.

[55] Entretien avec Ernesto Samper, Paris, 31 mai 2015, art. cité.

[56] J. Grugel, « New regionalism and modes of governance : Comparing US and EU strategies in Latin America », *European Journal of International Relations*, Vol. 10, n° 4, décembre 2004, pp. 603-626, et « Democratization and ideational diffusion : Europe, Mercosur and social citizenship », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 5, n° 1, 2007, pp. 43-68 ; F. Duina, *The Social Construction of Free Trade : The European Union, NAFTA, and Mercosur*, Princeton, Princeton University Press, 2006 ; K. Parthenay, « L'intégration régionale en Amérique centrale », thèse citée.

Contextualiser les positions institutionnelles de chacun et observer l'évolution des rôles et des modèles d'interdépendance sur la longue durée permet d'analyser les processus de prise de décision à travers des interactions formelles et informelles, observés à travers les pratiques quotidiennes. Il s'agit là de prêter attention aux routines et aux habitudes, souvent ignorées alors qu'elles sont parties intégrantes du régionalisme. En résumé, la compréhension des régionalismes en Amérique latine nécessite également d'explorer leurs microfondations par le prisme des pratiques des acteurs et des acteurs eux-mêmes.

L'essor du régionalisme en Amérique latine

On constate aujourd'hui que quatre moments ont scandé l'essor du régionalisme en Amérique latine. La première vague date de l'après-Seconde Guerre mondiale, parallèlement à la construction de l'Organisation des nations unies, et témoigne de la volonté d'ériger un système interaméricain afin de promouvoir le développement. Si les dysfonctionnements de cette première tentative ont suscité une deuxième vague, dite d'ajustement, ce n'est qu'à partir de la décennie 1990 que le régionalisme a adopté une nouvelle dynamique continentale sous-tendue par une doctrine économique néolibérale, le régionalisme ouvert. Cette troisième vague a accompagné la pacification, la démocratisation et la croissance du sous-continent. Les organisations régionales ont eu vocation à adopter une structure minimaliste et ont principalement été orientées vers une logique de marché. L'échec des recettes néolibérales a provoqué l'émergence d'une quatrième vague au début des années 2000, alimentée par un déferlement de succès électoraux des forces progressistes. Ces gouvernements ont renoué avec les thèses structuralistes de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc) développées dans les années 1950, faisant du régionalisme un outil de développement intégral. Aujourd'hui, l'épuisement des forces progressistes sur le continent, incarné par les crises au Brésil et au Venezuela et le retour de la droite en Argentine et au Paraguay, ouvre une nouvelle page.

Il faut noter que chacune de ces vagues a donné lieu à la création d'organisations régionales caractéristiques de la période dans laquelle elles se sont développées et, par conséquent, dotées de degrés d'institutionnalisation différents.

Tableau 2
Institutionnalisation différenciée des régionalismes en Amérique latine

	Institutionnalisation forte	**Institutionnalisation faible**
V1/2 : Régionalisme volontariste/révisionniste	OEA Caricom	Sela Aladi
V3 : Régionalisme ouvert	CAN Sica	Mercosur
V4 : Régionalisme postlibéral	Unasur	Alba Celac AP

A titre d'illustration, nous retiendrons ici un cas dans chacune de ces catégories en fonction de la disponibilité des informations sur le terrain (compte tenu d'une accessibilité globalement réduite des données sur cet objet). Nous travaillerons par conséquent sur l'OEA, l'Aladi, la CAN, le Mercosur, l'Unasur et l'Alba. Objet de précédentes recherches, le Sica servira de point de comparaison.

Autonomiser les organisations régionales

L'émergence de la gouvernance régionale s'est faite par une accumulation de conséquences inattendues et de comportements autonomes qui ont achevé d'entamer la logique essentiellement intergouvernementale des Etats latino-américains[57]. Cette hypothèse s'adosse depuis les indépendances nationales à un lien à la souveraineté qui a fait obstacle à toutes les tentatives de transferts ou de mises en partage[58]. C'est un élément clé de différenciation entre l'expérience européenne et le régionalisme latino-américain.

L'émergence de la gouvernance régionale

Cet héritage a conféré une centralité aux acteurs étatiques et une focalisation sur les présidents. Dans cette perspective, les succès et faiblesses des régionalismes étaient, de fait, imputables à l'absence de leadership présidentiel[59] ou bien à l'échec des négociations intergouvernementales[60]. Ainsi, la réflexion sur la déconstruction de la lecture intergouvernementale traditionnelle renvoie aux origines même des intérêts des Etats latino-américains à coopérer et à investir la scène régionale.

Dans cette optique, il est nécessaire de réviser les catégories traditionnelles de *sovereignty pooling*, *delegation* ou *enhancement*. Dans le cas du *pooling*, les Etats décident de partager leur souveraineté pour peser davantage sur la scène internationale ou bien pour être en mesure de répondre à des enjeux qui dépassent le cadre étatique. Par *delegation*, les Etats acceptent

[57] W. Mattli, *The Logic of Regional Integration : Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 ; A. Malamud, « Presidentialism and Mercosur : A hidden cause for a successful experience », *in* F. Laursen (dir.), *Comparative Regional Integration. Theoretical Perspectives*, Londres, Ashgate, 2003, pp. 53-73 ; R. Sanchez, *The Politics of Central American Integration*, New York, Routledge, 2009.

[58] O. Dabène, *The Politics of Latin American Integration*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

[59] A. Malamud, « Presidentialism and Mercosur », art. cité ; R. Sanchez, *The Politics of Central American Integration*, *op. cit*.

[60] G. Mace, L. Bélanger (dirs.), *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*, Boulder, Lynne Rienner, 1999 ; O. Dabène, « Invention et rémanence d'une crise : leçons d'Amérique centrale », *Revue française de science politique*, Vol. 42, n° 4, 1992, pp. 555-581, et *La Région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

de céder leur souveraineté à une entité supranationale à qui ils confèrent des compétences et une capacité de régulation qui s'impose à eux. Enfin, la coopération régionale peut également avoir pour finalité le renforcement des régimes eux-mêmes, qui sont en quête perpétuelle de légitimité. En Amérique latine, l'histoire nous enseigne que ni la délégation, ni le partage de souveraineté (*pooling*) n'ont été mis en œuvre. Ils ont pu être pensés, notamment dans les phases de proto-intégration et en particulier en Amérique centrale avec la Fédération centraméricaine (1823-1842), mais n'ont jamais abouti dans l'époque contemporaine. Si les régionalismes ont un temps permis aux régimes d'asseoir une légitimité (*enhancement*), notamment dans la période de démocratisation des années 1990 (Mercosur, Sica), les formes actuelles d'articulation entre national et régional se caractérisent par un transfert passif mais stratégique des capacités de régulation.

Ce transfert est dit « passif » du fait de l'évolution progressive de formes intergouvernementales vers des formes hybrides de coopération régionale de manière non délibérément consentie par les Etats. Cette évolution lente est le résultat de comportements et logiques d'autonomisation d'acteurs régionaux qui élaborent des stratégies et saisissent des opportunités pour intervenir dans le processus de décision, et ce sont les secrétaires généraux régionaux qui serviront de base à notre exploration empirique.

Ce transfert est également considéré comme « stratégique », car il est devenu nécessaire du fait de la difficulté de ces mêmes Etats à affronter la complexité des enjeux contemporains (mobilités, flux informels, crises, enjeux transnationaux).

Pour étudier le processus d'émergence de la gouvernance régionale, nous choisissons de travailler autour des processus décisionnels, considérant l'évolution des normes et leur appropriation par les acteurs comme pouvant avoir des « effets graduels transformateurs » c'est-à-dire engendrer des changements minimes, par petites touches, qui progressivement provoquent des transformations plus conséquentes[61]. La transformation progressive des hiérarchies et codifications peut induire des changements de grande ampleur[62]. Cet argument des tenants de l'institutionnalisme historique développe l'idée du changement incrémental, même si certains ajustements peuvent provoquer des transformations de plus grande ampleur. Si les structures organisationnelles ne changent que rarement en Amérique latine, les processus internes évoluent de manière incrémentale, ce qui donne lieu à l'émergence de certaines doses de supranationalisme ou de régimes hybrides sans pour autant transformer les fondements intergouvernementaux des organisations.

A cet égard, il est nécessaire de se placer au niveau des acteurs autant nationaux, au cœur des ministères et secrétariats présidentiels, que régionaux (fonctionnaires de tous rangs) et d'en observer les comportements et les stratégies. Les conséquences inattendues et transferts non délibérément consentis tiennent à des dynamiques endogènes aux organisations régionales et notamment à des phénomènes de distanciation répétés à l'égard des fonctions et des rôles des acteurs. Ces écarts peuvent à leur tour engendrer des transformations au sein des

[61] J. Mahoney, K. Thelen (dirs.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, New York, Cambridge University Press, 2010.

[62] K. Parthenay, « L'intégration régionale en Amérique centrale », thèse citée.

organisations régionales. Nous cherchons à incarner l'idée selon laquelle des écarts peuvent survenir entre les règles organisationnelles et les pratiques quotidiennes, entre les fonctions et statuts et les rôles réellement joués ou encore entre les normes et leurs interprétations. L'ensemble de ces observations permettra de mettre en lumière des « gouvernances invisibles »[63] et ainsi de préciser la conceptualisation du régional.

Radiographie des secrétariats généraux régionaux

Afin de bien comprendre les ressorts de l'influence des secrétaires généraux dans le processus décisionnel régional, il est nécessaire dans un premier temps d'établir un panorama « à plat » du fonctionnement institutionnel formel des secrétariats généraux régionaux.

Si, nous l'avons dit, les secrétaires généraux ont souvent été relégués au deuxième rang de l'analyse des processus décisionnels régionaux, ils ont la capacité de peser sur la politique régionale. Il n'est par exemple pas anodin que le président équatorien Rafael Correa ait exercé entre juin 2013 et décembre 2015 une pression importante sur le secrétaire général bolivien de la Communauté andine des nations Pablo Guzman Laugier, au sujet d'un différend commercial avec l'Equateur (nous y reviendrons), ou que le Venezuela bloque aujourd'hui le processus de l'élection du prochain secrétaire général de l'Unasur. Au-delà, les secrétaires généraux sont bien souvent des acteurs clé dans les relations bi ou transrégionales, des catalyseurs de critiques (défouloirs ou victimes expiatoires), des symboles de victoires diplomatiques pour les Etats, des catalyseurs du capital politique régional des chefs d'Etat (à travers le soutien de candidats), des acteurs dotés d'une forte capacité de nuisance ou de blocage, des garants de la stabilité, du fonctionnement, voire même de l'institutionnalisation du système régional. Ils sont les plus hauts représentants non nationaux des organisations régionales, et leurs fonctions, plus ou moins récentes, recouvrent des compétences variables qui leur sont conférées par les chefs d'Etat et de gouvernement.

Le corpus des secrétaires généraux sur lequel s'appuie notre enquête est évidemment fonction de la date de création des organisations étudiées, de la durée des mandats (à laquelle il faut ajouter les éventuelles démissions ou prolongations de missions). On notera qu'à deux exceptions près (l'Aladi et l'OEA), aucun mandat dans la période contemporaine n'a été renouvelé pour une deuxième période, ce qui marque bien le degré élevé d'exposition politique de ce poste, et que la succession des nationalités des secrétaires généraux par ordre géographique répond à des critères établis par les traités.

Avant d'étudier les déterminants formels de leurs compétences et afin de mieux comprendre comment se positionnent les secrétaires généraux dans la morphologie administrative complexe des organisations régionales, on se reportera au Tableau 3 qui présente les modalités d'élection ou de désignation et la durée des mandats.

[63] J. Mathiason, *Invisible Governance*, *op. cit*.

Tableau 3
Les secrétariats généraux régionaux étudiés

Organisation	Date de création	Siège	Durée du mandat	Elections/désignation
OEA	1948	Washington, Etats-Unis	5 ans, renouvelable une fois	Elu par l'assemblée générale pour cinq ans, ne peut être remplacé par un candidat de même nationalité (charte OEA, article 108)
Aladi antérieurement : Alalc, créée en 1960	1980	Montevideo, Uruguay	3 ans, renouvelable une fois	Désigné par le conseil des ministres (article 30) qui adopte ses décisions à la majorité des deux-tiers
Mercosur	1991	Montevideo, Uruguay	2 ans, non renouvelable	Choisi par le Groupe marché commun, par roulement, après consultation des Etats membres et nommé par le Conseil du marché commun (protocole Ouro Preto, article 33), par consensus (article 37 dudit protocole)
Sica antérieurement : Odeca, créée en 1951	1991	San Salvador, Salvador	4 ans, renouvelable une fois	Nommé par la réunion des présidents (protocole de Tegucigalpa, article 26) par consensus selon l'article 12 du même protocole
CAN antérieurement : Gran, créée en 1969	1996	Lima, Pérou	5 ans, renouvelable une fois	Elu par consensus par le conseil andin des ministres des Relations extérieures, en réunion élargie aux représentants devant la Commission (décision 409, article 5)
Alba	2004	Caracas, Venezuela	2 ans	Un coordinateur permanent coordonne la gestion du secrétariat général avec les autres Etats membres pour une période de deux ans, sur une base rotative[1]
Unasur	2008	Quito, Equateur	2 ans, renouvelable une fois	Désigné par le conseil des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Unasur sur proposition du conseil des ministres des Relations extérieures (traité constitutif de l'Unasur, article 10) et dans le respect de l'article 12 du traité constitutif, c'est-à-dire la décision par consensus (règlement général de l'Unasur, article 29), ne peut être remplacé par un candidat de même nationalité

[1] Voir **http://alba-tcp. org/en/contenido/structure-and-functioning-alba-tcp**

Les secrétariats généraux ont en commun une série de compétences formelles relatives à l'administration générale du système régional, à l'appui technique aux organisations, à l'élaboration de rapports et bilans d'activité, à la coordination des acteurs régionaux, ou encore à l'organisation de rencontres de haut niveau. *A minima*, en tant que « contrôleurs » de la bonne application des normes et de l'évaluation du fonctionnement organisationnel, ils disposent d'une faculté de politiser les rapports entre Etats et chefs d'Etat et de gouvernement. Mais l'essentiel se joue dans la capacité à participer de manière plus ou moins directe à l'élaboration des décisions que leur offre le droit communautaire.

Le tableau 4 décrit l'étendue de l'aptitude à énoncer des propositions concédée par chaque organisation à ces hauts fonctionnaires, et définit donc la place qui leur est offerte dans un jeu historiquement plutôt intergouvernemental.

Parmi les organisations régionales observées, trois confèrent au secrétaire général une force de proposition ou d'initiative : l'Unasur, la CAN et l'Aladi. Cette capacité à intervenir dans le jeu politique est d'autant plus claire au sein de l'Unasur qu'il est précisé dans l'article 17 du règlement général que le secrétariat général régional « préservera et approfondira la dimension politique de l'Unasur ». De la même façon, le traité de Montevideo de 1980 lui

Tableau 4
Compétences formelles des secrétaires généraux

	Compétences formelles (issues des traités)
OEA	« Le secrétaire général, ou son représentant, peut participer avec voix consultative à toutes les réunions de l'organisation. Le secrétaire général peut porter à l'attention de l'Assemblée générale ou du Conseil permanent toute question qui, à son avis, pourrait porter atteinte à la paix et à la sécurité du continent ou au développement des Etats membres » (charte de l'OEA, article 110)
Aladi	« Formuler des propositions aux organes de l'association, à travers le Comité, orientées vers la meilleure réalisation des objectifs et à l'accomplissement des fonctions de l'association » (article 38, TM 1980) « Proposer au comité la création d'organes auxiliaires » (article 38g, TM 1980)
Sica	Représenter le Sica sur la scène internationale en conformité avec les principes du protocole ou à la demande du conseil des ministres (protocole de Tegucigalpa, art.26, a)
Mercosur	Exécuter et coordonner l'exécution des mandats qui dérivent de la Réunion des présidents, du conseil des ministres et du comité exécutif».(protocole de Tegucigalpa, art.26, b)
CAN	« Formuler des propositions de décision au conseil andin des ministres des Relations extérieures et à la Commission et présenter des initiatives et suggestions à la réunion élargie du conseil andin des ministres des Relations extérieures », décision 409, règlement du secrétariat général de la CAN, article 3-b, 25 juin 1997. « Présenter à la Commission des initiatives relatives au présent règlement », décision 409, règlement du secrétariat général de la CAN, article 11-g 25 juin 1997
Alba	« Etre un organe support avec comme responsabilité principale la coopération et l'intégration des activités de l'Alliance. Le secrétariat est l'organe support qui établit des rapports pour la Coordination permanente qui sert d'organe opérationnel pour la mise en œuvre et le suivi des décisions et mandats » (VII Sommet - Cochabamba, Bolivie - 17 octobre 2009)
Unasur	« Proposer des initiatives et effectuer le suivi des axes principaux des organes de l'Unasur » (traité de Brasilia, 23 mai 2008, article 10-k) « Le secrétariat général pourra présenter des propositions à la considération du conseil des chefs d'Etat et de gouvernement, au conseil des ministres des Relations extérieures, au conseil des déléguées et délégués » (Règlement Général Unasur, résolution n°16, 11 juin 2012.
Légende : absence de force de proposition ou d'initiative explicite	

octroie explicitement la possibilité d'intervenir dans la décision régionale via des propositions et même de participer à l'architecture organisationnelle de l'association.

Les autres organisations – OEA, Sica, Mercosur, Alba – ne réservent que des compétences de type administratif au secrétaire général sans qu'il puisse intervenir dans la décision politique régionale.

Sans transfert formel de souveraineté, on constate en revanche qu'il existe différents types de hiérarchisations des rapports entre acteurs. Certaines organisations régionales maintiennent les arbitrages politiques exclusivement au niveau intergouvernemental, laissant au secrétariat général une fonction principale de coordination et de contrôle des activités régionales. D'autres l'incluent dans la sphère politique régionale en en faisant un acteur à part entière, représentant l'intérêt régional, et *de facto* pouvant élaborer des propositions et/ou initiatives. On distinguera donc deux catégories parmi les cas étudiés : les organisations régionales adoptant un fonctionnement intergouvernemental rigide et celles qui adoptent un fonctionnement intergouvernemental souple.

Tableau 5
Organisations régionales et variété des intergouvernementalismes

	Type d'intergouvernementalisme	
	Intergouvernementalisme souple	Intergouvernementalisme rigide
Organisations régionales	Unasur/CAN/Aladi	Mercosur/Sica Alba/OEA

Sur cette base, on peut supposer que les phénomènes d'autonomisation sont plus à même de se développer dans les cas où l'intergouvernementalisme est souple que dans ceux qui fonctionnent de manière rigide. D'abord parce que les secrétariats généraux disposent d'un appareillage institutionnel qu'ils contrôlent pleinement et qu'ils peuvent mettre en ordre de bataille pour promouvoir certains intérêts (détermination du nombre des fonctionnaires, capacité de les contrôler, élaboration du budget, commande de rapports, mobilisation de l'expertise extérieure, etc.). Ensuite parce qu'ils ont des marges de manœuvre plus importantes d'un point de vue formel, qui leur permet d'intervenir sur une palette de sujets variés et d'exercer une influence qui n'est pas toujours réglementée dans les traités. Par ailleurs, on peut également émettre l'hypothèse que dans les cas d'intergouvernementalisme rigide, les phénomènes d'autonomisation s'expriment davantage de manière contestataire. Le cadre formel étant plus étroit, l'autonomisation peut s'exprimer par sa remise en question, ou par son omission.

Analyse empirique comparée du rôle des secrétaires généraux

Nous avons distingué chez les secrétaires généraux des organisations régionales latino-américaines deux types d'intervention, l'une renvoyant à une interprétation extensive des normes et/ou de la fonction et l'autre à une interprétation restrictive. Notre propos est à présent d'identifier, d'observer et d'expliquer les épisodes où les secrétaires généraux sont allés au-delà de leur fonction ou de leur rôle en s'écartant de la norme.

Nous effectuons cette exploration empirique sur la base d'un examen comparatif des normes régionales en nous fondant d'une part sur des sources primaires (traités, règlements généraux, décisions et rapports d'activité) et d'autre part sur une observation des pratiques organisationnelles issues de recherches réalisées sur le terrain entre 2009 et 2013 en Amérique centrale (observation participante et entretiens semi-directifs) et entre 2013 et 2016 dans la région andine (entretiens semi-directifs)[64]. Le travail comparatif réalisé pour le Mercosur est documenté sur la base de la vaste littérature dont ce régionalisme a bénéficié, et au moyen de plusieurs entretiens menés depuis l'Europe entre 2012 et 2017.

L'expression de l'autonomie dans l'intergouvernementalisme souple

Dans les organisations régionales ayant opté pour un « intergouvernementalisme souple », nous avons identifié plusieurs cas d'interventions restrictives et extensives, dont nous présentons quelques-uns ici.

[64] Des terrains destinés à travailler autant sur la CAN dont le siège est à Lima que sur l'Unasur, dont le siège est à Quito.

Le 12 mai 2016, le secrétaire général de l'Unasur Ernesto Samper prend la parole lors d'une conférence de presse et manifeste son inquiétude après la décision prise par le sénat brésilien de destituer temporairement la présidente élue, Dilma Rousseff. Un an plus tôt, il avait précisé son rôle :

> « Ce n'est pas à nous de maintenir les relations entre les Etats, c'est à eux de construire leurs liens entre eux, mais le rôle de secrétaire général est de protéger une série de valeurs : la continuité démocratique, la paix, les droits humains, et sur la base de ces valeurs et, dans ma fonction de secrétaire général, nous avons manifesté une série de préoccupations… »[65]

Cette intervention s'inscrit alors que le Brésil traverse depuis le début de l'année 2016 une crise politique importante. Le secrétaire général de l'Unasur dénonce les « pouvoirs factieux » et les « acteurs politiques qui font de la politique sans responsabilité politique »[66], visant explicitement le gouvernement intérimaire de Michel Temer, successeur de Dilma Rousseff. La conférence de presse fait l'effet d'une bombe car c'est la première fois dans la courte vie de l'Unasur qu'un secrétaire général intervient aussi explicitement au sujet d'une situation politique nationale, rompant ainsi avec le principe de non ingérence dans les affaires intérieures des Etats. La destitution de la présidente et son remplacement constituent pour Ernesto Samper un danger pour la stabilité démocratique du Brésil et un risque pour l'ensemble de la région. Il déclarera même que l'*impeachment* au Brésil a constitué un « coup d'Etat passif »[67], et convoquera sans succès une réunion extraordinaire des ministres des Relations extérieures en septembre 2016 afin d'intervenir sur ce dossier. Comme nous l'avons vu, il considère son intervention légitime, l'Unasur devant contribuer à la préservation de la stabilité démocratique régionale selon les traités. Ses prises de positions sont fortement critiquées. Dans un communiqué, José Serra, le ministre des Relations extérieures du gouvernement intérimaire de Michel Temer, s'insurge :

> « Les arguments présentés, bien qu'erronés, reposent sur des jugements de valeurs non fondés, et ces préjugés contre l'Etat brésilien (...) constituent de fausses interprétations de la Constitution et des lois du Brésil. De plus, ils transmettent l'interprétation absurde que les libertés démocratiques, le système représentatif, les droits humains et sociaux et les réalisations de la société brésilienne se trouveraient en danger. »[68]

Samper rétorque :

> « Un ex-président et secrétaire général de l'Unasur n'a pas à répondre à un ministre des Relations extérieures intérimaire. »[69]

---

[65] Entretien avec Ernesto Samper, Paris, 31 mai 2015, art. cité.

[66] Déclaration d'Ernesto Samper, réunion de presse, Unasur, Quito, 12 mai 2016.

[67] **http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/ernesto-samper-sobre-rousseff-quotes-golpe-estado-pasivoquot_33150**

[68] Communiqué officiel de José Serra, ministre des Relations extérieures, 13 mai 2016.

[69] Déclaration originale : « Un expresidente y secretario general de Unasur no tiene por qué responder a un canciller interino », **https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201605181059784338-brasil-canciller-atencion/**

Dans une configuration où le secrétaire général détient son pouvoir des autorités étatiques, on peut considérer, au-delà de l'interprétation « extensive » de la norme qui a sous-tendu l'intervention d'Ernesto Samper, que l'échange avec José Serra dépasse le cadre traditionnel des relations entre un secrétaire général et l'un de ses mandataires.

Il ne s'agit pourtant pas d'un cas isolé. Le secrétaire général bolivien de la Communauté andine des nations, Pablo Guzman Laugier, est au contraire intervenu dans un registre restrictif, et sa gestion d'une crise politico-commerciale opposant l'Equateur à la Colombie a entraîné sa démission deux ans et demi après son entrée en fonction, après que sa réaction trop lente et trop modérée a suscité l'émoi.

L'Equateur avait pris le 6 mars 2015 des mesures de sauvegarde défavorables aux autres Etats de la région, et Pablo Guzman Laugier avait décidé de lancer une enquête, comme le droit régional le lui permettait[70]. Le 23 avril 2015, soit plus d'un mois plus tard, il envoya une lettre au ministre du Commerce extérieur équatorien, dans laquelle il lui donnait un délai de dix jours ouvrés pour répondre. Ce qui pourtant figurait dans le dispositif légal d'action du secrétaire général fut considéré comme un crime de lèse-majesté par le président de la République équatorienne Rafael Correa, qui dénonça violemment ce comportement et déclara à la presse :

> « Le secrétaire général, car il ne s'agit même pas du secrétariat, on ne parle même pas d'un collectif, agit bien au-delà de ses attributions. »[71]

Il le qualifia même « d'ennemi » et mit le maintien de son pays dans l'organisation régionale en question. Cette crise ouverte n'était que le symptôme d'un malaise général lié à la personnalité du secrétaire général, qui finit par s'attirer l'inimitié de nombreux chefs d'Etat en raison de positions jugées parfois irrespectueuses à leur encontre lors de réunions publiques[72].

Cet épisode témoigne de la capacité du secrétaire général à geler un processus régional, mais également de l'ambivalence des Etats, qui se disaient « embarrassés car le secrétaire général ne faisait rien », avant de dénoncer les mesures qu'il avait prises.

D'autres secrétaires généraux sont allés très loin dans leurs déclarations officielles malgré la précarité de leur fonction et l'autorité souveraine des Etats. Celui de l'Aladi, Carlos Alvarez, a tenu des propos très critiques à l'égard de l'intégration régionale latino-américaine alors même qu'il agissait au nom d'une majorité des Etats de la région. Dans une déclaration à la presse, il affirma :

> « L'Amérique latine doit arrêter d'être "intégrationniste" dans les mots et "protectionniste dans les faits" car dans la réalité c'est une région sans importance dans le concert mondial. »[73]

---

[70] Article 49, décision 425 sur les règlements de procédure administrative du secrétariat général de la CAN.

[71] « Rafael Correa analizará continuidad de Ecuador en la CAN », *El Comercio*, 10 février 2015.

[72] Témoignage anonyme d'un fonctionnaire du secrétariat général de la CAN.

[73] **http://www.telesurtv.net/news/Secretario-del-ALBA-TCP-saluda-retiro-de-Venezuela-de-la-OEA-20170428-0062.html**

S'adressant ainsi aux ministres des Relations extérieures qui l'avaient élu, Carlos Alvarez endossait un leadership clair face aux Etats. Ce leadership, reconnu par le vice-ministre des Relations extérieures argentin Eduardo Zuaín[74], s'est décliné sur d'autres enjeux :

> « En Amérique latine, nous avons beaucoup d'organismes et proportionnellement peu d'intégration (…) A mon avis, il faut que les organismes internationaux latino-américains se complètent pour approfondir les processus d'intégration. (...) L'intégration régionale doit faire l'objet de compromis entre les partis politiques au sein de chaque Etat pour qu'elle ne dépende pas des disputes internes de pouvoir, ni de la position des gouvernements et puisse avancer car il y a des questions qui n'ont rien à voir ni avec la droite ni avec la gauche. »[75]

L'expression de l'autonomie dans l'intergouvernementalisme rigide

Des phénomènes d'écarts à la norme se repèrent également dans des organisations régionales qui n'ont pas octroyé de droit d'initiative au secrétaire général.

Celui du Sica, le Salvadorien Oscar Santamaria (2000-2004), a par exemple endossé un leadership non prévu par les traités régionaux. Il prônait une vision extensive de l'intégration centraméricaine, et est parfois intervenu au-delà de ses prérogatives. Il a dynamisé le fonctionnement de l'institutionnalisme du Sica en travaillant à la mise en œuvre des mandats présidentiels, et permis, surtout, une revitalisation de l'institutionnalisme centraméricain en en restructurant l'agenda. A l'issue du groupe consultatif de Stockholm de 1999, il avait été décidé que le nouvel agenda régional découlant de la catastrophe naturelle causée en 1998 par l'ouragan Mitch devait être présenté en janvier 2001. Entré en fonction en juin 2000, il sollicita directement un mandat des présidents centraméricains (fait sans précédent) pour pouvoir constituer des groupes de travail mobilisés sur son élaboration, malgré les délais serrés. Cette initiative fut une importante innovation institutionnelle en ce qu'elle constitua une inversion de la logique du processus décisionnel traditionnel *top-down* en vigueur au sein du Sica : seuls les présidents pouvaient émettre des mandats. Sur cette base inédite, « l'Agenda de transformation et modernisation de l'Amérique centrale pour le XXIe siècle » put être présenté devant le groupe consultatif de Madrid en janvier 2001. Cette volonté d'Oscar Santamaria de transformer et consolider la fonction du secrétaire général généra des tensions avec les chefs d'Etat et de gouvernement qui virent d'un mauvais œil cet activisme et la remise en cause de leur autorité politique sur le système. Comme nous l'a confié l'un des directeurs qui travaillait sous son administration :

> « Oscar Santamaria, c'était un secrétaire général plus complexe dans sa forme d'agir, fort et avec du pouvoir [sous-entendu « un peu trop »] et pas très souple. On était arrivé à la situation où certains présidents ne voulaient plus le voir, il y avait une rupture entre eux. »[76]

[74] **http://www.telam.com.ar/notas/201408/75386-aladi-chacho-lvarez-malvinas.html**

[75] **http://www.holaciudad.com/noticias/secretario-Aladi-dice-organismos-integracion_0_845915795.html**

[76] Entretien avec Omar Orozco, Sica, San Salvador, juillet 2011.

Son attitude très ambitieuse, voire aventureuse, lui valut d'acerbes critiques de la part des présidents et des ministres des Relations extérieures ainsi que de certains fonctionnaires régionaux[77]. A cet égard, Oscar Santamaria nous a raconté :

> « Un jour un président est venu me voir, en me disant "peut-être que vous n'étiez pas à votre place en venant nous dire à nous et aux autres présidents ce que nous devons faire". En d'autres termes, il me disait "vous pouvez partir demain si vous continuez à faire ce que vous faites". Je lui ai répondu "merci Président mais mon intention n'est pas celle-ci, mon intention est qu'avance l'intégration et que l'intégration devienne l'outil principal, pour vous, pour aller chercher la construction du développement, ce dont l'Amérique centrale a besoin depuis un bon moment". Malgré les inconvénients que j'ai rencontrés, devant l'opposition des ministres des Relations extérieures et, d'une certaine manière, l'absence de sympathie des présidents, j'ai continué à travailler, à armer des équipes de travail, nous avons réformé une partie de la structure de ce qu'était l'institutionnalisme centraméricain. »[78]

Ce témoignage, confirmé lors d'autres entretiens[79], révèle la tension et l'ambigüité qui entourent cette fonction, et montre à quel point Oscar Santamaria est allé défier la norme et tester les limites de son autonomie d'action durant son mandat. Cette attitude était cohérente avec sa volonté de faire du secrétariat général une force de proposition à part entière et d'orienter son action vers la défense des intérêts régionaux. Le pendant de cette lutte pour l'intérêt général va bien sûr de pair avec l'augmentation du prestige et le renforcement de la légitimité du secrétariat général. Une telle attitude sert tant les intérêts des acteurs individuels que ceux des organisations, qui parviennent ainsi à capter des ressources et à sécréter de nouvelles formes de pouvoir.

Un autre exemple est fourni par le secrétaire général de l'OEA, qui ne dispose que d'une voix consultative et n'a aucune latitude décisionnelle. La bataille engagée par le secrétaire général uruguayen Luis Almagro contre le président vénézuélien Nicolas Maduro est emblématique des interventions hors cadre que nous étudions. Cet épisode a démarré lorsque Luis Almagro a publié le 18 mai 2016 un communiqué à l'attention du président Maduro dans des termes d'une rare violence :

> « Tu trahis ton peuple et ta supposée idéologie avec tes diatribes sans contenu, tu es un traitre de l'éthique politique avec tes mensonges et tu trahis le principe sacré de la politique qui est de se soumettre au scrutin de ton peuple. (…) Nier la consultation du peuple, lui nier la possibilité de décider, te transforme en un petit dictateur de plus, comme tous ceux qu'a déjà connus le continent. »

Ce fut le début d'une guerre ouverte entre l'OEA et le Venezuela, qui s'enfonçait dans la crise économique, sociale et politique, au cours de laquelle Almagro assuma un leadership décomplexé. A une question posée par un journaliste d'ABC au sujet de son activisme, il répondit :

---

[77] Entretien avec un fonctionnaire du Sica, San Salvador, mai 2010.

[78] Entretien avec Oscar Santamaria, Paris, 26 janvier 2012.

[79] En particulier avec Omar Orozco à San Salvador en juillet 2011.

« Ce n'est pas le sujet de l'activisme. Je crois qu'il existe une grande confusion au sein de l'opinion publique ou du politique dans le continent si on pense que c'est un jeu de l'activisme. En réalité, il est question de quelque chose de très simple et de très compliqué à la fois. Il s'agit simplement du fait que l'organisation doit se trouver en accord avec les principes et valeurs fondamentales, avec la démocratie, les droits de l'homme, la sécurité et le développement. Et au cœur du sujet démocratique, l'action du secrétaire général doit être en accord avec la Charte démocratique et la résolution 1080. Le secrétaire général, pour faire un bon travail, doit s'accrocher à ces principes. Il doit collaborer avec les pays pour éradiquer les mauvaises pratiques, il doit aider les systèmes politiques à trouver des solutions dans les moments de crise et doit faire la promotion de solutions quand les pays se trouvent face à une impasse. La tâche est essentiellement de construire, et si on analyse les actions menées, elles ont essentiellement été destinées à construire avec pratiquement tous les pays. »[80]

La réaction forte de différents membres de l'organisation témoigne de cet interventionnisme « extensif », au regard du rôle formel dévolu, qui a suscité une véritable polarisation de l'organisation régionale. Dans une interview donnée au journal *Correo del Sur*, Diego Pary, ambassadeur de Bolivie auprès de l'OEA souligne :

« Les Etats décident de moins en moins et le secrétaire général et les autres secrétaires prennent, eux, toujours plus de décisions, alors que ce sont des fonctionnaires de l'organisation. En somme, les fonctionnaires se retrouvent à avoir plus de pouvoir que les propriétaires de l'organisation. »[81]

Du côté vénézuélien, l'ambassadeur auprès de l'OEA a déclaré que la décision du secrétaire général d'invoquer la charte démocratique pour suspendre le pays de l'organisation était « inacceptable et illégale », et la ministre des Relations extérieures de l'époque, Delcy Rodriguez, a annoncé qu'elle convoquerait un conseil pour « évaluer le comportement d'Almagro »[82].

De telles interventions extensives sont devenues habituelles sous la gestion du bolivien David Choquehuanca, devenu secrétaire général de l'Alba le 1er janvier 2017. Cette organisation régionale fortement politisée, conduite par le Venezuela, associe des Etats du Sud du continent (Bolivie, Cuba, Equateur, Venezuela), d'Amérique centrale (Nicaragua) et des Etats insulaires de la Caraïbes (Antigua et Barbuda, Dominique, Saint Vincent et Grenadines, Sainte-Lucie, Suriname). Dans plusieurs déclarations à la presse, David Choquehuanca a ciblé en particulier l'OEA et son secrétaire général, Luis Almagro.

« Elle [l'OEA] ne soutient pas la démocratie, ne soutient pas nos peuples et par conséquent, cela ne vaut pas la peine qu'elle continue à exister (…) Au lieu de soutenir l'unité et la souveraineté des peuples, l'OEA se prête aux jeux des intérêts impérialistes. »[83]

---

[80] **http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/en-paraguay-la-racionalidad-ha-imperado-y-encontrado-el-rumbo-1586822.html**

[81] **http://correodelsur.com/politica/20170402_bolivia-preside-el-consejo-permanente-de-la-oea.html**

[82] **http://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/internacional/2017-04-05/canciller-rodriguez-acusa-almagro-alentar-desestabilizacion-venezuela/**

[83] **http://www.telesurtv.net/news/Secretario-del-ALBA-TCP-saluda-retiro-de-Venezuela-de-la-OEA-20170428-0062.html**, art. cité.

Il l'a accusée d'ingérence dans les affaires intérieures de son propre pays, au-delà de la situation qui touchait le Venezuela :

> « Ce qui s'est passé avec l'OEA est qu'elle est allée contre ses principes et, à travers le secrétaire général Luis Almagro, a voulu devenir un acteur politique dans les affaires internes de cette nation de la Caraïbe, sans chercher à trouver une solution (…) Almagro a voulu s'immiscer dans les affaires internes de la Bolivie, donner son avis sur des affaires judiciaires en cours concernant certains de nos citoyens et, sans qu'on le lui demande, il a mandaté un représentant pour traiter les affaires relatives à notre pays. »[84]

Dans le contexte de conflictualité qui était celui du Venezuela, et face à une polarisation politique importante du continent, une telle prise de parole d'un secrétaire général représentant une organisation régionale était atypique et sans précédent. Là où prévalent par la règle et la tradition la réserve et la discrétion, David Choquehuanca s'est non seulement exprimé politiquement, ce qui ne figure pas dans ses prérogatives, mais il a également prêté le flanc à des critiques.

Si enfin l'on s'attache au Mercosur, nous savons que selon le protocole d'Ouro Preto, le secrétaire général n'a pas de force de proposition ni d'initiative. Toutefois, en 2002, la décision du Conseil du marché commun (CMC) n°30/02 a introduit une compétence d'appui technique dans le but de « proposer selon une perspective régionale, des perspectives d'action aux organes de décision du Mercosur ». Doté de cette nouvelle compétence, le secrétariat du Mercosur, dirigé par le brésilien Reginaldo Braga Arcuri (2003-2005), a réalisé dès 2004 un premier rapport semestriel intitulé « Une mise au point pour le processus d'intégration régionale »[85], dans lequel il faisait une série de propositions concernant d'une part le renforcement institutionnel du processus d'intégration, d'autre part des lignes directrices pour l'élaboration, la rédaction, le contenu et la structure des normes de l'organisation. Ces propositions ont par ailleurs été alimentées par la signature d'un projet de coopération avec la Banque interaméricaine de développement (BID) pour le « renforcement institutionnel du Mercosur et la consolidation du marché régional ». Six rapports semestriels ont été publiés jusqu'en juillet 2006, qui ont permis de réaliser à échéances régulières l'évaluation du processus régional. Les Etats membres du Mercosur ont ensuite décidé de mettre un terme à l'initiative. En réalité, dès 2004, une résolution du Groupe marché commun avait limité cette faculté de proposition, en établissant que les demandes d'appui technique du secrétariat du Mercosur devaient faire l'objet d'un consensus au sein des organes de décision et ne devaient pas concerner de questions sujettes à controverses entre les Etats membres. On peut comprendre ce retour en arrière à la lumière d'une autre décision, celle de retirer le rapport semestriel de la page Internet de l'institution. Les Etats membres se montraient ainsi très soucieux de préserver leur pouvoir de contrôler les dynamiques internes du projet régional.

[84] **http://www.cubadebate.cu/especiales/2017/06/07/david-choquehuanca-debemos-retomar-el-sentir-de-los-padres-del-alba-fidel-y-chavez/#.WjoVxI5FfBI**

[85] « Un foco para el proceso de integración regional ».

Si la crise du Venezuela a contribué à favoriser une rhétorique décomplexée, on observe qu'en dépit des cadres formels, les secrétaires généraux ont presque uniformément contourné leurs attributions (dans une moindre mesure au sein du Mercosur), se faisant acteurs de la décision ou du jeu politique régional. Même dans les organisations dotées d'un intergouvernementalisme rigide, la majorité d'entre eux ont agi dans la période récente au-delà de ce que la fonction autorisait. Leurs actions ont ainsi nourri l'évolution des équilibres des pouvoirs ainsi que des alliances politiques sur le continent. Dans un autre registre, certains sont intervenus dans la prise de décision en influençant directement le contenu de l'agenda régional et les institutions. Des cas emblématiques ont été identifiés au sein du Sica et de l'Aladi notamment. Cela marque une profonde rupture avec une tradition historique attachée à leur fonction.

Tableau 6
Types d'interventions des secrétaires généraux latino-américains

		Types d'interventions	
		Intervention extensive	Intervention restrictive
Schéma décisionnel régional	Intergouvernementalisme souple	Unasur	CAN
	Intergouvernementalisme rigide	Sica/Mercosur/ Aladi/Alba/OEA	

Les modes d'affirmation de l'autonomie

Sortir du cadre n'est pas un comportement anodin pour un secrétaire général, le risque institutionnel est fort. Un certain nombre de conditions et de garanties sont donc nécessaires pour qu'un secrétaire général décide d'aller au-delà de ses attributions et de ses prérogatives. Nous allons détailler trois cas d'institutions (le Sica, l'Unasur, la CAN), en accordant une attention particulières à l'équilibre ou déséquilibre des coalitions étatiques, aux moyens institutionnels, aux capacités individuelles de leadership, à l'existence de crise économique et/ou politique, à la présence d'acteurs extérieurs influents et enfin à l'ambiguïté institutionnelle.

• Union des nations du Sud (Unasur)

Au sein de l'Unasur, on a vu qu'Ernesto Samper avait fait le choix d'une intervention extensive. Pris entre la pression du bloc bolivarien (Venezuela, Equateur, Bolivie) et les crises interne de deux Etats pivots de l'organisation (Venezuela et Brésil), il a reconnu que son statut d'ancien président de la Colombie lui avait conféré une grande liberté de ton et de parole[86]. Ce sentiment de légitimité explique également la manière dont il a remis en place le ministre intérimaire des Relations extérieures brésilien José Serra (voir *supra*).

[86] Entretien avec Ernesto Samper, Paris, 30 mai 2016.

A la tête d'un secrétariat général consolidé par la présence de cinq directeurs et d'un nombre croissant de fonctionnaires, Samper s'est progressivement construit une position forte à la tête de l'Unasur. Comme l'a souligné Yuri Chillan[87] :

> « Lorsque Ernesto Samper est arrivé, il a demandé à ce que soient créées des directions pour fournir un appui technique sur les dossiers. »

A la question de savoir par ailleurs si une autonomie était possible à ce poste, il a répondu : « l'autonomie ne peut exister qu'avec l'expérience personnelle et le poids du secrétaire général ».

Samper a toujours souligné que le secrétariat général de l'Unasur ne recevrait aucune instruction, ni de gouvernements de la région, ni d'entités étrangères à l'organisation[88]. Il a imposé une autorité forte flirtant avec la ligne rouge de l'autonomie de sa fonction vis-à-vis des chefs d'Etat.

Le processus de sélection du nouveau secrétaire général de l'Unasur témoigne aujourd'hui des effets induits que son mandat laissera sur la fonction. Des candidats (comme l'argentin José Octavio Bordón, que soutenait le président argentin Mauricio Macri) ont été dans un premier temps écartés par les Etats membres parce qu'ils n'avaient ni occupé de fonction présidentielle ni été ministres des Relations extérieures. Cette exigence semble être devenue une règle non écrite du règlement de l'organisation[89]. Pour autant, certains Etats ont été refroidis par l'autonomie qu'avait pu conquérir Samper, comme l'indique Yuri Chillan :

> « En fait il existe les deux avis actuellement. Le Paraguay et le Chili veulent d'une figure moins politique. Par exemple, le Paraguay veut un candidat plus contrôlable. »[90]

Par ailleurs, Samper s'est positionné en médiateur dans la crise vénézuélienne en portant l'initiative du groupe des présidents et en y conviant le Vatican. Cette initiative n'a cependant pas plu aux pays de la région qui ont manifesté leur gêne vis-à-vis du comportement du secrétaire général, notamment le Paraguay et le Pérou. Selon un haut fonctionnaire appartenant à son cabinet :

> « Samper a souvent été accusé de faire le jeu de Maduro (…) Deux pays ont particulièrement questionné le travail de Samper, le Paraguay et le Pérou. Les relations entre le Venezuela et le Paraguay sont extrêmement compliquées car le Paraguay a un retard de paiement de pétrole de près de 300 millions de dollars. Au Pérou, le ministre des Relations extérieures est ouvertement pro-Etats-Unis, comme le président d'ailleurs, il a été très critique à l'égard de Samper. »[91]

En effet, dans un entretien à la presse, le ministre des Relations extérieures paraguayen Eladio Loizaga a déclaré qu'il ne se sentait « pas du tout en accord avec l'attitude [d'Ernesto Samper

[87] Entretien avec Yuri Chillan, directeur de cabinet d'Ernesto Samper, Quito, 9 mai 2017.

[88] « Argentina apoyó la permanencia de Samper en la Unasur », *Clarin*, 26 août 2016.

[89] D. Bilotta, « Polarizacion. Cambiemos no capitaliza la crisis del PJ. Desorientaciones tras el acto de la CGT », *Perfil*, 11 mars 2017.

[90] Entretien avec Yuri Chillan, directeur de cabinet d'Ernesto Samper, Quito, 9 mai 2017.

[91] Entretien avec un haut-fonctionnaire du cabinet d'Ernesto Samper, Quito, 9 mai 2017.

qui] agit par initiative propre, en plus de ne pas réaliser les engagements assumés (…) Samper doit comprendre que l'Unasur est dirigée par les Etats »[92]. Cette déclaration reflète le malaise qui peut exister autour d'une fonction dont les contours sont autant définis par les traités que par l'usage.

- **Système d'intégration centraméricain (Sica)**

Dans le cas du Sica, on observe principalement une convergence des facteurs de déstabilisation. L'activisme du secrétaire général salvadorien Oscar Santamaria s'est inscrit dans un contexte de crise régionale concomitant à la mise en œuvre d'un processus complexe de réforme organisationnelle.

La rareté des ressources et les problèmes de coordination interne avaient été les principaux *leitmotive* de la première réforme institutionnelle du Sica lancée en 1997. Elaborée conjointement par la Cela et la BID, la réforme orientait les institutions dans la voie de la flexibilité, s'opposant à la simple expression de la coopération interétatique (minimalisme institutionnel) ou du communautarisme supranational (leadership institutionnel). L'un des volets majeurs de cette réforme consistait à unifier les secrétariats sectoriels au sein du secrétariat général pour constituer une sorte de « Bruxelles d'Amérique centrale ». Ce choix a modifié en profondeur les relations de pouvoir entre les acteurs du système et a attisé des tensions autour du partage des ressources, permettant à Oscar Santamaria de développer un leadership institutionnel fort. Il a consolidé le secrétariat général en augmentant les ressources humaines et en leur consacrant une direction, et le budget a légèrement augmenté sous son administration. Ce renforcement, dans un contexte où les secrétariats sectoriels (sociaux, environnementaux, culturels) devaient se conformer à de nouveaux rapports hiérarchiques, a accusé la position centrale du secrétaire général au sein du Sica.

Cette capacité de leadership institutionnel a été renforcée par l'effet de la catastrophe naturelle survenue à la suite du passage de l'ouragan Mitch, qui a empêché que la réforme organisationnelle aboutisse et a réorienté la coopération dans une logique régionale en accentuant la dépendance extérieure. Ce phénomène s'explique principalement par l'inéfficacité des institutions étatiques à intervenir face à la crise. Les coopérations espagnole et européenne se sont alors rapprochées d'Oscar Santamaria, qui entendait endosser un costume de leader régional. Quelques années plus tard, il l'avouait explicitement :

> « J'ai réussi beaucoup de choses mais peut-être pas la plus importante qui aurait été de donner un rôle aux institutions au-delà de l'exécution, un rôle de proposition et nous convertir, pourquoi pas, en promoteurs du processus. Le secrétariat général avait un simple caractère exécutif, je voulais le convertir en caractère propositionnel. »[93]

Dans la pratique, comme on l'a vu, il a bouleversé le processus traditionnel de prise de décision au sein du Sica en inversant le sens de la gouvernance (voir *supra*) :

[92] **http://laestrella.com.pa/internacional/america/paraguay-pide-unasur-deje-tinte-ideologico/23998613**

[93] Entretien avec Oscar Santamaria, Paris, 26 janvier 2012.

> « Je suis arrivé en juin, présenter un agenda d'un ensemble de pays devant un forum mondial n'était pas une chose facile. J'ai demandé à ce moment-là ce qu'avait fait l'ingénieur Leal [le précédent secrétaire général] et on me répondit qu'il avait laissé une base, une base d'idées… mais bon, pas grand-chose… Il a fallu que je gère. J'ai demandé un mandat au sommet présidentiel pour que je puisse travailler avec une équipe, nous avons constitué cette équipe et travaillé 24h/24 pour présenter l'agenda à Madrid en janvier 2001. Et le résultat, ce fut l'agenda que j'ai présenté à Madrid. »[94]

Cette prise d'initiative s'inscrivait dans un contexte particulier, celui de la restructuration des rapports de force au sein du Sica et l'affirmation d'un leadership clair par le secrétaire général. S'il n'a pas occupé de fonction présidentielle, Oscar Santamaria est probablement le secrétaire général doté de la carrière la plus prestigieuse. Trois fois élu député de la nation, il est ancien ministre des Relations extérieures du Salvador (1994-1995), a été ministre de gouvernement et ministre de la Justice. Il a par ailleurs signé les accords de paix de Chapultepec pour le gouvernement salvadorien le 16 janvier 1992. Docteur en droit et entrepreneur appartenant à la droite salvadorienne, il est donc arrivé à la tête du Sica avec l'objectif de faire avancer l'intégration, d'autant plus qu'il prenait ses fonctions dans le contexte de crise post-Mitch.

- **Communauté andine des nations (CAN)**

Le cas de Pablo Guzman Laugier est spécifique car le poids de son inaction a créé une situation de tension sans précédent et l'a contraint à démissionner le 12 janvier 2016 après deux années et demi à la tête de l'organisation régionale andine. Il a été confronté à une situation d'affirmation des rapports de force entre les Etats-membres de la CAN, découlant notamment des mesures prises par l'Equateur en matière de protection commerciale. Face à l'émergence d'un axe alternatif de coopération orienté exclusivement vers le commerce, l'Alliance du Pacifique, au sein duquel se retrouvaient le Pérou et la Colombie (avec le Mexique et le Chili), l'Equateur avait décidé de durcir le ton afin de protéger ses intérêts commerciaux. Si la posture ferme du président Correa à l'encontre du secrétaire général andin peut s'expliquer par les nécessités d'une stratégie économique à l'égard des Etats voisins et de l'émergence d'un projet régional alternatif dont l'Equateur ne faisait pas partie, il faut également mentionner l'importance fondamentale de la question de la souveraineté au sein de la gauche progressiste qui a émergé sur le continent à partir du milieu des années 2000.

En effet, si l'Equateur a adopté dès l'élection de Rafael Correa une nouvelle Constitution explicitement pro-intégrationniste (« un pays démocratique, engagé en faveur de l'intégration latino-américaine »), l'intégration régionale constitue pour les forces progressistes (dont le Venezuela et la Bolivie) un régime de développement à part entière destiné à garantir la souveraineté nationale. Cependant, comme le suggère Olivier Dabène, « la juxtaposition de la défense de la souveraineté et de la promotion de l'intégration est une nouvelle illustration de l'instrumentalisation de l'intégration à des fins de résistance aux pulsions hégémoniques

[94] *Ibid.*

des Etats-Unis »[95], et nous ajoutons « de toute puissance ou acteur extérieur ». C'est en prenant en compte cet aspect essentiel de la politique latino-américaine que l'on peut comprendre la virulence des attaques du président équatorien à l'encontre du secrétaire général. Ce sont les raisons pour lesquelles, à l'occasion du courrier officiel adressé au ministre du Commerce équatorien, Rafael Correa dénonça violemment le comportement du secrétaire général (voir *supra*)[96]. Il le qualifia même « d'ennemi », annonça qu'il porterait plainte car la CAN agissait manifestement contre les intérêts de son pays, et engagea une réflexion sur la pertinence du maintien de l'Equateur dans l'organisation régionale.

La personnalité du secrétaire général entre en jeu quand on constate que très rapidement Pablo Guzman Laugier s'était aliéné l'ensemble des chefs d'Etat du bloc régional. Parallèlement à l'affaire équatorienne, son faible sens de la diplomatie constitua une explication décisive des tensions qui émergèrent au sein de la CAN. Frontal, rugueux, peu enclin au dialogue et au compromis, le secrétaire général Guzman « voulait se battre avec tout le monde » selon un fonctionnaire régional, alors que pour un tel poste il est nécessaire de « savoir parler, avoir de bons contacts, voyager »[97]. Il finit par être *persona non grata* en Equateur, tandis que la Colombie et le Pérou s'entendaient enfin pour faciliter son départ.

Sa trajectoire professionnelle constitue un facteur explicatif additionnel. Avant d'occuper le poste de secrétaire général, Guzman avait occupé très peu de postes diplomatiques. Il n'avait été que chef d'unité d'analyse de politique extérieure au ministère des Relations extérieures, soit davantage un poste de bureau que de terrain. A plus haut niveau, il avait été vice-ministre du Commerce extérieur pendant deux années. Comparé aux autres secrétaires généraux, Guzman Laugier est celui qui disposait du « bagage diplomatique » le plus léger lorsqu'il endossa la fonction.

Enfin, on ne peut évacuer le poids du contexte dans lequel intervint cet épisode. On se souvient en effet du contexte délicat que représentait la réforme profonde de l'organisation régionale andine lors de la mise en œuvre du processus de réingénierie qui accompagna l'arrivée de Guzman Laugier. La réduction drastique du nombre de fonctionnaires régionaux et de son budget, le recentrage de son agenda sur un axe prioritairement commercial, ont recadré le périmètre général d'action de l'organisation, en dépit de la permanence des protocoles sectoriels.

Sur la base des critères d'observation mentionnés plus haut, que nous synthétisons dans le Tableau 7, deux variables explicatives se détachent à l'issue de l'étude de ces trois cas pour rendre compte de l'affirmation de l'autonomie des secrétariats généraux régionaux : l'ambiguïté institutionnelle et le leadership, soit l'existence de dispositions individuelles propices au développement de l'action autonome. Nous explorerons les autres cas à la lumière de l'ensemble des critères, davantage contextuels, et plus précisément des deux variables identifiées.

[95] O. Dabène, « Au-delà du régionalisme ouvert », *in* O. Dabène (dir.), *La Gauche en Amérique latine*, *op. cit.*

[96] El Comercio, « Rafael Correa analizara continuidad de Ecuador en la CAN », art. cité.

[97] Entretien avec un fonctionnaire de la CAN, Lima, mai 2016.

Tableau 7
Synthèse des variables

		Déséquilibre du pouvoir	Leadership	Crise économique	Crise politique	Dépendance extérieure	Ambiguïté institutionnelle	Moyens organisationnels
Intervention extensive	Unasur	oui	oui	non	oui	non	oui	oui
	Sica	non	oui	oui	non	oui	oui	oui
Intervention restrictive	CAN	oui	oui	non	oui	non	oui	non

- **Organisation des Etats américains (OEA)**

L'intervention extensive de Luis Almagro à l'OEA s'inscrit dans le contexte exceptionnel de crise politique au Venezuela. Si l'on ne peut parler d'évolution spécifique concernant les moyens organisationnels, ni de dépendance extérieure au sujet des ressources financières, on évoquera une évolution notable de la politique extérieure des Etats-Unis à l'égard de l'Amérique latine. Après avoir pris leurs distances en 2003, ces derniers manifestent un regain d'attention depuis le début de la décennie 2010, lié à la présence croissante de la Chine dans le continent, aux crises répétées affectant leur frontière Sud – la crise des mineurs – et leur relation renouvelée avec Cuba. La personnalité d'Almagro n'est par ailleurs pas négligeable. Comme nous l'avons observé plus haut, l'ancien ministre des Relations extérieures uruguayen assume une posture fortement opposée au régime de Nicolas Maduro, et son leadership au niveau du secrétariat s'inscrit dans une organisation profondément polarisée par la crise vénézuélienne.

- **Association d'intégration latino-américaine (Aladi)**

Carlos Alvarez développe ses initiatives, parmi lesquelles la création d'un accord économique et commercial intégral latino-américain, dans un contexte particulier. A l'échelle mondiale, la crise économique et celle du multilatéralisme conduisent à la promotion de la convergence. Par ailleurs, à l'échelle continentale, l'essor des régionalismes en Amérique latine implique une cohabitation entre l'Aladi, le Mercosur, l'alliance du Pacifique, la CAN et l'Alba. En dépit de l'absence de droit d'initiative, le secrétaire général contourne cette règle dans le contexte particulier de fin de second mandat, rare cas de renouvellement de mission (seule l'OEA en a connu dans le passé). Sa réélection en 2014 s'est faite parallèlement à une reconnaissance de l'autorité politique gagnée par l'organisation sous sa gestion et a témoigné de son profil de haut niveau, doté d'une sociabilité régionale acquise à travers ses précédentes fonctions de vice-président de la république d'Argentine, sous l'administration de Cristina Kirchner.

• **Alliance bolivarienne pour les Amériques (Alba)**

Depuis le décès d'Hugo Chavez, l'Alba est en perte de vitesse. La crise économique, politique et sociale que connaît le Venezuela questionne la pertinence d'une alliance qui a reposé sur le levier pétrolier. Cette capacité de leadership politique et économique sur la scène régionale remise en question, c'est l'ensemble de l'Alliance qui s'est vu affaibli, malgré quelques soutiens inconditionnels venus de la Bolivie d'Evo Morales et du Nicaragua de Daniel Ortega. On note donc un positionnement institutionnel incertain dans une configuration de rééquilibrage des forces à l'échelle du continent. Pour comprendre les interventions extensives de David Choquehuanca, il faut mettre en avant l'appui de l'Etat bolivien dont il a été pendant près de dix ans ministre des Relations extérieures. Proche d'Evo Morales, il assume le rôle de soutien du voisin vénézuélien et la mission de renforcement de l'Alba dans un contexte difficile. Dans ce cas de figure, la crise constitue la principale clé de lecture de ses interventions. Par ailleurs, on relèvera d'un point de vue organisationnel que la prise de fonction de David Choquehuanca s'inscrit dans un contexte de révision générale des moyens disponibles pour l'organisation et dans le cadre inédit d'un secrétariat formellement constitué avec un siège installé à Caracas. Notons enfin que le poste est confié pour la première fois à un personnage politique de haut rang, ancien ministre, alors que ses précédents titulaires étaient respectivement ambassadeur du Venezuela aux Etats-Unis et auprès de l'OEA (Bernardo Alvarez) et ambassadeur du Venezuela en Equateur (Rodolfo Sanz).

• **Marché commun du Sud (Mercosur)**

Dans le cas du Mercosur, l'écart à la fonction est relatif. Les Etats membres ont tâtonné avant d'octroyer une compétence au secrétariat, puis se sont rétractés. Mais cette innovation institutionnelle a reflété une interprétation extensive du rôle de secrétaire général dans le fonctionnement très encadré de l'organisation.

Cette innovation s'est inscrite dans un processus de réformes organisationnelles qui lui conférait de nouvelles compétences, consolidant notamment la dimension de l'appui technique, et s'est inséré dans une refonte plus vaste du Mercosur face aux ambiguités institutionnelles croissantes. Comme l'a signalé le premier rapport semestriel de l'organisation sud-américaine, « les organes décisionnels du Mercosur ont produit un volume important de normes, 1 112 règles juridiques, dont environ 560 sont entrées en vigueur »[98]. Face à l'évolution normative régionale, le rapport a mis le doigt sur des dysfonctionnements institutionnels dont la non incorporation des normes, le manque de clarté, de lisibilité et d'efficacité du processus législatif, et l'absence d'unification des principes et stratégies d'action. Ce diagnostic appelait la création d'une nouvelle typologie normative, d'un régime juridique pour les Etats associés et un processus législatif clair et efficace. Ces propositions qui émanaient du rapport semestriel ont donné une incarnation concrète à la nouvelle compétence du secrétariat : pouvoir émettre des propositions aux Etats membres. Ce qui répondait aux besoins d'une

[98] Mercosur, « Premier rapport semestriel », 2004, p. 32.

organisation qui nécessitait d'être rationnalisée et restructurée du fait de l'évolution générale du système depuis la signature du protocole d'Ouro Preto en 1994.

Si le directeur brésilien Reginaldo Braga Arcuri (2003-2005) possèdait un profil classique de fonctionnaire de haut niveau dans le secteur industriel et donc de bon connaisseur des mécanismes intergouvernementaux mercosuriens, les équilibres des pouvoirs au sein de la région constituent une clé de compréhension des évolutions alors en cours. En effet, la réforme du secrétariat de 2002 s'est inscrite dans une période qui a vu un double changement de gouvernement dans la région, au Brésil avec l'arrivée de Lula da Silva et en Argentine avec celle de Nestor Kirchner. La normalisation des relations entre le Brésil et l'Argentine a créé un cadre favorable dans un premier temps pour le développement du Mercosur.

Le Brésil exerçait par ailleurs un pouvoir hégémonique sur la région, qui allait d'ailleurs conduire à la création de l'Unasur. A la logique néomercantiliste des années 1990, se substituait un modèle orienté davantage vers une plus grande solidité institutionnelle, avec des organes dotés de compétences et de personnels pouvant aller même au-delà des intérêts nationaux[99]. Il s'agissait là d'une petite révolution dans l'intergouvernementalisme mercosurien porté alors par le Brésil. C'est en cela qu'il n'était pas anodin de voir ainsi se développer et être mises en œuvre de nouvelles compétences au sein du secrétariat, alors même qu'il était dirigé par un Brésilien qui, fait exceptionnel et hors de la légalité régionale, obtint d'être maintenu une année supplémentaire à la direction du secrétariat du Mercosur, grâce à la pression de l'ambassadeur brésilien en Uruguay auprès de ses collègues du bloc régional.

Enfin, le renforcement des institutions régionales bénéficiait de soutiens de la part d'acteurs extérieurs. Les propositions formulées par le directeur brésilien furent ainsi alimentées par la signature d'un projet de coopération avec la BID pour le « renforcement institutionnel du Mercosur et la consolidation du marché régional ».

Si les rapports semestriels ont permis de dresser une évaluation du processus régional à échéances régulières, ils ont manifestement dérangé les Etats membres qui décidèrent d'y mettre un terme et de se rétracter sur la question de l'autonomie de proposition du secrétariat, la demande d'appui technique devant faire l'objet d'un consensus au sein des organes de décision. On voit là une volonté d'assise du modèle mercosurien sur les bases classiques et originaires de l'intergouvernementalisme, modèle au sein duquel les Etats conservent le contrôle.

[99] S. Gratius (dir.), *Mercosur y Nafta. Instituciones y mecanismos de decision en procesos de integracion regional*, Madrid, Iberoamericana, 2008.

Tableau 8
Synthèse générale des cas étudiés

		Déséquilibre du pouvoir	Leadership	Crise économique	Crise politique	Dépendance extérieure	Ambiguïté institutionnelle	Moyens organisationnels
Intervention extensive	Unasur	oui	oui	non	oui	non	oui	oui
	Sica	non	oui	oui	non	oui	oui	oui
	Mercosur	oui	non	non	non	oui	oui	oui
	OEA	oui	oui	non	oui	non	oui	non
	ALADI	oui	oui	non	oui	non	non	-
	Alba	oui	oui	oui	oui	non	oui	-
Intervention restrictive	CAN	oui	oui	non	oui	non	oui	non

Conclusion

Jamais les secrétaires généraux des organisations régionales latino-américaines n'avaient fait l'objet d'une exploration empirique dans une perspective comparative. Comme leurs titulaires, ils sont les acteurs d'une gouvernance régionale que l'on peut qualifier d'« invisible » et constituent un impensé du régionalisme latino-américain. Dans un contexte pratique et théorique où l'on a tendance à présenter celui-ci comme prisonnier des logiques intergouvernementales, nous apportons un contrepoint empirique détaillé démontrant que la prise en compte des acteurs non étatiques, et en particulier des acteurs régionaux, demeure fondamentale pour parvenir à une compréhension du fonctionnement du phénomène régional.

Dans une variété de cadres institutionnels plus ou moins contraignants, les secrétaires généraux ont su trouver les moyens de prendre des initiatives, voire même d'exercer le leadership. Dans les organisations régionales latino-américaines, il apparaît que l'ambiguïté institutionnelle liée tantôt à l'équivocité des normes régionales, tantôt à la difficulté de leur mise en œuvre constitue un facteur favorable à l'émergence des comportements autonomes. Nous confirmons donc sur de nouveaux terrains les apports des sociologues des organisations. Cette variable n'est pas isolée en revanche. Nous l'avons vu, les dispositions individuelles des secrétaires généraux constituent un facteur décisif de l'affirmation de leur autonomie. L'expérience, le statut et/ou la légitimité sont autant de composantes qui lui sont indispensables.

Nous avons concentré notre attention ici sur des cas saillants. Cependant, nous constatons dans chacune des situations observées que les interventions ont postérieurement produit un

effet de seuil sur lequel se sont consolidés les secrétariats généraux. Au sein du Mercosur, l'ouverture à l'initiative du secrétariat a préfiguré la transformation du secrétariat administratif en secrétariat technique dans une version organisationnelle consolidée participant davantage aux activités du système, sans pour autant bénéficier d'une publicisation plus importante de son fonctionnement. Au sein de l'Unasur, l'interprétation extensive du rôle du secrétaire général Samper a fixé comme règle non écrite l'exigence pour le titulaire du poste d'un statut de haut rang. De la même façon, au sein du Sica, l'administration d'Oscar Santamaria a posé l'ensemble des jalons de l'institutionnalisation du secrétariat notamment sur des bases alimentées par la coopération internationale. Sa consolidation administrative et la création d'espaces de dialogue avec les coopérants internationaux constituent les fondements de la phase de bureaucratisation qui suivra. Le cas de la CAN est spécifique dans cette dynamique car l'écart à la norme est caractérisé par une dimension restrictive (inaction) qui a contribué dans le processus de réingénierie à diminuer le périmètre d'intervention du secrétariat avec une réduction drastique de ses ressources.

Il serait fructueux, pour bénéficier d'une vision plus précise de la gouvernance régionale latino-américaine, de travailler également sur une temporalité plus longue, d'élargir l'exploration empirique à un plus grand spectre d'acteurs, et de pousser plus loin les recherches vers les cabinets des secrétariats généraux régionaux, les directions techniques ou sectorielles, les fonctionnaires et assistants afin d'avoir un aperçu plus fin de la structuration des enjeux de pouvoir et de légitimité au sein des organisations régionales. La prise en compte des acteurs nationaux évoluant dans les ministères dans les directions dédiées aux questions régionales constitue une étape complémentaire de l'exploration empirique des régionalismes latino-américains. Une telle exploration, qui plus est dans une perspective comparative, alimentera une sociologie politique du régionalisme latino-américain propice à l'analyse détaillée de la façon dont les régions sont façonnées.

Annexe
Chronologie des mandats des secrétaires généraux latino-américains

	Nom	Nationalité	Début mandat	Fin mandat
Unasur	Nestor Kirchner	Argentine	04-mai-10	27-oct-10
	Maria Emma Mejía	Colombie	09-mai-11	11-juin-12
	Ali Rodriguez Araque	Venezuela	11-juin-12	01-août-14
	Ernesto Samper	Colombie	01-août-14	31-déc-16
CAN	Sebastián Alegrett	Venezuela	01-août-97	07-juil-02
	Guillermo Fernández de Soto	Colombie	07-juil-02	15-janv-04
	Allan Wagner Tizón	Perou	15-janv-04	28-juil-06
	Alfredo Fuentes (a.i.)	Colombie	04-août-06	18-janv-07
	Freddy Ehlers	Equateur	18-janv-07	20-avr-10
	Adalid Contreras	Bolivie	01-mai-10	21-févr-13
	Pablo Guzmán Laugier	Bolivie	17-juin-13	31-déc-15
	Walker San Miguel Rodriguez	Bolivie	01-janv-16	
Sica	Roberto Herrera Caceres	Honduras	01-févr-93	14-févr-97
	Ernesto Leal	Nicaragua	15-janv-97	31-déc-99
	Mauricio Herdocia	Nicaragua	01-janv-00	30-juin-00
	Oscar Santamaria	Salvador	01-juil-00	31-déc-04
	Anibal Quiñonez	Honduras	01-janv-05	31-déc-08
	Juan Daniel Aleman	Guatemala	15-janv-09	30-juin-13
	Hugo Martinez	Salvador	20-juil-13	27-juin-14
	Victoria Marina Velásquez de Avilés	Salvador	27-juin-14	
Mercosur	Jorge Fernández Reyes	Uruguay	01-janv-97	31-déc-98
	Ramon Diaz Pereira	Paraguay	01-janv-99	31-déc-00
	Santiago González Cravino	Argentine	01-janv-00	31-déc-02
	Reginaldo Braga Arcuri	Bresil	01-janv-03	31-déc-05
	José Ernesto Buttner	Paraguay	01-janv-05	31-déc-06
	José Manuel Quijano	Uruguay	01-janv-07	31-déc-09
	Agustin Colombo Sierra	Argentine	01-janv-10	31-déc-12
	Jeferson Miola	Bresil	01-janv-12	31-déc-13
	Oscar Pastore	Argentine	01-janv-14	31-déc-16
	Linda Rabbaglietti	Uruguay	01-janv-17	
Aladi	Julio César Schupp	Paraguay	01-janv-80	31-déc-83
	Juan José Real	Uruguay	01-janv-84	31-déc-86
	Norberto Bertaina	Argentine	01-janv-87	31-déc-89
	Jorge Luis Ordonez	Colombie	01-janv-90	31-déc-92
	Antonio José de Cerqueira Antunes	Bresil	01-janv-93	31-déc-99
	Juan Francisco Rojas Penso	Venezuela	01-janv-00	31-déc-94
	Didier Opertti	Uruguay	01-janv-05	31-déc-07
	Bernardino Hugo Saguier-Caballero	Paraguay	01-janv-08	31-déc-08
	José Felix Fernandez Estigarriba	Paraguay	01-janv-09	31-déc-10
	Carlos Alvarez	Argentine	01-janv-11	

	Nom	Nationalité	Début mandat	Fin mandat
OEA	Alberto Lleras Camargo	Colombie	1948	1954
	Carlos Davila	Chili	1954	1955
	José Antonio Mora	Uruguay	1956	1968
	Galo Plaza Lasso	Equateur	1968	1975
	Alejandro Orfila	Argentine	1975	1984
	Joao Clemente Baena Soares	Bresil	1984	1994
	Cesar Gaviria	Colombie	1994	2004
	Miguel Angel Rodriguez	Costa Rica	2004	2004
	Luigi E. Einaudi	Usa	2004	2005
	José Miguel Insulza	Chili	2005	2015
	Luis Almagro	Uruguay	2015	
Alba	Rodolfo Sanz	Venezuela	2012	2013
	Bernardo Alvarez Herrera	Venezuela	2013	2016
	David Choquehuanca	Bolivie	2017	

Les Etudes du CERI
Directeur de collection : Alain Dieckhoff
Rédactrice en chef : Judith Burko
Attachée de presse : Karolina Michel
Contact avec les bibliothèques : Céline Ballereau