

Continentalisation

Cahier de recherche 2000-01

Janvier 2000

LES ÉTATS-UNIS ET L'AMÉRIQUE LATINE. DE MONROE À L'INITIATIVE POUR LES AMÉRIQUES, OU DE L'HÉGÉMONIE TOTALE À LA VOLONTÉ DE PARTENARIAT

Jean-Gérald Cadet

**Groupe de recherche
sur l'intégration continentale**

Université du Québec à Montréal
Département de science politique
C.P.8888, succ. Centre-ville, Montréal, H3C 3P8

<http://www.unites.uqam.ca/gric>

Le 27 juin 1990, à l'occasion d'une conférence de presse à la Maison Blanche, le président George Bush annonce l'intention des États-Unis de revoir les relations entre Washington et l'Amérique latine. Dans le cadre d'un projet politique ayant pour objectif de soutenir l'ouverture des marchés latino-américains, le président Bush lance "l'Initiative pour les Amériques" (The Enterprise for the American Initiative). Il s'agit pour les Américains de solidifier leurs liens avec l'ensemble de l'Amérique latine¹, un accord de libre-échange existant déjà avec le Canada. Cette décision marque une rupture fondamentale de la politique latino-américaine de Washington. Traditionnellement, les États-Unis favorisent les relations bilatérales avec leurs partenaires latino-américains ; cette réorientation de leur politique commerciale marque la volonté de Washington de privilégier le multilatéralisme dans ses relations avec l'Amérique latine. Ce qui va dans le sens de la tradition et de la politique économique américaine depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

En effet, les relations économiques internationales, dominées par les États-Unis grâce à leur position financière et commerciale hégémonique, se caractérisent par une tendance à l'ouverture des économies nationales depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Cette tendance est largement le fait des Américains qui, depuis l'avènement des institutions économiques internationales issues de Bretton Woods (FMI et le groupe de la Banque mondiale) et du GATT, n'ont cessé de pousser vers une libéralisation de plus en plus grande de l'économie internationale. La globalisation de l'économie mondiale, en transformant les structures économiques internationales, toucherait de plein fouet cette zone que sont les Amériques.

La volonté américaine d'intégrer l'Amérique latine à sa zone d'influence traduit bien la permanence du rôle hégémonique des États-Unis dans l'hémisphère. Car si le discours de Bush marque une nouvelle étape dans la politique étrangère des États-Unis vis-à-vis l'Amérique latine, un autre discours en constitue l'ossature. Depuis 1823, alors que le cinquième président des États-Unis James Monroe prononça son discours demandant que les Européens se retirent des affaires des Amériques, Washington a toujours cherché, et dans la très grande majorité des cas y est parvenue, à dominer tant politiquement, militairement ou économiquement la région. Au fil des années on peut même affirmer que les États-Unis ont créé les conditions d'une véritable domination hégémonique de la région, considérant celle-ci davantage comme son arrière-cour que comme un partenaire à part égal.

¹ Nous utiliserons l'acronyme anglais EAI dans la suite du texte. L'Amérique latine désigne l'ensemble des États de l'hémisphère occidental, à l'exception des États-Unis et du Canada. Lorsque la situation le requiert, nous spécifierons soit par le Mexique, l'Amérique centrale, les Caraïbes ou l'Amérique du sud.

Mais qu'est-ce que la doctrine Monroe ? Une réponse simplifiée serait que cette doctrine², à l'origine un ensemble de principes, stipule que les États-Unis se portent garants de la sécurité et de la stabilité de l'hémisphère occidental et qu'aucune autre puissance n'a le droit d'intervenir dans les affaires des États américains. Au cours du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, quelques apports théoriques, notamment la Destinée Manifeste et le Corollaire Roosevelt, viendront s'ajouter et compléter cette doctrine. Ainsi les Américains affirment clairement leur volonté d'exclure les grandes puissances européennes de l'époque de la zone et par le fait même assurent leur domination de la région.

Les relations entre Washington et les pays latino-américains ont été marquées par la doctrine Monroe et ses multiples évolutions depuis le XIX^e siècle. Le désir des États-Unis d'asseoir leur hégémonie sur la région s'exprime par des occupations répétées, des opérations clandestines ou d'aventuriers, des investissements massifs de capitaux, etc. Les relations interaméricaines peuvent être divisées en deux périodes : l'avant et l'après F.D. Roosevelt. Schématiquement, nous pouvons résumer ainsi ces relations : lors de la première période, les Américains ne prêtent pas une grande importance au point de vue latino-américain, ou plutôt s'ils y prêtent attention c'est principalement pour montrer la supériorité des États-Unis, peuple élu, et l'infériorité des États latino-américains (le caractère racial des discours y est clairement affiché et assumé). La doctrine Monroe justifie l'unilatéralisme de la politique de Washington. La deuxième période est davantage marquée par le dialogue à travers le panaméricanisme et la création de l'OEA. Néanmoins, certaines permanences demeurent : ainsi, toute perception d'une menace de l'intérêt national américain sera sanctionnée par des mesures agressives (interventions, blocus naval, activation de foyers contre-révolutionnaires, coups d'État, etc.).

C'est donc à travers cette lunette historique que nous nous proposons d'analyser ce choix politique de l'administration Bush, qui sera par ailleurs la seule politique formulée par son gouvernement à l'endroit de l'Amérique latine durant son mandat.³ Nonobstant les changements d'attitude de la part de Washington, la doctrine Monroe demeure un trait constant de la politique étrangère américaine en Amérique latine. Dans cette optique, on peut se poser la question du rôle que joue cette doctrine dans la formulation de l'Initiative pour les Amériques (EAI). Autrement dit, l'accent mis

2 En réalité, le texte de la "Doctrine Monroe" n'a pas été écrit par Monroe lui-même, mais est plutôt l'œuvre de Canning, Jefferson, Madison et surtout Adams. Voir à ce sujet D.M Dozer. *The Monroe doctrine : Its Modern Significance*. New York : Alfred A. Knopf, 1965, p. 4.

3 Joseph S. Tulchin, "The United States and Latin America in the world", in John D. Martz (ed.). *U.S. policy in Latin America : a decade of crisis and challenge*. Lincoln, London : University of Nebraska Press, 1995, p.322.

sur l'aspect économique des relations interaméricaines par la diplomatie américaine n'est-il que la énième transformation de la doctrine Monroe, ou assiste-t-on à l'émergence d'un nouveau rapport entre les États-Unis et l'Amérique latine ?

Quelques hypothèses de travail nous permettront d'aborder l'analyse de cette question, à savoir la relation entre l'Initiative pour les Amériques (EAI) et la doctrine Monroe dans la politique étrangère américaine vis-à-vis l'Amérique latine au début des années 1990. Notre première hypothèse est à l'effet que la doctrine Monroe, implicitement ou explicitement, joue un rôle déterminant dans la politique latino-américaine des États-Unis. Qu'elle soit utilisée comme justificatif ou que les dirigeants américains s'en inspirent, elle guide toute l'action des États-Unis dans la région depuis son apparition.

Il appert à travers nos recherches qu'un élément lié à la fois à la doctrine Monroe et à la fois à la conjoncture internationale trouble l'analyse que l'on fait traditionnellement des relations interaméricaines. Il nous semble en effet que l'Amérique latine, selon les rapports de force et les débats qui courent aux États-Unis, est considérée comme un sujet soit de politique intérieure soit de politique extérieure. Cela est spécialement vrai pour les Caraïbes et l'Amérique centrale, mais moins vrai pour l'Amérique du sud. Cette conception des rapports interaméricains explique, selon nous, pourquoi la région semble occuper une place limitée dans les préoccupations politiques internationales américaines bien qu'elle constitue une zone d'intérêt vitale pour ceux-ci. C'est dans cette perspective qu'il faut replacer les relations interaméricaines depuis la seconde moitié du XX^e siècle : celles-ci dépendent donc également de l'évolution de la Guerre froide. Aux périodes de fortes tensions avec l'URSS, les États-Unis durcissent leurs positions envers l'Amérique latine, alors que les moments de détente sont marqués par un réchauffement des relations interaméricaines. Cette double tendance sera l'un des axes de notre recherche, à savoir l'instrumentalisation de l'Amérique latine par les États-Unis, tant au point de vue intérieur qu'extérieur.

Le changement de la stratégie américaine en ce qui concerne l'Amérique latine ne peut se comprendre sans une prise en compte de certains éléments conjoncturels et structurels de l'évolution des relations internationales contemporaines. D'une part, l'ébranlement du bloc soviétique, tout en réduisant la menace "communiste" et révolutionnaire qui pèse sur la région, entraîne de nouvelles responsabilités pour les Américains à l'échelle planétaire. En ce qui concerne l'Amérique latine, les États-Unis doivent proposer un projet inédit aux Latino-Américains s'ils désirent impulser un nouveau souffle dans leurs rapports avec ces derniers. Par ailleurs, les transformations que connaît l'économie mondiale depuis le début des années 1980 force tous les acteurs du système international à s'adapter. En ce qui concerne les

relations interaméricaines, cela signifie une double nécessité d'adaptation : d'une part, s'adapter à l'ouverture de plus en plus grande des marchés nationaux, ce qui implique l'abandon des politiques nationales de substitution aux importations ; d'autre part, s'adapter au développement et à la multiplication des unions régionaux.

A travers ces réflexions se profile la position générale qui guidera cette étude. Il nous paraît en effet impossible de passer sous silence l'influence de la doctrine Monroe dans la formulation de la politique étrangère américaine lorsque nous discutons de l'Amérique latine. N'étant pas une doctrine rigide, mais s'appuyant sur quelques principes de base (non-intervention d'acteurs étrangers à la zone, reconnaissance par les États américains du leadership des États-Unis, possibilité d'intervention de Washington lorsque qu'elle considère que ses intérêts vitaux sont remis en cause dans la région), les autorités américaines ont pu adapter cette doctrine selon les impératifs du moment et leurs ambitions en Amérique latine. En outre, les Américains utilisent des interventions politico-militaires ou politico-économiques qui leur permettent justement d'adapter la doctrine aux besoins du moment.

Toutefois, il ne faudrait pas croire que seul cet élément détermine les choix politiques et stratégiques américains. Dans le cas de l'Initiative pour les Amériques, nous croyons que l'environnement théorique des années 1980 aussi bien que la situation économique internationale ont contribué lourdement à façonner les choix de l'administration Bush. L'Amérique latine, comme nous l'avons souligné précédemment, n'est qu'un élément dans la stratégie globale des Américains, stratégie qui puise ses origines dans la politique volontariste de Reagan. Celle-ci se caractérise par une réaffirmation de la puissance américaine sur la scène internationale, de même que par une formidable poussée en faveur de la libéralisation des marchés.

Nous pensons que l'Initiative pour les Amériques (EAI) a été pensée et conçue pour répondre aux turbulences qui secouent l'Amérique latine au début des années 1990, mais qu'elle ne représente pas une remise en question de la doctrine Monroe. Élaborée en catastrophe, et sans une réelle vision cohérente à long terme, par l'équipe de Bush, elle propose une nouvelle image des rapports interaméricains, sans toutefois rejeter le passé. Cette position guidera l'articulation de notre recherche. Dans une première partie, nous nous pencherons sur l'importance et l'influence de la doctrine Monroe dans la définition, la formulation et l'évolution de la politique latino-américaine des États-Unis. Nous analyserons les deux principes fondamentaux sous-tendant la doctrine Monroe, à savoir le refus de la présence de puissances étrangères dans la région et le droit des États-Unis d'intervenir dans l'hémisphère afin de garantir la sécurité et la stabilité de celui-ci, et ainsi garantir la sécurité des

Etats-Unis. Nous pourrions alors mieux comprendre les permanences et les changements de cap de la politique américaine.

Cette approche nous permettra d'analyser, dans une seconde partie, le positionnement de l'EAI vis-à-vis la doctrine Monroe. Cette initiative, qui constitue un projet novateur, représente la volonté de l'administration Bush de transformer les relations interaméricaines en adoptant une approche résolument économique. L'EAI, qui demeure dans la tradition économique américaine de favoriser le marché comme mode d'organisation privilégiée, ne signifie pas un rejet de la doctrine Monroe, mais plutôt une tentative de formuler un nouveau cadre relationnel dans l'hémisphère.

LA DOCTRINE MONROE : LE CADRE TRADITIONNEL DES RELATIONS INTERAMÉRICAINES

Dans la première moitié du XIX^e siècle, les Etats-Unis, jeune république ayant acquis son indépendance après une longue lutte contre une puissance européenne, affirment qu'ils n'accepteront plus, à l'avenir, l'intrusion des puissances européennes dans les affaires de l'hémisphère. A travers la doctrine Monroe, les Américains posent ce qui se révélera être la base de toute leur politique étrangère vis-à-vis l'Amérique latine. Deux principes fondamentaux sous-tendent la doctrine : l'un, le refus de la présence d'acteurs étrangers à la région, est explicite ; l'autre, le droit des Etats-Unis d'intervenir lorsque la situation l'exige, i.e lorsque leurs intérêts sont en jeu, est implicite.

Ce deuxième principe prendra tout son sens vers la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle alors que les Etats-Unis se transforment en policiers de l'hémisphère. L'ajout de certains compléments théoriques, tels la Destinée manifeste et le Corollaire Roosevelt, offrent le cadre dans lequel se dérouleront les interventions. Bien que le Corollaire Roosevelt ait été répudié par le Mémoire Clark, et que le président F.D. Roosevelt ait réorienté la politique latino-américaine des Etats-Unis, l'interventionnisme demeure une constante des relations interaméricaines.

Au fondement de la politique étrangère américaine : la doctrine Monroe

En 1823, les Etats-Unis ne sont pas encore la puissance dominante qu'ils deviendront au cours du XX^e siècle. Les puissances européennes, la Grande-Bretagne, la France, l'Espagne et la Russie notamment, ont encore des visées sur les territoires vierges de l'ouest américain. De plus, et surtout, les colonies espagnoles sont secouées par des mouvements révolutionnaires et indépendantistes : entre 1817 et 1825, la région sort du giron espagnol alors que de nombreux États proclament leur indépendance.⁴ Afin de contrer les ambitions européennes, le président Monroe, lors de son septième message annuel au Congrès, prononce un discours à l'intention

⁴ La Colombie (1819), le Mexique (1821), l'Équateur (1822), le Venezuela, l'Argentine et le Chili (1823), le Pérou (1824).

des Européens, discours qui constituera par la suite la base de la politique étrangère des Etats-Unis en l'Amérique latine.

Son discours vise, d'une part, à contrer les prétentions russes et anglaises sur les territoires du nord-ouest américain. Monroe désire établir clairement les droits des Etats-Unis sur ces territoires ; il pose donc comme principe fondamental que l'ensemble de l'hémisphère ne doit pas être sujet à l'avenir de tentatives de colonisation de la part des puissances européennes. D'autre part, il s'agit d'apporter un soutien politique aux républiques latino-américaines nouvellement indépendantes ou sur le chemin de l'être : "The American continents, by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any European powers..."⁵

De par cette déclaration de portée générale, les États-Unis refusent aux Européens le droit d'intervenir dans les affaires des Amériques. Le discours de Monroe, s'il répond aux visées russes sur le nord-ouest, porte tout particulièrement sur la situation latino-américaine. Comme nous l'avons mentionné plus haut, cette région se trouve à ce moment-là dans un processus d'émancipation, certains États ayant déclaré leur indépendance, alors que d'autres poursuivent leur lutte de libération nationale. Les Etats-Unis, issus eux-mêmes d'une révolution contre une puissance européenne, voient d'un très bon œil le retrait éventuel des puissances européennes de l'hémisphère américain. Toutefois, Monroe et les autres dirigeants américains, surtout l'ex-président Jefferson, sont tout à fait conscients que leur pays ne dispose pas d'une force militaire suffisante afin de faire face à une éventuelle coalition de la Sainte Alliance. Le discours de Monroe se veut donc davantage un appui politique aux nouvelles nations américaines qu'une menace directe vis-à-vis de l'Europe.

Monroe affirme que l'origine de tous les États des Amériques, le désir de liberté et de bonheur, force les Etats-Unis à considérer avec bienveillance la lutte des peuples d'Amérique latine et que toute atteinte à leur indépendance constituerait une menace à la paix et à la sécurité des Etats-Unis : "We owe it, therefore, to candor and to the amicable relations existing between the United States and those powers to declare that we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety."⁶

Voilà posé, en quelques lignes, ce qui deviendra la base de l'ensemble de la politique étrangère américaine vis-à-vis l'Amérique latine. A travers la doctrine

⁵ "The Monroe doctrine" in <http://www.freedomshrine.com/documents/monroe.html>

⁶ Idem. Voir aussi Dexter Perkins. *Hands off. A History of the Monroe Doctrine*. Boston : Little, Brown and Company, 1952, p.107

Monroe, les Américains refusent qu'une puissance étrangère à la région puisse intervenir dans les affaires internes des États d'Amérique latine et dans les relations interaméricaines en général. En fait, le discours de Monroe contient en germe ce que K. Krakau identifie comme les trois éléments constitutifs de la doctrine du même nom : des éléments de protection pour les Etats-Unis, des éléments de protection pour l'Amérique latine et des éléments d'hégémonie sur le continent⁷

La déclaration de Monroe représente également le rejet des systèmes politiques européens. En fait, elle vise deux objectifs. Il s'agit, comme nous le soulignons précédemment, d'interdire l'immixtion des Européens dans les affaires de l'hémisphère ; d'autre part, Monroe, fidèle à l'esprit du premier président américain Georges Washington qui prônait le retrait des Etats-Unis des affaires européennes lors de son discours d'adieu, réaffirme le choix américain de la neutralité vis-à-vis du continent européen : "Our policy in regard to Europe, which was adopted at an early stage of the wars which have so long agitated that quarter of the globe, nevertheless remains the same, which is not to interfere in the internal concerns of any of its powers."⁸

En somme, ce qui est visé par Monroe selon F. Romero, c'est l'indépendance des deux Amériques vis-à-vis l'Europe, de même que l'isolement diplomatique des Etats-Unis à l'égard du jeu politique européen.⁹ J-M. Lacroix va même plus loin et voit dans le discours de Monroe l'expression d'un nationalisme américain confiant et sûr de lui à travers la reconnaissance de l'existence de sphères d'influence. Bien qu'il soit sans effet immédiat, le discours de Monroe établit les prétentions américaines dans l'hémisphère occidental et représente la référence définissant la ligne de conduite de la politique étrangère américaine pour l'Amérique latine par la suite.¹⁰

Énoncée à l'origine pour répondre à une situation bien précise, l'ingérence des puissances européennes, la doctrine Monroe ne prendra toute sa signification qu'à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle. Car il ne faut pas oublier que les Etats-Unis, en 1823, ne possèdent pas une force militaire capable de s'opposer efficacement aux Européens. Monroe reconnaît d'ailleurs cet état de fait (c'est l'une des raisons de l'ambiguïté du discours de Monroe, ambiguïté qui permettra par la suite toutes les interprétations, doctrines et variantes). Pendant la première moitié du XIX^e siècle, les Etats-Unis doivent compter avec la Grande-Bretagne, première puissance maritime du monde. Cette "confrontation" entre les Anglo-saxons tourne

7 Knud Krakau, "Policy as Myth and Myth as Policy : The Monroe Doctrine in Recent Central American Policies of the United States" in *Revue Française d'études américaines*, août 1994, p.256

8 The Monroe Doctrine. *http... op cit.*

9 Federico Romero. *L'empire américain*. Florence : Casterman\Giunti, coll. XX^e siècle, 1997, p.14.

10 Jean-Michel Lacroix. *Histoire des Etats-Unis*. Paris : PUF, coll. Premier cycle, 1996, p.141.

généralement à l'avantage de Londres. L'exemple le plus frappant de la puissance anglaise survient lors du conflit opposant l'Argentine au Brésil de 1845 à 1849. Lors de ce conflit, les belligérants acceptent la solution anglaise de création d'un État-tampon, l'Uruguay, alors que l'administration Polk ne peut rien contre ce règlement. Ce dénouement confère de facto une zone d'influence aux Anglais au sud, alors que les Américains conservent la domination du nord. Pierre Queuille montre bien la position de faiblesse dans laquelle se trouvent les États-Unis à ce moment-là : « Ainsi apparaissait l'étendue des concessions, que Polk, visant des gains territoriaux dans les parages, à proximité des frontières, avait consenties : s'il durcissait certes la doctrine contre les ingérences européennes, ce n'avait été qu'en réduisant spectaculairement le champ de celle-ci »¹¹ Cette domination anglo-saxonne sur les Amériques se traduit par le Traité Clayton-Bulward (1850) par lequel les États-Unis et la Grande-Bretagne reconnaissent mutuellement leur zone d'influence.

La première véritable expression de la doctrine envers une puissance européenne survient au début des années 1860 avec la question mexicaine. L'archiduc Maximilien d'Autriche, profitant de troubles intérieurs et de la guerre de Sécession aux États-Unis, est sacré empereur du Mexique grâce au soutien de la France et l'Espagne en 1863. Le gouvernement américain ne reconnaît pas cette monarchie, mais doit attendre la fin de la guerre de Sécession avant d'intervenir. À partir de l'été 1865, le secrétaire d'État Seward entame une campagne diplomatique afin d'obtenir le retrait des forces françaises du Mexique.¹² En 1866 les Français acceptent de se retirer ; Maximilien, se retrouvant isolé, parvient tout de même à se maintenir au pouvoir une année de plus. Cependant, il est capturé par les forces mexicaines et fusillé en 1867. L'épopée mexicaine est importante parce qu'elle représente la fin d'une époque et le début d'une autre. Comme le souligne D. Perkins, l'épisode de 1863-1867 marque une étape essentielle dans l'affirmation des principes énoncés par Monroe.¹³

Si le cas mexicain constitue la première véritable intervention américaine contre l'ingérence européenne sous la bannière de la doctrine Monroe, l'épisode vénézuélien et la « guerre » américano-espagnole de 1898 confortent définitivement la suprématie américaine dans la région et scellent la fin des prétentions de puissance des Européens dans les Amériques.

11 Pierre Queuille. *L'Amérique latine, la doctrine Monroe et le panaméricanisme : Le conditionnement historique du Tiers Monde latino-américain*. Paris : Payot, 1969, p.151

12 D. Perkins, *op cit.* pp.118-137.

13 *Ibid*, p.138 S'il est vrai que l'influence américaine dans le retrait français a été importante, Perkins note que l'expédition en elle-même ne bénéficiait pas de l'appui de l'opinion publique française et qu'elle coûta extrêmement chère par rapport aux bénéfices obtenus.

En 1895 un désaccord survient entre le Venezuela et la Guyane britannique, colonie anglaise, à propos du tracé de la frontière. La situation s'envenimant entre les deux protagonistes, Washington propose alors sa médiation après avoir mis en garde les Anglais contre toute nouvelle tentative d'acquisition de territoires. Un tel geste, soutient le président Grover Cleveland, serait jugé par les Américains comme un acte d'hostilité envers les Etats-Unis. Les Etats-Unis, affirme le président, sont prêts à utiliser tous les moyens nécessaires afin de s'opposer à la Grande-Bretagne. Les Anglais, qui connaissent à cette même époque des difficultés avec leur colonie sud-africaine, acceptent l'arbitrage américain. Celui-ci leur donnera raison, obligeant les Vénézuéliens à reconnaître *grosso modo* la même frontière qu'auparavant !

L'épisode vénézuélien est important car il signifie que la Grande-Bretagne abandonne définitivement toute prétention à exercer une influence quelconque dans la région. Du même coup, Londres renonce au rôle qui avait été le sien tout au long du XIX^e siècle en Amérique latine en général, et en Amérique du sud en particulier. La première puissance mondiale plie devant le concurrent américain. Comme le note Queuille : "Londres prenait la décision capitale de faire savoir qu'elle se convertissait au principe" d'une responsabilité des Etats-Unis « contrôlant » les comportements des diplomaties latino-américaines à l'égard des gouvernements non-américains. Et ainsi fatidiquement pour les destins du Nouveau Monde, le Foreign Office reconnaissait en des termes catégoriques cette entière hégémonie des Etats-Unis."¹⁴ Ce passage du témoin est concrétisé par l'abrogation du Traité Clayton-Bulward et son remplacement par le Traité de Hay-Pauncefote (1902), par lequel les Britanniques reconnaissent l'hégémonie américaine sur les Caraïbes et l'Amérique centrale, de même que la suprématie navale et militaire américaine en Amérique latine.

Si les Etats-Unis peuvent désormais tenir tête à la Grande-Bretagne, c'est que contrairement aux premières décennies qui ont suivi la proclamation de la doctrine Monroe, ils ont acquis une puissance, tant économique, que navale et militaire, qui leur permet maintenant de rivaliser avec les puissances européennes. Le développement de l'économie américaine au cours du dernier quart de siècle permet aux Etats-Unis de concurrencer la Grande-Bretagne sur presque tous les marchés, alors que la marine américaine a réalisé d'énormes progrès, étant présente partout où leurs intérêts sont en jeu.¹⁵

14 P. Queuille. *op cit.* p.159

15 Le développement de la force navale américaine doit beaucoup à l'amiral Alfred T. Mahan, dont la doctrine prônait le développement d'une force navale capable d'assurer la sécurité des Etats-Unis dans toutes les mers, et implicitement, de concurrencer la marine britannique.

Le cas de l'invasion cubaine et de la guerre hispano-américaine marque l'expulsion définitive des Espagnols de l'hémisphère. Cuba est convoitée depuis longtemps par les Américains qui, de Jefferson aux plus récents présidents, ont toujours considéré cette île comme faisant partie intégrante de l'espace vital des États-Unis. Toutefois, ceux-ci ne sont jamais parvenus à acquérir l'île malgré toutes les propositions faites à l'Espagne.¹⁶ Il faut attendre le mois de février 1898, pour que l'explosion du cuirassé Maine dans la rade de La Havane ne décide les États-Unis à intervenir contre les Espagnols, par ailleurs aux prises avec une rébellion depuis 1895.

Le président MacKinley n'a aucun mal à justifier l'entrée en guerre des États-Unis en invoquant cet acte contre la sécurité des États-Unis et le désir de défendre une cause noble, la lutte d'une nation américaine frère en lutte contre une puissance européenne. On voit là tous les ingrédients de la doctrine Monroe qui allait ainsi connaître l'achèvement de son premier principe, c'est-à-dire le refus de la présence de puissances étrangères dans la région. MacKinley déclare la guerre à l'Espagne en avril 1898, et les troupes américaines en profitent pour envahir les autres bases espagnoles dans la région ainsi que les Philippines. Le Traité de Paris, signé en décembre 1898, met fin à un conflit que les Espagnols ne pouvaient éviter d'aucune façon puisque les États-Unis cherchaient par tous les moyens à les chasser de la région, et accorde aux Américains *Puerto Rico*, Guam, les Mariannes et les Philippines. Cuba quant à elle devient protectorat américain en 1901 suite à l'amendement Platt qui interdit toute annexion de l'île.

En fait, les États-Unis profitent de cette guerre éclair, baptisée *Splendid little war*, pour se lancer dans l'aventure coloniale. Cette expédition marque un changement de la politique extérieure américaine ; l'isolationnisme, qui avait guidé la politique étrangère des États-Unis depuis la naissance du pays, cède le pas à une politique beaucoup plus impérialiste. Les Américains souhaitent officiellement s'engager dans une relation privilégiée avec les Caraïbes et l'Amérique centrale, mais dans les faits, c'est à l'amorce d'une véritable politique interventionniste à laquelle nous assistons. La doctrine Monroe n'est pas étrangère à cette évolution de la politique étrangère américaine vis-à-vis de l'Amérique latine puisqu'elle contient en germe cet aspect interventionniste.

La doctrine Monroe, promulguée dans un premier temps comme un avertissement aux puissances européennes afin de les dissuader de poursuivre leurs visées expansionnistes dans les Amériques, se transforme au fil des ans et produit un deuxième effet sur les relations interaméricaines : celui de légitimer

16 P. Queuille. *op cit.* pp.160-161.

l'interventionnisme dans les Amériques. En effet, les Américains ne se contentent pas seulement de chasser les Européens de l'hémisphère, ils prennent carrément leur place. Grâce à des ajouts à la doctrine, tels la Destinée Manifeste et le Corollaire Roosevelt, les Etats-Unis interviendront politiquement, militairement et économiquement en Amérique latine.

L'un des grands enjeux politiques aux Etats-Unis au cours du XIX^e siècle est l'expansion du territoire national. Pendant toute cette période, les Etats-Unis n'ont cessé de s'étendre vers l'Ouest. Pendant la première partie du siècle, l'expansion se fait principalement par l'achat de territoires (la Louisiane en 1804 et la Floride en 1819). Toutefois, l'annexion du Texas, du sud-ouest américain par la suite, marquera une rupture avec cette politique. Le président James K. Polk s'appuie sur une interprétation très large de la doctrine Monroe,¹⁷ ainsi que sur le concept de Destinée Manifeste afin de justifier sa politique régionale.¹⁸

Le concept de Destinée Manifeste apparaît en 1845 sous la plume de John L. Sullivan dans le *US Magazine and Democratic Review*. La Destinée Manifeste érige comme dogme la prééminence politique des Etats-Unis sur la région ; ceux-ci (les Américains) sont destinés à s'étendre sur tout le continent puisque c'est dans l'ordre naturel des choses. Ce "droit" naturel découle de la supériorité de l'homme blanc civilisé (c'est-à-dire l'Anglo-saxon) et de ses institutions sur les Indiens et autres peuples de la région. Puisque les Etats-Unis appartiennent à une civilisation supérieure, leur devoir est de dominer le continent.¹⁹

Si le concept de Destinée Manifeste est forgé par Sullivan, il trouve cependant sa source dans la pensée politique de Jefferson, l'un des rédacteurs du discours de Monroe. En effet, l'ex-président américain considère que les Etats-Unis, au-delà de l'ascendant qu'ils ne manqueront pas de prendre sur l'hémisphère, exerceront une influence différente sur les États selon qu'ils sont au sud ou au nord de l'isthme de

17 "It is only when our rights are invaded or seriously menaced that we resent injuries or make preparation for our defense. With the movements in this hemisphere we are of necessity more immediately connected, and by causes which must be obvious to all enlightened and impartial observers." Discours de Monroe, 2 décembre 1823.

18 "In the present circumstances of of the world the present is deemed a proper occasion to reiterate and reaffirm the principle avowed by Mr. Monroe and to state my cordial concurrence in its wisdom and sound policy (...) it is due alike to our safety and our interests that the efficient protection of our laws should be extended over our whole territorial limits, and that it should be distinctly announced that to the world as our settled policy that no future European colony or dominion shall with our consent be planted or established on any part of the North American continent." Premier message annuel de Polk, 2 janvier 1845, in D. Perkins. *op cit.* p.65.

19 Gordon Connell-Smith. *The United States and Latin America : A Historical Analysis of Inter-American Relations*. New York : John Wiley & Sons, 1974, p.71-72.

Panama. Les pays d'Amérique latine sont donc voués à copier le modèle américain et l'*American way of life*. Ce mimétisme s'applique plus fortement aux États situés au nord de l'isthme et aux Caraïbes puisqu'ils font partie de ce que Queuille a appelé "l'espace vital" américain. D'où, non seulement le droit, mais l'obligation pour les États-Unis de dominer l'Amérique centrale et les Caraïbes.²⁰ Cette conception est partagée par une très large partie de l'élite politico-militaro-économique américaine. Ce qui n'est pas surprenant puisque les théories racistes d'une échelle des races dominent la pensée scientifique et politique américaines de l'époque. L'idée que le peuple américain est un peuple élu par la Providence et qu'il a une mission salvatrice à remplir, celle d'aider les nations ou peuples "arriérées" à sortir de la noirceur, c'est-à-dire imposer la domination anglo-saxonne dans l'hémisphère américain, prend alors tout son sens. Ainsi se trouve justifier l'attitude et la politique agressives des gouvernements successifs américains depuis Monroe envers les Indiens dans un premier temps, puis du Mexique et des Caraïbes par la suite. Comme le souligne Connell-Smith, le discours dominant de l'époque justifie les conquêtes et agressions subséquentes²¹.

C'est donc à l'aune de la doctrine Monroe et de la Destinée Manifeste, caractérisées toutes deux par un fort sentiment nationaliste et des visées expansionnistes, que l'on doit comprendre l'attitude de Polk envers la question texane et celle des gouvernements suivants en ce qui concerne l'aventure hémisphérique des États-Unis. Là aussi on remarque la différence de traitement que les Américains accordent au sud et au nord du continent puisque c'est essentiellement en Amérique centrale et dans les Caraïbes que se concentreront les interventions américaines dans la zone, l'Amérique du sud étant sous l'influence de la Grande-Bretagne.

La combinaison de la doctrine Monroe et de la Destinée Manifeste explique pourquoi les États-Unis annexent le Texas en 1845²² et entrent en guerre contre le Mexique (1846-1848). L'issue de la guerre ne fait pas tellement de doute, les forces mexicaines étant en état de décomposition avancée. Grâce au Traité Guadalupe-Hidalgo de février 1848, les États-Unis acquièrent la Californie, le Nouveau-Mexique, l'Utah, l'Arizona, le Texas et le Nevada. C'est la première application

20 P. Queuille. *op cit.* p.140.

21 "Arguments used to justify a policy of despoliation towards the Indians could be developed to justify aggressive policies towards other coloured peoples, whose territory or resources were the object of United States ambition (...) Mexico and the Caribbean were soon to provide opportunities for the application of the ideas of Manifest Destiny." In G. Connell-Smith. *op cit.* p.73.

22 Par simple résolution (joint resolution) du Congrès le 1er mars. Le territoire du Texas avait déclaré son indépendance du Mexique en mars 1836 ; une première tentative d'annexion avait échoué quelque temps plus tard. Celle de 1845 sera la bonne.

concrète du principe interventionniste contenu dans la doctrine Monroe. De plus, cette intervention au Mexique permet aux Américains d'atteindre un des plus importants objectifs de la Destinée Manifeste, celui de l'expansion des Etats-Unis dans une région considérée comme faisant partie intégrante du territoire national. Et comme le remarque P. Queuille, la plupart des frontières naturelles des Etats-Unis sont ainsi atteintes.²³

C'est également grâce à la doctrine Monroe et à la Destinée Manifeste que l'on peut comprendre l'attitude des autorités américaines dans l'affaire William Walker. Ce filibustier d'origine américaine s'empare du pouvoir au Nicaragua (1855) en participant à une révolte des libéraux nicaraguayens. L'année suivante il est nommé président du Nicaragua et son gouvernement est reconnu *ipso facto* par Washington. Il faut dire que de nombreuses compagnies américaines possédaient d'énormes intérêts au Nicaragua. Bien que le régime de Walker chute quelques mois plus tard, cette épisode provoque beaucoup de remous dans la région puisque de nombreux États latino-américains réalisent que le voisin du nord peut être tout aussi dangereux que les puissances européennes, surtout que l'aventure de Walker a lieu seulement quelques années après la guerre contre le Mexique.

Jusqu'à la fin du XIX^e siècle donc, la doctrine Monroe et la Destinée Manifeste se renforcent mutuellement et servent de soubassement politique à l'hégémonie grandissante des Etats-Unis sur l'hémisphère. Mais cela ne signifie pas pour autant que les puissances européennes, la France et la Grande-Bretagne notamment, soient absentes de la zone, bien au contraire. Elles demeurent toujours les premiers investisseurs dans la région, bien qu'après la Première Guerre mondiale, les investissements américains augmentent plus rapidement que les investissements anglais.²⁴

Vers la fin du siècle, de nombreux gouvernements latino-américains rencontrent de plus en plus de difficultés à effectuer les paiements de leurs dettes. Les Européens n'hésitent pas à utiliser la diplomatie de la canonniers afin d'obtenir le remboursement des dettes par les États débiteurs, allant même jusqu'à imposer des blocus dans certaines situations.

Tel est le cas en 1902, alors que la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Italie imposent un blocus au Venezuela. Ceux-ci veulent forcer Caracas à rembourser les dettes dûes aux citoyens britanniques, allemands et italiens. Suite aux pressions du Président Roosevelt, la cause est portée devant la Cour permanente de justice de La Haye qui tranche en faveur des Européens. Cette décision, comme le remarque J.

23 P. Queuille. *op cit.* p.147

24 Olivier Dabène. *L'Amérique latine au XX^e siècle*. Paris: Armand Colin, 1994, p.37.

Fagg, est une invitation à de futurs blocus européens contre les Latino-Américains.

²⁵ En 1904, une situation plus dangereuse encore pour la sécurité des Etats-Unis se produit alors que la République dominicaine éprouve des difficultés à régler des arriérés aux Européens, ce qui risque de déboucher sur un nouveau blocus. Un tel acte de la part des Européens menacerait directement l'isthme de Panama, point stratégique pour les Etats-Unis.²⁶

C'est dans ce contexte que Roosevelt, lors de son message sur l'état de l'Union de 1904, tout en maintenant la doctrine Monroe comme base de la politique latino-américaine des Etats-Unis, y ajoute certains principes qui guideront l'action de Washington dans la région à l'avenir. La doctrine Monroe affirme-t-il, ne servira pas à justifier des agressions territoriales américaines. Cependant, si un État vient à commettre des actes répréhensibles contre les Etats-Unis, ces derniers pourraient prendre les mesures nécessaires afin de corriger une telle situation (c'est-à-dire une occupation territoriale de l'État fautif), si toutes les autres options possibles ont été explorées auparavant.²⁷ Le président américain poursuit en mentionnant que les Etats-Unis ne peuvent accepter qu'un gouvernement étranger prenne le contrôle des ressources financières d'un État de l'hémisphère afin de récupérer les sommes prêtées ; si une telle situation se produit, les Etats-Unis n'auront que deux alternatives : soit ils entreront en guerre contre cet agresseur afin de protéger la région, soit ils devront assister passivement à la prise de contrôle d'un État de l'hémisphère par une puissance non-américaine ; dans les deux cas, les États-Unis seraient perdants. Roosevelt considère qu'il n'y a qu'une seule solution pour les Etats-Unis : ces derniers doivent agir en tant que policier de la région, i.e intervenir eux-mêmes lorsqu'un État latino-américain se retrouve en défaut de paiement. Ainsi ils s'assurent que la dette contractée sera remboursée sans que la puissance européenne "lésée" n'ait à s'installer de manière permanente dans la région. Une telle position sert la paix et est dans l'intérêt de la justice considère Roosevelt.²⁸

25 John E. Fagg, *Pan Americanism*. Malabar (Fl) : Robert E. Krieger Publishing Company, 1982, p.28-29

26 C'est en effet là que doit se construire le canal qui permettra de lier l'Atlantique au Pacifique, construction que les Américains considèrent vitale pour leur développement et leur sécurité et qui serait menacée par un blocus contre la République dominicaine. Voir J. Fagg, *op cit.* p.29

27 "Under no circumstances will the United States use the Monroe doctrine as a cloak for territorial aggression (...) It is always possible that wrong actions toward this Nations (United States)... may result in our having to take action to protect our rights ; but such action will not be taken with a view to territorial aggression, and it will be taken at all only with extreme reluctance and when it has become evident that every other resource has been exhausted." Discours de l'état de l'Union, 6 décembre 1904, in D. Perkins. *op cit.* pp.228-229.

28 "We are liable at any time to be brought face to face with disagreeable alternatives. On the one hand, this country would certainly decline to go to war to prevent a foreign government from collecting a just

En adjoignant ce Corollaire à la doctrine Monroe, Roosevelt inaugure une nouvelle ère dans les relations interaméricaines. Jusqu'alors la doctrine Monroe avait servi de couverture politique à la domination américaine de la région. Avec le corollaire Roosevelt, les Américains confortent leur domination économique de l'hémisphère. Comme le souligne Perkins, l'importance du Corollaire Roosevelt découle du fait que, pour la première fois depuis 1823, la doctrine Monroe est interprétée de manière interventionniste ; les Etats-Unis s'arrogent le droit d'intervenir "légalement" dans les affaires internes des États latino-américains : "It was not until the first years of the twentieth century that there was to be deduced from the language of Monroe a right of positive interference in the affairs of independent nations. In these years grew up what came to be known as the Roosevelt corollary to the Monroe Doctrine."²⁹ En plus d'un droit d'intervention, les Américains serviront dorénavant d'intermédiaires entre les débiteurs (l'Amérique latine) et les créditeurs (les Européens).

Le Corollaire Roosevelt donne ainsi naissance à la diplomatie du gros bâton (*Big Stick Diplomacy*) et légitime les futures interventions américaines dans les Caraïbes et en Amérique centrale. Son successeur, William Taft, tout en reconnaissant la validité de la politique du gros bâton, préfère s'appuyer sur le développement des relations commerciales américaines. Sa diplomatie du dollar (*Dollar Diplomacy*), s'appuie sur deux éléments : les investissements américains dans la région ainsi que le contrôle des douanes des pays endettés. Avec Taft et son Secrétaire d'État, Philander C. Knox, le véritable instigateur de la diplomatie du dollar, l'Amérique centrale devient réellement l'arrière-cour des Etats-Unis : "Avec Taft et Knox, les Etats-Unis ne se contentent plus, comme Theodore Roosevelt, de « maintenir l'ordre » en Amérique centrale, au nom d'un pouvoir d'intervention d'ailleurs refusé aux Européens. Ils exigent que les États d'Amérique centrale, dans la zone où dominent leurs intérêts vitaux- c'est-à-dire à proximité du canal de Panama alors en construction- aient une monnaie stable, une administration solide,

debt ; on the other hand, it is very inadvisable to permit to any foreign power to take possession, even temporarily, of the custom houses of an American Republic in order to enforce the payment of its obligations (...) The only escape from these alternatives may at any time be that we must ourselves undertake to bring about some arrangement by which so much as possible of a just obligation shall be paid." in Discours sur l'état de l'Union..., *Idem*. En fait Roosevelt refuse de s'appuyer sur la doctrine Drago (1902), du nom du ministre des Affaires étrangères de l'Argentine, qui préconise que les nations américaines (ce qui inclut les Etats-Unis), de manière multilatérale, interdisent l'usage de la force par les puissances européennes dans le recouvrement des dettes. Le président américain affirme les Etats-Unis seuls peuvent décider le moment et/ou la justesse d'une intervention.

29 D. Perkins. *op cit.* p.231

capable d'assurer la sécurité des intérêts américains.”³⁰ Cette attitude, contrairement à ce qu'écrit Nouailhat, concerne l'ensemble de l'hémisphère. Bien que les expéditions militaires américaines ne se soient déroulées que dans ces deux zones, nous défendons ici l'idée, à la suite de Couffignal, que l'autonomie des États sud-américains était limitée par le degré de liberté des entreprises américaines et que les États-Unis n'hésiteraient pas à intervenir si leurs intérêts étaient menacés.³¹

En somme, le Corollaire Roosevelt et la diplomatie du dollar représentent “une interprétation de la doctrine Monroe bien plus offensive que le président Monroe n'y avait même songé...jusqu'au point d'en faire l'habillage même des agissements nord-américains, pour promouvoir une expansion en pays latino-américains”³² Ils permettent de comprendre toutes les interventions américaines depuis la guerre américano-espagnol (1898) à l'opération nicaraguayenne de 1926-1934.

Tableau 1 : Interventions américaines, 1898-1934

Pays	Année
Cuba	1898-1902, 1906-19, 1912, 1917-22
Guatemala	1920
Haiti	1915-34
Honduras	1903, 1907, 1911, 1912, 1924, 1925
Mexique	1914, 1916-17
Nicaragua	1909-10, 1912-25, 1926-33
Panama	1903
Porto Rico	1898
République dominicaine	1903, 1904, 1905, 1912, 1916-24

Source : Olivier Dabène. *L'Amérique latine au XX^e siècle*. Paris : Armand Colin, 1994.

30 Yves-Henri Nouailhat. *Les États-Unis et le monde au XX^e siècle*. Paris : Armand Colin, coll. U, 1997, p.59

31 G. Couffignal, “Le système interaméricain après la Guerre froide”, in Zaki Laïdi. *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la Guerre froide*. Paris : Presses de la FNSP, 1992, p.210.

32 P. Queuille. *op cit.* p.167

Si la destinée manifeste avait servi de justificatif pour les interventions américaines au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, le corollaire Roosevelt permet de comprendre toutes les interventions américaines au sud du Rio Bravo au cours des vingt premières années du XX^e siècle. La doctrine Monroe sert de point d'ancrage et de lien à ces deux visions de la place des Etats-Unis dans l'hémisphère puisqu'elle sert de base légale, politique et idéologique de la domination américaine dans l'hémisphère.

La Grande dépression de 1929-39 change quelque peu les données en poussant les autorités américaines à réorienter la politique interventionniste qui avait prévalu jusque là. Amorcé par Hoover, mais surtout le fait de Franklin D. Roosevelt, ce changement de cap ne remet pas en cause la doctrine Monroe ; celle-ci demeure toujours la position officielle des Etats-Unis, mais elle ne servira plus à justifier l'immixtion des Américains dans les affaires internes des pays de l'hémisphère.

La doctrine Monroe, un cadre mouvant au fil des ans

Il est important de garder à l'esprit que la doctrine Monroe est en fait une série de préceptes qui guident la politique latino-américaine des Etats-Unis. Un autre point d'importance doit être soulevé ici : le contexte international a toujours joué un rôle aussi important, sinon plus, dans les rapports interaméricains, que les affaires internes de l'Amérique latine. Cela explique pourquoi la majorité des gouvernements américains ait donné un contenu propre à la doctrine Monroe tout en en conservant les éléments de base, d'où la multitude de doctrines, de corollaires complétant les principes énoncés par Monroe lui-même. En fait, la grande force de la doctrine Monroe est sa capacité de transcender les partis politiques : tant les Républicains que les Démocrates y adhèrent. La principale différence entre les deux partis au XX^e siècle réside dans l'application de cette doctrine, les Républicains étant beaucoup plus interventionnistes que les Démocrates.

Les États-Unis, malgré leur politique interventionniste et impérialiste de la fin XIX^e siècle, organisent le premier véritable système panaméricain de l'hémisphère, si on entend par panaméricanisme l'implication de tous les États indépendants des Amériques.³³ La première vague de panaméricanisme n'ayant pas obtenu les succès

33 Au cours des années 1820, Simon Bolivar rêvait déjà d'un mouvement panaméricain. Ce panaméricanisme bolivarien visait principalement à bâtir une coalition contre la menace que représentait la Sainte Alliance d'alors. Bien que les Etats-Unis soient invités lors de la première conférence panaméricaine de 1826, Bolivar et les autres dirigeants latino-américains sont tout à fait conscients que c'est la Grande-Bretagne, la puissance dominante de l'époque, qui représentait la véritable barrière aux prétentions espagnoles et françaises. Voir D. Perkins, *op cit*, p.71

escomptés, les Latino-Américains ne parvenant pas à s'entendre entre eux, les Américains vont en prendre le leadership. Des intérêts tout à fait économiques poussent ces derniers à agir ainsi. D'une part, l'expansion de la finance américaine requiert des débouchés que le marché national ne pourra bientôt plus satisfaire ; par ailleurs, certains États latino-américains offrent des possibilités commerciales fort intéressantes. L'union des intérêts économiques américains et de la nécessité de résoudre les tensions politiques en Amérique latine fournit le terrain idéal à un retour du panaméricanisme. C'est au Secrétaire d'État James Blaine que reviendra l'opportunité de mettre en forme la nouvelle architecture panaméricaine.³⁴

Il convainc donc le président Garfield d'organiser une conférence hémisphérique avec comme objectifs de trouver des moyens pour arrêter les guerres et de réduire les problèmes internes et les conflits civils des États latino-américains.³⁵ La première conférence panaméricaine se tient à Washington d'octobre 1889 à avril 1890, financée entièrement par les États-Unis. Si la conférence ne débouche pas sur des accords importants, sauf l'accord sur la création de l'Union internationale des Républiques Américaines, elle permet tout de même aux Américains de montrer au reste du continent que les États-Unis prétendent désormais au rang de puissance et qu'il faudra dorénavant que les États de la région prennent en compte leurs intérêts. Les années 1890 ne feront que confirmer cette transformation du géant américain et de son emprise grandissante sur tout le continent.

Deux ans après la conférence de Washington naît l'Organisation de l'Union panaméricaine (OUP), l'ancêtre de l'OEA. Par la suite, et à intervalles plus ou moins réguliers, se tiendront maintes conférences panaméricaines.³⁶ Nous avons déjà souligné que l'interventionnisme était partie intégrante de la politique latino-américaine des États-Unis à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle. Le panaméricanisme devient un moyen pour les États-Unis d'adoucir les réactions des Latino-américains face à leurs nombreuses interventions. La stratégie américaine lors des conférences consistera donc à conserver une attitude conciliante vis-à-vis des Latino-Américains, les Américains préférant agir en tant que médiateurs des conflits *interlatinos*. Si les États-Unis adoptent une telle attitude, ils conservent néanmoins un rôle central dans l'évolution du panaméricanisme en établissant les ordres du jour et en y orientant les débats.

34 *Ibid*, p.317.

35 J. E. Flagg, *op cit*, p.22.

36 Mexico (1901), Rio de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Santiago (1923) (1928) (1933), Buenos Aires (1936) (1938), La Havane, (1940).

Les Etats-Unis, durant cette période, recherchent avant tout un équilibre entre l'interventionnisme à outrance et le panaméricanisme coopératif. Aucun président ne représente mieux cette tentative de concilier deux attitudes aussi divergentes que le président Wilson. W.A McDougall cerne très bien la place que tient Wilson dans l'histoire des relations interaméricaines.³⁷ À la fois impérialiste et coopératif, le wilsonisme constitue un véritable paradoxe : l'interventionnisme musclé du président américain (c'est sous la présidence de Wilson que l'on assiste au plus grand nombre d'interventions américaines) est contrebalancé par un idéalisme immodéré pour la démocratisation de la région. En fait, la politique latino-américaine des présidents américains de Cleveland à Hoover demeure sensiblement la même : un interventionnisme "stabilisateur".

Sous Hoover, les Américains amorcent un virage de leur politique latino-américaine, virage qui sera complété par F.D. Roosevelt. L'intervention nicaraguayenne, de par son évident cynisme³⁸, soulève l'ire des Latino-Américains. Quelques semaines après sa victoire électorale, Hoover visite l'Amérique latine et constate à quel point les Latino-Américains ressentent négativement cette dernière opération américaine. La même année, sur la scène internationale, est négocié puis signé le pacte Briand-Kellogg sur le bannissement de la guerre. Ces deux événements influencent la rédaction du mémorandum Clark (décembre 1928), du nom du sous-secrétaire d'État Joshua R. Clark, qui devient la première véritable remise en cause de la doctrine Monroe.

Le mémorandum rappelle que la doctrine Monroe portait initialement sur un seul sujet : les relations entre les États européens et l'hémisphère ; la doctrine ne discutait pas des relations interaméricaines.³⁹ Clark poursuit en soulignant que la doctrine ne donnait pas un rôle de policier financier aux Américains. Ce faisant, Clark et, par la suite, le Département d'État, rejettent le corollaire Roosevelt : "It is not believed that this Corollary is justified by the terms of the Monroe doctrine..."⁴⁰ Si le mémorandum occupe une place aussi importante dans les relations

37 Walter A. McDougall, "Back to Bedrock. The eight traditions of American statecraft", in *Foreign Affairs*, vol. 76, no.2, March-April 1997.

38 Les Etats-Unis, qui avaient quitté le pays en 1925, reviennent fin 1926, officiellement pour contrer le développement de forces bolchéviques, mais en réalité afin de soutenir le nouveau président Adolfo Díaz de même que les intérêts économiques américains, anglais et italiens. Voir D. Perkins, *op cit*, p. 337 et suiv. sur les détails de l'intervention nicaraguayenne et la réaction des élites latino-américaines.

39 "Monroe's declaration in its terms relates solely to the relationship between European states on the one hand, and, on the other side, the American continent (...) the declaration does not apply to purely inter-American relations." Mémorandum Clark, 17 décembre 1928, in D. Dozer, *op cit*, pp.115-116.

40 *Ibid.*, p.121

interaméricaines⁴¹. c'est uniquement l'année suivante qu'il est rendu public, alors qu'il devient la position officielle du Département d'État. Malgré cette avancée, les Etats-Unis ne renoncent pas à leur droit d'intervention ; simplement, ce droit ne sera plus basé sur les principes énoncés par Monroe en 1823.⁴²

C'est donc sous la présidence de F.D. Roosevelt que la politique latino-américaine de Washington prend un tournant décisif. Sa présidence a été caractérisée par certains analystes latino-américains comme la première véritable relation amicale entre les Etats-Unis et ses voisins latino-américains.⁴³ Lors de son discours inaugural, F.D. Roosevelt déclare qu'il désire “consacrer la nation américaine à une politique de bon voisinage”.⁴⁴ Ses principaux collaborateurs, le Secrétaire d'État Cordell Hull et le sous-secrétaire d'État Summer Welles, partagent entièrement les vues de F.D. Roosevelt sur ce sujet, ce qui aide grandement le président à aller de l'avant avec ses projets pour l'Amérique latine.

C'est sous F.D. Roosevelt que les Etats-Unis abandonnent la politique du gros bâton et la diplomatie du dollar. Le président initie sa propre doctrine, celle de la non-intervention : les Etats-Unis, soutient Roosevelt, n'interviendront plus à l'avenir dans les affaires internes des États latino-américains. Afin de montrer sa bonne foi, non seulement Roosevelt retire-t-il les troupes américaines stationnées à Haïti et au Nicaragua en 1934, mais il signe également le protocole de Buenos Aires de 1936 qui déclare inadmissible l'intervention d'un État américain dans les affaires internes d'un autre État de l'hémisphère pour quelque raison que ce soit.⁴⁵ Le test le plus sérieux de cette nouvelle politique américaine survient en 1937-38 alors que le gouvernement Cárdenas du Mexique nationalise tout d'abord l'industrie électrique, puis le pétrole sans une indemnisation appropriée aux entreprises américaines, au grand dam de celles-ci. Malgré quelques tiraillements, le Département d'État choisira de respecter la décision des autorités mexicaines, ce qui envoie un signal

41 Il nous apparaît, à la lecture du mémorandum, que sa portée dépasse largement le cadre des relations interaméricaines. Ce document est d'une première importance à notre avis : il contient, en germe, la base de toute la politique étrangère américaine de l'après-guerre puisqu'il affirme, le premier, que le principe de sécurité contenu dans la doctrine Monroe (self preservation) doit s'appliquer partout dans le monde dès lors que la paix et la sécurité américaines étaient menacées.

42 D. Perkins, *op cit*, p.344

43 Voir à ce sujet G. Selser, “¿ Hacia un nuevo concepto económico de Estados Unidos para América Latina ? Entre la realidad y la fantasía”, in *Cuadernos Americanos (Nueva época)*, no.30, 1991, p.154

44 “In the field of world policy I would dedicate this Nation to the policy of the good neighbor—the neighbor who resolutely respects himself and, because he does so, respects the rights of others...” Discours inaugural de F.D. Roosevelt, 4 mars 1933.

45 D. Perkins, *op cit*, p.347.

très clair à l'hémisphère que Washington est bel et bien engagée dans un véritable processus de réformes de sa politique latino-américaine.⁴⁶

Si F.D. Roosevelt adopte une telle politique envers l'Amérique latine c'est que, d'une part, il a besoin de toutes les ressources nationales disponibles afin de lutter contre la dépression économique qui sévit aux Etats-Unis. Le maintien de troupes à l'étranger ou des interventions militaires en Amérique latine représenteraient des coûts qui limiteraient d'autant la portée des réformes de son *New Deal*. D'autre part, la situation internationale devient de plus en plus préoccupante au cours des années 1930 alors qu'on assiste à une montée en puissance du fascisme. Il devient important pour l'administration américaine de "verrouiller" entièrement l'hémisphère à toute influence étrangère. Par une politique aussi conciliante, F.D. Roosevelt recherche une « monroïsation » du continent. Ses efforts sont récompensés en 1940 à la Havane alors que les États de l'hémisphère affirment, dans la Déclaration d'Assistance Réciproque, que toute attaque contre un pays de la région sera considérée comme un acte d'agression contre tous les États de l'Hémisphère.⁴⁷

Ces premiers jalons d'un système de sécurité collective panaméricain posés par F.D. Roosevelt sont complétés par son successeur H. Truman après la guerre. Les trois piliers sur lesquels repose la nouvelle architecture sont les suivants : le Traité Interaméricain d'assistance réciproque (TIAR, Rio de Janeiro 1947), le règlement pacifique des litiges (Pacte de Bogota 1948) et la Charte de l'Organisation des États américains (OEA) de 1948, qui remplace l'Union panaméricaine. Par le TIAR, l'ensemble des États de l'hémisphère accepte le premier principe de la doctrine Monroe, la non-ingérence des puissances européennes dans les affaires panaméricaines. Ce pacte militaire est dirigé contre l'URSS alors que la Guerre froide en est à ses balbutiements. La Conférence de Bogota est l'occasion pour les États de l'hémisphère de signer le Pacte dit de Bogota, qui institue un mécanisme de règlement des différends interaméricains, de proclamer la Déclaration américaine des Droits de l'Homme et de remplacer la vieille OUP par l'Organisation des États américains, l'OEA. Si le TIAR avait montré la nécessité d'une alliance interaméricaine, la Conférence de Bogota consacre le succès de la stratégie et de l'option panaméricaine des Etats-Unis puisque ses conclusions recueillent le support de tous les participants. Comme le souligne Fagg, le point culminant du panaméricanisme venait d'être atteint.⁴⁸

46 P. Queuille, *op cit*, p.205

47 D. Dozer, *op cit*, p.26

48 J.E. Fagg, *op cit*, p.78

Si la Conférence de Bogota est l'aboutissement du panaméricanisme politique, il faut attendre treize ans, lors du discours inaugural de Kennedy et de celui sur l'Alliance pour le progrès, pour qu'une véritable ébauche de panaméricanisme économique ne voit le jour. L'Alliance pour le progrès est un programme de coopération interaméricain, d'une durée de dix ans, ayant pour objectifs fondamentaux de favoriser le développement économique et de promouvoir des réformes sociales en l'Amérique latine en s'attaquant à tous les secteurs responsables de son sous-développement : l'économie, l'éducation, la santé, la culture, etc. En fait, toutes les sphères de la vie sont touchées par l'ambitieux projet de Kennedy. Derrière ces deux objectifs socio-économiques se cache un objectif purement politique : celui d'ôter toute chance aux communistes de prendre pied dans l'hémisphère par un renforcement de la démocratie. Comme l'écrit Castro Rea, "L'Alliance...reconnaissait que la source des conflits et des instabilités dans la région, qui pouvaient permettre « l'intromission » (des Soviétiques), provenait avant tout des conditions internes de misère et d'injustice."⁴⁹

Quelques mois plus tard, en août 1961, 1400 représentants des États de l'hémisphère se réunissent à Punta del Este en Uruguay afin de rédiger la Charte de l'Alliance pour le progrès. Parmi les objectifs que fixent la Charte, mentionnons les suivants : une croissance du PIB par habitant de 2,5% par année, l'élimination de l'analphabétisme des adultes et l'extension de base à six ans afin d'atteindre tous les enfants, la construction de logements à prix modiques ainsi que la réalisation d'une réforme agraire diminuant la concentration de la propriété de la terre.⁵⁰ Sur les 100 milliards \$US prévus pour la réalisation du projet les États-Unis s'engagent à en fournir vingt (dix milliards du gouvernement et dix milliards en investissements privés). Les 80 milliards \$US restants doivent être fournis par les États latino-américains.

Après un lancement en fanfare, le programme connaît rapidement ses premiers ratés. Les élites dirigeantes latino-américaines voient d'un très mauvais œil des réformes qui sont essentiellement destinées à amoindrir leur position. De plus, les gauches latino-américaines ne font pas confiance aux Américains, taxant leur nouvelle proposition d'impérialiste.⁵¹ Trois ans seulement après son lancement, l'Alliance pour le progrès est déjà vidée de sa substance, l'attention des États-Unis

49 Julián Castro Rea, *Du pessimisme chronique à l'optimisme téméraire : L'intégration latino-américaine et l'Initiative pour les Amériques*, GRIC, cahier de recherche 93-3, Montréal : Université du Québec à Montréal, mai 1993, p.29.

50 *Ibid*, p.27-28.

51 J.E Fagg, *op cit*, p.97

étant tournée vers le sud-est asiatique et l'engagement au Vietnam.⁵² Critiquée en Amérique latine tant par la droite conservatrice que par la gauche (trop socialisante pour les uns, des moyens beaucoup trop limités pour les objectifs fixés pour les autres), de même qu'aux Etats-Unis par ceux qui considèrent que les problèmes internes du pays doivent avoir la priorité, l'Alliance pour le progrès vivote jusqu'en 1971.⁵³ Bien qu'ayant duré les dix années prévues, le projet de Kennedy est loin d'avoir atteint l'ensemble de ses buts. Si les objectifs de croissance sont dépassés, les objectifs sociaux, eux, ne sont pas atteints.

L'absence d'un appui politique suffisant explique en grande partie l'échec relatif de l'Alliance. Le développement du panaméricanisme économique durant les années '60 n'est pas accompagné d'une évolution similaire au niveau politique. Ce mouvement, qui connaît ses meilleurs résultats sous les présidences de Roosevelt et de Truman, s'affaiblit dès les années 50, marquées par un retour à l'unilatéralisme et à l'interventionnisme des États-Unis. Si les changements amorcés sous Hoover et complétés par F.D. Roosevelt avaient pu faire croire à une révolution de la politique latino-américaine de Washington, le retour aux habitudes interventionnistes à partir de 1954 rend caduc toute illusion de coopération hémisphérique.

Bien qu'on ait assisté à un certain infléchissement de la politique américaine vis-à-vis de l'Amérique latine à partir de F.D. Roosevelt, alors que les Etats-Unis cherchent à obtenir l'appui des États de l'hémisphère, l'interventionnisme américain n'est pas disparu pour autant ; il demeure au contraire un trait constant de la politique latino-américaine de Washington. Comme le souligne Selser, l'utopie de la fraternité panaméricaine fondée sur des intérêts économiques et politiques communs ne peut résister à l'éclatement de la Guerre froide et aux intérêts des entreprises américaines dans la région.⁵⁴ Les principes de bon voisinage instaurés par Roosevelt volent en éclat chaque fois que Washington considère que sa sécurité est menacée. Le problème qui se pose après la Deuxième Guerre mondiale est le suivant : les Etats-Unis acquièrent le statut de puissance mondiale, et à ce titre, leurs responsabilités deviennent mondiales. Toutefois, l'URSS, qui promeut un système économique, politique et social différent, prétend aux mêmes prérogatives que les Etats-Unis. Dans cette configuration, la doctrine Monroe ne bénéficie plus de la

52 Peter Hakim, "President Bush's Southern Strategy : The Enterprise for America Initiative" in *The Washington Quarterly*, Spring 1992, p. 103.

53 Malgré la Conférence des chefs d'État de Punta del Este en 1967, à l'instigation du président américain L.B. Johnson, et le rapport Rockefeller de 1968 (commandé par le président Nixon), l'intérêt pour l'Amérique latine décroît sensiblement dans la deuxième moitié des années '60 aux Etats-Unis. Les revendications sociales, notamment des Noirs, de même que le débat national sur le Vietnam relèguent l'Amérique latine dans les bas-fonds des préoccupations américaines.

54 Gregor Selser, *op cit*, p.156.

relative autonomie qui la caractérisait avant la Seconde Guerre mondiale, alors que l'hémisphère était “fermé” à toute puissance extérieure. De plus, la présence militaire des Etats-Unis en de nombreux points du monde détruit l'un des fondements de la doctrine, à savoir la non-ingérence américaine dans les affaires européennes. L'Amérique latine ne devient plus qu'un pion dans le jeu mondial américain alors qu'elle occupait une place beaucoup plus importante auparavant.⁵⁵ Malgré ce nouveau rapport de forces à partir de 1945-47, les Etats-Unis n'accepteront aucune remise en cause de leur hégémonie dans la zone, si petite fut-elle. Que ces tentatives d'autonomisation soient le fait des gouvernements latino-américains ou des Soviétiques (le cas de la crise des missiles), les Américains, pour des raisons politiques, militaires ou économiques, ne cesseront d'intervenir en Amérique latine.

Il ne faut pas oublier que les Etats-Unis, à travers l'Organisation des États américains (OEA), et grâce au traité de Rio (1947), avaient mis en place un système régional de sécurité.⁵⁶ Ce système est approfondi lors de la dixième conférence interaméricaine (1954) par l'Acte de Caracas. Les nations américaines annoncent que toute incursion du mouvement communiste dans la région représenterait une menace à la sécurité de celle-ci ⁵⁷ ; toute tentative d'infiltration serait vouée à une riposte immédiate de la part de l'ensemble des États. Cette même année-là, les Américains mettent cet avertissement en exécution et chassent Arbenz du pouvoir au Guatemala (supra). Quatre interventions américaines, de nature politico-militaires, illustrent bien cette position adoptée par les Américains : la crise des missiles cubains (octobre 1962), la République dominicaine (1965), Grenade (1984) et Panama (1989).

Le cas cubain est un bon exemple de l'importance de la doctrine Monroe et de l'adhésion de toute l'élite politique américaine à ses principes. Opération initiée sous la présidence d'Eisenhower (républicain), elle est poursuivie par son successeur Kennedy (démocrate). L'épisode cubain se déroule en deux temps : il s'agit dans un premier temps (fin de la présidence Eisenhower- début de la présidence Kennedy) de renverser un dictateur jugé défavorable aux intérêts américains. En accord avec l'Acte de Caracas, les Etats-Unis soutiennent un groupe de réfugiés cubains qui souhaitent débarquer à Cuba afin de renverser Castro, mais cela se soldera par le

55 D. Dozer, *op cit*, pp.29-30.

56 La première étape de ce système de sécurité avait été l'Acte de la Havane (1940), tout juste après la défaite de la France face aux Allemands. Les possessions coloniales des pays défaits étaient placées sous l'administration d'une Commission interaméricaine.

57 “The domination or control of the political institutions of any American state by the international Communist movement, extending to this hemisphere the political system of an extracontinental power, would constitute a threat to the sovereignty and political independence of the American states.” Acte de Caracas, repris dans D. Dozer, *op cit*, p.28.

fiasco de la Baie des Cochons (Playa Girón) en avril 1961.⁵⁸ Ce fiasco conforte le pouvoir de Castro et pousse ce dernier dans les bras soviétiques qui en profitent pour installer des missiles sur l'île, ce qui sera à l'origine de la crise d'octobre 1962, le deuxième temps fort de l'implication américaine à Cuba.

Les Américains font alors face à la plus grande menace directe jamais dirigée contre le territoire national. S'appuyant sur la doctrine Monroe et une réaffirmation de celle-ci par le Département d'État en juillet 1960⁵⁹, le président Kennedy et le Département d'État ravivent la doctrine Monroe. Les Américains, affirme Kennedy, n'accepteront pas que des missiles soviétiques, installés à 45 minutes des côtes américaines, soient pointés sur le territoire américain. Les Etats-Unis, poursuit Kennedy, prendront toutes mesures nécessaires, y compris l'utilisation de l'arme nucléaire, afin que ces armes soient retirés de Cuba. C'est un rappel très concret du premier principe de la doctrine Monroe, à savoir le refus de la menace d'une puissance étrangère à la région.

Les interventions en République dominicaine et à Grenade, bien qu'elles aient lieu à presque vingt ans d'intervalle, renferment de quelques similitudes. Dans les deux cas, des troubles politiques latents débouchent sur une crise politique, alors que des forces extrémistes (pro-communistes) menacent de prendre le pouvoir. En outre, ces deux interventions surviennent lors de périodes de refroidissement de la Guerre froide.

L'opération américaine en République dominicaine demeure l'une des interventions les moins connues des Etats-Unis en Amérique latine.⁶⁰ Après l'expérience de la Baie des Cochons, les autorités américaines craignent la répétition d'un nouveau Cuba. Elles forcent donc le dictateur Trujillo à quitter le pouvoir (1961) et favorisent le retour à la démocratie en soutenant les élections de 1962. Cependant, le nouveau président, Juan Bosch déçoit les Américains ; ceux-ci n'interviennent pas lorsqu'il est chassé du pouvoir (1963). La situation ne s'améliore pas, bien au contraire. L'instabilité gagne le pays et en avril 1965, une mini guerre

58 C'est d'ailleurs suite à cette épisode que Castro choisi officiellement la voie du communisme : en mai 1961, il institue le parti politique unique des régimes totalitaires, l'ancêtre du PC cubain. Jusque là Castro était demeuré dans l'ambiguïté quant à ses choix idéologiques, mais l'appui des Soviétiques lié à l'implication américaine en avril 1961 le convainquent de s'allier à l'URSS. Voir J.E. Fagg, *op cit*, pp.99-101 et P. Queuille, *op cit*, pp.231-236.

59 Dans un communiqué daté du 14 juillet 1960, le Département d'État, en réponse à Khrouchtchev qui affirmait que l'URSS soutiendrait Cuba si celle-ci était attaquée par les Etats-Unis, déclare que les principes énoncés par Monroe plus d'un siècle plus tôt demeurent d'actualité, d'autant plus qu'ils sont partagés par l'ensemble de l'hémisphère (sauf Castro bien sûr). Voir D. Dozer, *op cit*, pp. 185-187.

60 Elle survient alors que les Américains intensifient leur présence au Vietnam ; on comprend donc qu'elle ait reçue peu d'attention

civile éclate, risquant de plonger le pays dans le chaos. Les Etats-Unis, sous prétexte qu'une conspiration communiste internationale (ce qui n'a jamais été prouvé) menace de s'emparer du pouvoir, interviennent en envoyant 22 000 Marines.⁶¹

L'invasion de la Grenade (1983) relève sensiblement de la même logique. Le gouvernement pro-marxiste en place, dirigé par Maurice Bishop, est renversé par une faction extrémiste de son parti, le New Jewel Movement, le 17 octobre 1983. Quelques jours plus tard, l'Organisation des États des Caraïbes de l'Est demande une intervention armée contre l'île. Les Américains envahissent l'île le 25 octobre, afin de protéger des vies américaines (450 étudiants en médecine se trouvent sur l'île à ce moment-là) et trois jours plus tard, les combats cessent alors que plus de 6000 soldats américains se trouvent sur l'île. En fait, l'invasion de l'île est avant tout un message de l'administration Reagan envers les forces communistes, Cuba et l'URSS, de même qu'un avertissement à l'Amérique centrale. Aux premiers, les Etats-Unis leur indiquent que le risque de maintenir des États-clients venait d'augmenter. Aux seconds, l'administration Reagan montre qu'il n'hésitera pas à intervenir si elle sent que les intérêts des Etats-Unis sont menacés.⁶²

Si les deux interventions visent avant tout à garantir la stabilité des pays en proie à des troubles politiques, des différences existent quant à la perception qu'auront les Latino-Américains des deux opérations. Alors que les Etats-Unis réussissent à obtenir l'appui de l'OEA lors de l'invasion de la République dominicaine⁶³, la réaction est tout autre lors de l'invasion de Grenade, puisque l'OEA refuse d'approuver le fait accompli.

L'intervention américaine au Panama est différente des trois interventions présentées précédemment, et ce, à plusieurs égards. Elle résulte de la combinaison d'une multitude de facteurs que l'on retrouve pour la première fois combinés ensemble. Les Etats-Unis soutiennent le chef de l'État, le général Noriega pendant la majeure partie des années 1980 ; mais avec l'arrivée de Bush à la Maison blanche, on assiste à un infléchissement la politique américaine en Amérique

61 Harold Molineu, *US policy toward Latin America from regionalism to globalism*, Boulder (Col.) : Westview Press, 1990, pp.76-82.

62 H. Molineu, *op cit*, pp.224-226.

63 Lors d'une session extraordinaire le 29 avril, l'OEA décide l'envoi d'une commission de cinq personnes afin d'enquêter sur la situation dominicaine ; fin mai, l'organisation approuve la création d'une force de maintien de la paix, sanctionnant par là l'opération américaine. Voir H. Molineu, *Ibid*, pp.83.

centrale, pas à un retournement complet.⁶⁴ Les Etats-Unis “lâchent” Noriega, qui se maintient malgré tout au pouvoir, tout en narguant les Américains, particulièrement le président Bush. Quels sont donc les raisons de l'invasion américaine en décembre 1989 ?

Pour Wiarda, la seule vraie cause de l'invasion américaine est l'attitude de Bush, qui s'est senti bafoué par le dictateur panaméen, qui ne cesse de clamer sa capacité à résister à toute tentative de déstabilisation des Etats-Unis. Ce faisant, la crédibilité du président américain risque d'être bafouée. En ne réglant pas le cas Noriega, Bush passerait pour un président inepte devant l'électorat américain. Ce sont donc des considérations de politique intérieure qui auraient guidé l'intervention.⁶⁵ Couffignal ne semble pas être d'accord avec l'analyse de Wiarda. Selon lui, c'est l'éthique et le droit qui caractérisent le mieux l'intervention américaine. Son analyse est basée sur les objectifs assignés aux Marines par Bush lors de l'opération *Just Cause* : renverser Noriega, rétablir la démocratie, protéger les ressortissants américains et défendre les traités concernant le canal de Panama. En ce sens, l'approche de Couffignal demeure beaucoup plus classique.⁶⁶ Quant à Pastor, il met davantage l'accent sur la préoccupation de l'administration à stopper le narcotrafic ; Noriega étant considéré comme un trafiquant notoire, sa capture devient une priorité pour l'administration. En outre, la mort d'un officier américain, tué par des partisans de Noriega le 16 décembre '89, le jour suivant une déclaration de guerre du parlement panaméen contrôlé par le dictateur, justifie amplement l'intervention américaine : la stabilité du pays, vitale pour la sécurité des Etats-Unis, était menacée.⁶⁷

Ce sont donc autant des facteurs de politique intérieure (la perception de la capacité du président à régler des crises) que de politique étrangère (la stabilité de la région, la lutte au narcotrafic) qui justifient l'invasion. Cet événement est important car c'est la première intervention unilatérale des Etats-Unis dans la région en plus de soixante ans. L'inquiétude qui se manifeste en Amérique latine suite à cette invasion constituera l'une des raisons qui poussera Bush à offrir à l'Amérique latine l'EAI.

64 Wiarda décrit très bien comment le président Bush et le Secrétaire d'État Baker ont construit l'équipe qui s'occupera pendant quatre de la politique latino-américaine des Etats-Unis, les problèmes internes auxquels elle a été confrontée ainsi que les objectifs qu'elle s'est fixée. Voir Howard Wiarda, “From Reagan to Bush : continuity and change in U.S Latin American policy”, in John D. Martz (ed.), *op cit*, pp.29-32, 1995.

65 Ibid, pp.38-39

66 Georges Couffignal, “Le système interaméricain après la Guerre froide”, *op cit*, pp.216-217.

67 Robert Pastor, “The Bush Administration and Latin America : The Pragmatic Style and the Regionalist Option” in *Journal of Interamerican Affairs and World Affairs*, vol 33(3), fall 1991, pp.16-19.

Outre l'intervention panaméenne, les trois opérations politico-militaires présentées ici ont ceci de commun qu'il s'agit d'actions unilatérales américaines qui seront plus ou moins entérinées par la suite par l'OEA. Dans tous les cas, elles ne seront pas désavouées par la plus haute instance politique de l'hémisphère, malgré la désapprobation des opinions publiques latino-américaines, et en certaines occasions, nonobstant l'opposition des États membres. L'exemple du débat sur l'intervention américaine en République dominicaine est très parlant à cet égard.⁶⁸

A ces interventions politico-militaires, on doit ajouter les interventions de nature politico-économiques, notamment au Guatemala en 1954 et au Chili en 1973. Les agissements américains au Guatemala marquent le retour officiel de la politique d'intervention de Washington après une parenthèse d'une vingtaine d'années. La réforme agraire initiée par Arbenz met le feu aux poudres. En 1952, le gouvernement guatémaltèque nationalise des terres cultivables en expropriant les grands propriétaires terriens, dont la *United Fruit*, en proposant une indemnisation basée sur les déclarations d'impôt de ces entreprises.⁶⁹ La compagnie refuse et fait appel au gouvernement américain qui prend fait et cause en faveur de la *United Fruit*. L'ambassadeur Peurifoy dénonce l'orientation communiste du gouvernement Arbenz alors que la CIA, de concert avec les forces armées, met au point un plan pour renverser le gouvernement guatémaltèque. En juin 1954, le colonel Carlos Castillo Armas, partant du Honduras, renverse le gouvernement.⁷⁰ Les protestations initiales du gouvernement guatémaltèque ne sont pas entendues par l'OEA qui, par l'Acte de Caracas proclame son opposition à tout développement du communisme dans la région.

Le cas du Chili ressemble à plusieurs égards à l'intervention américaine au Guatemala. L'élection de Salvador Allende, chef de la coalition pro-marxiste de l'Unité populaire, est une première. En effet, c'est la première fois qu'un gouvernement ouvertement pro-marxiste prend le pouvoir démocratiquement, ce qui provoque un certain remous à Washington. L'expérience démocratique du marxisme, qui semble d'ailleurs réussir au cours de la première années, pourrait créer un précédent qui ne trouve pas grâce aux yeux de Nixon et de Kissinger.

68 Fagg souligne que l'OEA accepta la création d'une force interaméricaine de paix APRES l'opération américaine. La majorité des 14 voix fut obtenu grâce au délégué dominicain... un représentant du gouvernement déchu !

69 Molineu rapporte que le gouvernement Arbenz proposa 672 572 \$US à la United Fruit. La compagnie refusa alléguant que c'est plutôt 15 millions \$US qu'elle devait recevoir en dédommagement, soit environ 75 \$US\acre alors qu'elle avait acheté les terres 1,49\$\acre ! Voir H. Molineu, *op cit*, p.59

70 Yves-Henri Nouailhat, *op cit*, p.212.

Le programme politique proposé par Allende, qui inclut la nationalisation des principales industries chiliennes ne constitue pas une rupture fondamentale avec celui de son prédécesseur Eduardo Frei (un président de droite qui avait entrepris des réformes sociales importantes)⁷¹ ; mais pour les entreprises américaines, cela ressemblait à un désastre en devenir. Effectivement, le gouvernement Allende nationalise les mines de cuivre, contrôlées principalement par les Américaines Anaconda et Kennecott (1971), provoquant l'ire des Américains.⁷² Mais c'est surtout la tentative de nationalisation de la compagnie nationale de téléphone, contrôlée par l'américaine International Telephone and Telegraph (ITT), combinée à l'accélération des manifestations et de l'instabilité qui précipitent la chute d'Allende. Les dirigeants d'ITT, utilisant leur influence auprès des autorités américaines, jouent un rôle déterminant dans la mise sur pieds, par la CIA, de plusieurs complots, assassinats et tentatives de coups d'État avant celui du 11 septembre 1973 qui voit le renversement du gouvernement de l'Unité populaire.⁷³

Dans les deux cas, le gouvernement américain utilise des moyens détournés afin de parvenir à ses fins : la CIA collabore, en sous-main, avec une partie des forces armées dans l'organisation des coups d'État. A chaque occasion, ce sont des entreprises américaines qui amorcent la contestation du gouvernement en place ; celles-ci bénéficient par la suite de l'appui indéfectible de Washington. Dans les deux cas, outre l'aspect politique de l'intervention (la lutte anticommuniste), la protection des intérêts économiques américains apparaît déterminante.

Dans cette section, nous avons voulu montrer le rôle et l'impact de la doctrine Monroe sur la politique latino-américaine des Etats-Unis. Cette doctrine, qui se trouve à la base de toute la politique hémisphérique américaine, explique l'ensemble des décisions prises par les dirigeants américains pendant les XIX^e et XX^e siècles. Que ce soit la Destinée Manifeste, le Corollaire Roosevelt, la diplomatie du dollar, la politique du bon voisinage, l'Alliance pour le progrès ou les nombreuses interventions militaires dans les pays de la région, elles ont toutes pour but d'assurer la sécurité des Etats-Unis. Que leur interprétation de la doctrine Monroe ait été restrictive

71 Fernando Mires "Les contradictions de l'Unité populaire" in José del Pozo et André Jacob (dirs). *Le Chili de 1970 à 1990 : De l'Unité populaire à l'après-Pinochet*. Montréal : VLB éditeur, 1994, p.45.

72 Le gouvernement Allende avait décidé d'indemniser les entreprises sur la base de leur taux de profit. Après un certain niveau de profit, on considérait que l'entreprise bénéficiait d'une rente, somme qui aurait du revenir au peuple chilien. Le résultat de la nationalisation fut que le gouvernement chilien n'eut pas à déboursier une grosse somme d'argent. Voir l'article de Jacques Chonchol, "L'expérience du gouvernement Allende" in José del Pozo et André Jacob (dirs). *op cit.*, Montréal : VLB éditeur, 1994.

73 Anthony Sampson, dans l'ouvrage *'ITT l'État souverain'* (Paris : A. Moreau, 1974), montre comment les dirigeants d'ITT ont pu, à travers leurs connexions dans l'appareil gouvernemental américain, influencer la politique chilienne des Etats-Unis.

(F.D. Roosevelt par exemple) ou élargie, les présidents américains se sont toujours référés à celle-ci dans l'établissement de leur politique vis-à-vis l'hémisphère. Conçue à l'origine pour repousser les Européens, la doctrine Monroe est devenue au fil des ans le cadre de référence des relations interaméricaines.

L'EAI, OU LE DÉSIR DE RÉNOVER LES RELATIONS INTERAMÉRICAINES ?

La doctrine Monroe constitue jusqu'aux années 1980 le cadre théorique et pratique à l'intérieur duquel s'élabore la politique latino-américaine des États-Unis. En juin 1990, le président Georges Bush propose un nouveau partenariat aux Latino-Américains sous la forme de l'Initiative Entreprise pour les Amériques. Ce projet est avant tout un programme politico-économique visant à relancer les économies de la région après la "décennie perdue" des années '80 en faisant appel aux forces du marché.

Abandonnant l'idéologisme de l'administration Reagan, Bush favorise une approche pragmatique fondée sur la primauté du marché. Cette vision toute économique des relations interaméricaines ne rompt pas avec les principes fondamentaux de la doctrine Monroe. Bien qu'elle ne s'inscrive pas dans une optique militaire, l'EAI demeure en quelque sorte un projet interventionniste même si les objectifs ne sont pas les mêmes qu'auparavant.

Un projet novateur

Lorsque le président Bush propose l'Initiative Entreprise pour les Amériques le 27 juin 1990, c'est l'aboutissement d'une stratégie basée sur la recherche de solutions pour les problèmes économiques des Latino-Américains amorcé avec le plan Baker de réduction de la dette latino-américaine (1985). Bien que le projet ait été qualifié de flou par plusieurs observateurs (l'EAI ne serait qu'une série de propositions assez vagues, sans réellement de substance ni de détails concrets quant à son implantation)⁷⁴, et que les résultats aient été en deçà des objectifs annoncés, l'annonce de l'EAI, en elle-même, constitue une étape marquante dans les relations interaméricaines. En effet, c'est la première fois que les États-Unis proposent un plan entièrement tourné sur l'économie et s'attaquant globalement aux difficultés économiques que connaissent les pays d'Amérique latine. Bien sûr, les propositions

74 Voir à ce sujet l'analyse qu'en fait le SELA (Système Économique Latino-américain Sistema Económico Latinoamericano) quelques mois plus tard. SELA, *La Iniciativa Bush para las Americas : Analisis preliminar de la secretaria permanente del SELA*, XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 3 al 7 septiembre 1990. Voir aussi Peter Hakim, "President Bush's Southern Strategy : The Enterprise for America Initiative" in *The Washington Quarterly*, Spring 1992, p.93-94.

de Bush restent en droite ligne avec la stratégie globale des Etats-Unis d'ouverture des marchés mondiaux et de la primauté de l'économie de marché.

Lors de son allocution, Bush part du constat que des changements importants traversent le monde depuis 1989. Il poursuit son analyse en soulignant que l'Amérique latine n'est pas en reste puisqu'à la consolidation démocratique s'est ajoutée la consolidation économique : "The political transformation sweeping the rest of Latin America and the Caribbean has its parallel in the economic sphere."⁷⁵ Afin d'aider cette région à maintenir le cap des réformes entreprises un peu partout, Bush propose donc un nouveau partenariat économique aux Latino-américains, consolidant ainsi les mesures prises depuis le début de son administration.

Fait intéressant, ce projet, contrairement aux anciens plans américains concernant l'Amérique latine, n'émane pas directement du Département d'État, mais est avant tout le fait des Département du Commerce et du Trésor. Tulchin remarque que c'est une petite équipe du Département du Trésor, sous la direction du secrétaire du Trésor Nicholas Brady, qui met sur pied le plan du même nom, destiné à améliorer la situation commerciale et surtout à réduire la dette des États latino-américains (1989).⁷⁶ Ce plan sera à la base de la proposition de Bush en juin 1990. Hakim va plus loin et montre que le Trésor, depuis l'éclatement du problème de la dette, est au centre de la politique latino-américaine des Etats-Unis. Le département du Trésor soutient l'idée que seules des réformes économiques en profondeur permettront à la région de connaître une croissance et un développement à long terme.⁷⁷ C'est d'ailleurs à Brady que le président américain demande d'établir un plan économique global visant l'Amérique latine suite au Sommet hémisphérique de San José (octobre 1989) et au Sommet andin sur la drogue de Carthagène en février 1990. Bush lui-même reconnaît l'importance du Département du Trésor lorsqu'il mentionne le rôle joué par le secrétaire Brady dans la mise sur pied de l'EAI: "I asked Treasury Secretary Brady to lead a review of U.S. economic policy towards this vital region, to make a fresh assessment, if you will, of the problems and opportunities we'll encounter in the decade ahead."⁷⁸

En fait Bush ne cherche pas uniquement à résoudre les problèmes économiques de l'Amérique latine, il veut également que les entreprises américaines puissent

75 Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative. Discours de Bush, 27 juin 1990. Voir <http://www.tamu.edu/bushlib/papers/1990/90062702.html>

76 Joseph Tulchin, "The United States and Latin America in the World", *op cit*, p.342. Le rôle de ces deux départements est discuté plus longuement dans le chapitre consacré à la politique économique internationale des Etats-Unis.

77 Peter Hakim, *op cit*, p. 95.

78 Remarks Announcing..., *op cit*.

profiter des opportunités qui ne manqueront pas de se présenter à elles au cours des années '90 grâce à l'ouverture des économies latino-américaines. La réduction de la dette des pays de la région et une plus grande ouverture commerciale devraient profiter aux peuples latino-américains ainsi qu'aux entreprises internationales, au premier chef desquelles les compagnies américaines. A ces deux piliers que sont le commerce et la dette, l'EAI intègre également une troisième composante : l'investissement.

En ce qui concerne le commerce, Bush propose la création d'une zone hémisphérique de libre-échange : "To expand trade, I propose that we begin the process of creating a hemispherewide free trade zone."⁷⁹ A cette fin, il formule un plan en trois points : premièrement, la solidification de la coopération interaméricaine afin de mieux se positionner dans les négociations de l'Uruguay Round ; deuxièmement, l'accélération du mouvement d'ouverture des économies latino-américaines. Il affirme que les Etats-Unis sont prêts à négocier des accords de libre-échange avec des États ou des groupes d'États en Amérique latine : "I'm announcing today that the United States stands ready to enter into free trade agreements with other markets in Latin America and the Caribbean, particularly with groups of countries that have associated for purposes of trade liberalization."⁸⁰ Reconnaissant que certains États ne sont pas nécessairement prêts à un accord de libre-échange hémisphérique, Bush propose, troisièmement, de négocier des accords bilatéraux avec les États qui le désirent afin d'approfondir les relations commerciales.

Le volet commercial de la proposition américaine constitue en fait un encouragement à l'accélération de l'ouverture des marchés latino-américains. Depuis la crise de la dette de 1982, bon nombre d'États ont abandonné la stratégie de substitution aux importations. Ce modèle de croissance, très populaire en Amérique latine depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, prône le développement d'une industrie nationale grâce à une politique économique protectionniste reposant sur quatre piliers: des tarifs douaniers prohibitifs, des contrôles quantitatifs des importations, un système de prix officiels et le contrôle du taux de change afin de protéger le marché intérieur.⁸¹ C'est ce système qui s'effondre au cours des années '80 avec l'explosion de la dette latino-américaine. La réaction des États de la région sera, *grosso modo*, la même : dévaluation de la

79 Idem

80 Idem

81 Joseph A. McKinney, "Mexico in a North American Free Trade Area", in Koshrow Fatemi, *North American Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges*, New York: St. Martin's Press, 1993, p.135.

monnaie nationale, indexation des salaires, mais surtout privatisation d'une partie du secteur public, ouverture de l'économie nationale aux entreprises et produits étrangers de même que des mesures favorisant l'exportation. A la fin des années '80, ces changements sont loin d'être complétés ; des résistances internes bloquent toujours les réformes. Bush en est tout à fait conscient lorsqu'il dit : "Throughout the region, nations are turning away from the statist economic policies that stifle growth and are now looking to the power of free market to help this hemisphere realize its untapped potential for progress."⁸²

Le second pilier de la proposition américaine concerne la promotion de l'investissement. Il s'agit de favoriser le retour des capitaux étrangers dans la région après leur retrait durant les années '80. Deux mesures sont annoncées par Bush. Les Etats-Unis et la Banque Interaméricaine de Développement (BID) travailleront de concert afin de créer un nouveau programme de prêts pour les nations qui réduiront les obstacles à l'investissement international. La Banque mondiale est également invitée à participer à l'élaboration de ce programme. Par ailleurs, les Américains proposent la création d'un nouveau fonds d'investissement pour les Amériques, le Fonds multilatéral d'investissement. Ce fonds serait géré par la BID et serait doté d'un montant de 300 millions \$US par année. Les Etats-Unis s'engagent à contribuer 100 millions \$US et à solliciter la contribution des Japonais et des Européens pour un montant identique.

La proposition américaine a ceci de nouveau qu'elle attribue un rôle non-négligeable à une institution interaméricaine, la BID, considérée auparavant comme un simple pion dans le jeu latino-américain. De plus, les Etats-Unis indiquent clairement leur volonté de travailler en collaboration avec cette institution ; ils vont même plus loin en annonçant une probable participation des Européens et des Japonais. Le caractère innovant de la proposition américaine est reconnu par bon nombre de spécialistes ; et ce, tant du côté américain que latino-américain. Hakim soutient que ce fonds d'investissement aura pour effet de pallier la sous-capitalisation des économies latino-américaines, alors que le SELA, une organisation proche des gouvernements latino-américains, souligne le sérieux et l'inédit de la proposition américaine.⁸³

Le troisième pilier a trait à la dette des États latino-américains. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le plan Brady, entré en vigueur en 1989, avait

⁸² Remarks Announcing..., *op cit*

⁸³ Peter Hakim, *op cit.*, p.99 et SELA, *op cit.*, p.5 : "Las propuestas de creación de un fondo de inversiones en el BID y de un nuevo programa de financiamiento en ese mismo organismo... para las naciones que avancen en la eliminación de obstaculosa la inversión extranjeras son novedosas en su forma."

pour objectif de réduire la dette des États latino-américains à travers une négociation tripartite impliquant Washington, les banques commerciales multinationales et les gouvernements latino-américains (se reporter à la section suivante pour plus de détails). Au moment du discours de Bush, seuls trois pays, le Mexique, le Costa Rica et le Venezuela, avaient paraphé une entente dans le cadre du plan Brady.

Le président américain propose toute une série de mesures afin de réduire la dette latino-américaine. Ces mesures concernent à la fois les sommes dûes aux banques commerciales et au gouvernement américain. Premièrement, il souhaite que la BID s'associe au FMI et à la Banque mondiale afin d'aider à réduire la dette commerciale auprès des banques privées. Cette aide de la BID, tout comme celle du FMI et de la Banque mondiale, devrait être conditionnelle : les pays concernés devraient avoir entrepris des réformes économiques. C'est la partie la plus importante du plan de réduction de la dette puisque la très grande majorité des sommes dûes par les États latino-américains l'est auprès des banques commerciales privées internationales. C'est aussi l'aspect le plus vague du plan puisque Bush ne donne aucun détail sur la manière de parvenir à une entente entre les parties. La proposition américaine demeure dans la continuité des politiques d'ajustement structurel adoptées par les organisations internationales au cours des années '80, politiques qui lient l'aide et/ou le financement des gouvernements des pays en développement à des réformes économiques favorisant l'exportation et la contraction du marché intérieur.

En second lieu, Bush suggère que les États-Unis, à travers un programme de réduction de la dette, s'engagent plus directement. Le gouvernement américain ayant accordé des prêts concessionnels (prêts garantis par l'État) et commerciaux à plusieurs États latino-américains, Bush propose de réduire substantiellement la portion concessionnelle et de vendre une partie des dettes commerciales sous forme d'échange dette contre monnaie nationale (*debt-for-equity*) ou dette contre crédits environnementaux (*debt-for-nature*), aux pays ayant mis sur pied de tels programmes. Toutefois, il faudra procéder au cas par cas. Si cette offre semble intéressante, elle n'aidera pas vraiment les États latino-américains puisque la dette officielle de ces pays auprès du gouvernement américain est d'environ douze milliards de dollars sur une dette totale supérieure à 400 milliards de dollars.⁸⁴ Cette offre de Bush est une nouveauté de l'administration américaine puisque deux ans auparavant, lors du sommet du G7 de Toronto (juin 1988), les Américains avaient

84 Molineu, rapporte que la dette totale de l'Amérique latine en 1988 s'élevait à 413 milliards \$ US. voir H. Molineu, *op cit*, p.105.

opposé une fin de non-recevoir à une proposition similaire des Français concernant une réduction de la dette des États subsahariens.⁸⁵

La dernière proposition de Bush tente de lier protection de l'environnement et réduction de la dette. La volonté d'adopter des politiques de protection de l'environnement plus contraignantes peut passer par des échanges *debt-for-nature* ou par la création de trusts environnementaux dans lesquels les paiements d'intérêts dus aux États-Unis seraient versés en monnaies locales afin de financer des projets environnementaux. Cette idée de Bush demeure malgré tout floue puisqu'elle ne prévoit pas comment seront organisés les trusts environnementaux ; de plus, il n'est pas certain que les gouvernements latino-américains accepteront que ces sommes aillent à de tels projets alors qu'elles pourraient servir à consolider les réformes économiques en cours.

Si ces propositions paraissent intéressantes, elles n'engagent pas énormément le gouvernement américain. Le libre-échange transcontinental envisagé par Bush demeure un projet vague étant donné qu'aucun calendrier n'est donné pour les négociations à venir ; le président américain préfère se retrancher derrière de possibles accords bilatéraux. Quant à la question du fonds d'investissement, rien ne dit que les Japonais et les Européens accepteront de contribuer au même niveau que les Américains, bien qu'un accord ait été conclu lors du sommet du G7 de Toronto. Seules les propositions concernant le problème de la dette peuvent avoir un impact immédiat en Amérique latine, mais un impact limité. Bien que ces propositions demeurent modestes, nous croyons que l'un des objectifs de l'annonce de l'Initiative était de créer une dynamique favorisant le retour des investissements en Amérique latine.

On peut tout de même se poser la question du pourquoi de l'EAI à ce moment précis. Y a-t-il d'autres objectifs, implicites ceux-là, qui auraient guidé l'annonce de cette nouvelle orientation politique vis-à-vis l'Amérique latine ? Weintraub avance deux causes possibles : selon lui les dirigeants américains s'aperçoivent que l'hégémonie politique dans la région coûterait beaucoup trop cher aux États-Unis, même dans un contexte changeant de retrait de l'URSS. En soutenant le développement de ses voisins, Washington en tirera un avantage politique (une stabilité accrue de la région) et économique (plus de débouchés pour les produits américains). Par ailleurs, la perspective de négocier un accord commercial avec le Mexique constitue un acte discriminatoire envers les autres pays d'Amérique latine. Il faut donc limiter les dégâts, c'est-à-dire réduire les causes de mécontentement des dirigeants latino-américains. Une proposition de libre-échange hémisphérique

85 SELA, "La Iniciativa..", *op cit*, p.13.

accomplit cet objectif de calmer les Latino-Américains, tout en n'étant pas très contraignante dans le contexte du début des années '90.⁸⁶ Le SELA, quant à lui, semble croire que l'EAI résulte en fait de la faiblesse de Washington à s'imposer sur la scène économique internationale, que le déclin économique des Etats-Unis conduit les autorités américaines à faire une proposition sérieuse aux Latino-Américains.⁸⁷ A ces explications politiques, Pastor et Hakim proposent une autre cause : selon eux, c'est la conjoncture internationale (ouverture de l'Europe de l'Est et invasion de Panama) qui expliquerait l'EAI.⁸⁸ Nous reviendrons sur ce point dans la section suivante.

Le discours du 27 juin 1990 suscitera des réactions différentes de chaque côté du Rio Bravo : en Amérique latine, l'annonce fait grand bruit. Les dirigeants latino-américains accueillent le projet de coopération américain favorablement dans l'ensemble, même si la prudence est de rigueur. Le souvenir des précédentes propositions américaines pour la région, notamment l'Alliance pour le progrès refroidit quelque peu l'enthousiasme dans la région. Néanmoins, les chefs d'État latino-américains y voient quand même l'opportunité de relancer les relations interaméricaines sur des bases plus solides que par le passé. Le SELA ne s'y trompe pas, puisqu'il affirme que la proposition américaine, malgré les défauts que l'on peut lui trouver, doit être soigneusement analysée par l'Amérique latine, beaucoup plus que les initiatives passées.⁸⁹

Aux Etats-Unis, l'Initiative de Bush est presque passée inaperçue. À l'exception de la communauté des latinistes, très peu de gens s'intéressent à cette nouvelle orientation de la politique latino-américaine de Washington.⁹⁰ A ce moment-là, l'actualité est dominée par les transformations en Europe de l'Est. De plus, l'invasion du Koweït par l'Irak et la réaction musclée des Américains interviennent quelques temps plus tard, ce qui relègue encore davantage l'Amérique latine dans les limbes des préoccupations américaines, tant politiquement que médiatiquement.⁹¹

86 Sidney Weintraub, "The New US Economic Initiative toward Latin America", in *Journal of Interamerican Affairs and World Affairs*, vol. 33(1), Spring 1991, p.10.

87 SELA, "La Iniciativa..", *op cit*, p.15-16

88 Robert Pastor, *op cit*, p.15 ; P. Hakim, *op cit*, p.93-94.

89 SELA, "La Iniciativa...", *op cit*, p.15-16.

90 Une étude par Internet des archives du Washington Post, un des journaux les plus influents des Etats-Unis, confirme notre propos. En entrant les mots-clés "enterprise America Initiative", on ne trouve que 12 articles, dont 7 sont consacrés au voyage de Bush en Amérique du sud en décembre 1990. Voir le site du Washington Post, <http://www.washingtonpost.com>

91 Il n'est pas inutile de rappeler ici que durant les mois que durèrent la crise dans le Golfe persique, l'ensemble de la presse américaine n'était tourné que vers cet événement.

L'analyse que font les Américains de la situation latino-américaine est avant tout sécuritaire, les questions économiques y occupant une place extrêmement importante. Les Etats-Unis constatent que les problèmes économiques de l'Amérique latine doivent être résolus assez rapidement afin de ne pas entraîner Washington dans de coûteuses opérations de sauvetage financier ou d'affaiblir le processus de démocratisation de certains pays. Traditionnellement, la politique latino-américaine des Etats-Unis est du ressort du Département d'État. Dans le cas de l'EAI, le Secrétaire d'État James Baker a bien participé aux discussions menant à son élaboration, mais la bureaucratie du Département n'y a joué aucun rôle. L'EAI provient directement de la Maison Blanche avec un fort *input* du Département du Trésor ainsi que la participation du Département du Commerce, du Représentant au Commerce des Etats-Unis, du conseiller chargé de la sécurité nationale de même que certains autres hauts fonctionnaires.⁹²

Lorsque Bush arrive au pouvoir, la politique latino-américaine des Etats-Unis est traversée par de fortes divisions entre les questions de retour à la démocratie en Amérique centrale, le trafic de la drogue, la question de la dette et les relances macroéconomiques des gouvernements latino-américains.⁹³ En 1989, le Congrès, soucieux de trouver une réponse adéquate au problème de la dette, demande au Secrétaire du Trésor Brady de mettre sur pied un plan. Brady, qui a probablement obtenu le soutien de la Maison Blanche, concocte alors le plan portant son nom. Il prévoit que la réduction de la dette d'un pays passera par des réformes favorisant le développement de l'économie de marché (*market-oriented reforms*). Les banques commerciales et le FMI sont sollicités afin d'accorder de nouveaux prêts aux États de la région. En outre, le plan redonne une certaine marge de manœuvre aux pays débiteurs en proposant que le FMI effectue les prêts avant que des accords ne soient passés entre ces pays et les banques commerciales.⁹⁴

Les Américains, contrairement à leurs habitudes, veulent mettre l'emphase sur la coopération entre les divers acteurs intervenant en Amérique latine, cela dans un contexte politico-économique changeant. Ainsi, les gouvernements nationaux, les agences internationales et régionales de même que les entreprises privées doivent travailler ensemble si la région désire obtenir des résultats similaires à ceux des "tigres" du sud-est asiatique. La coopération permettrait, croit-on à Washington, de favoriser une meilleure coordination des politiques économiques nationales.

92 SELA, "La Iniciativa...", *op cit*, p.11

93 Robert Pastor, "The Bush Administration...", *op cit*, p.3.

94 *Ibid*, p.12

La coopération peut aussi être vue comme un moyen pour les Etats-Unis de rattraper en quelque sorte le terrain perdu au cours des années '80 au niveau des exportations. Weintraub mentionne que la part de l'Amérique latine dans les exportations américaines a diminué durant les années '80, passant de 17% en 1981 à 13% en 1989.⁹⁵ Deux raisons expliquent pourquoi les Etats-Unis doivent favoriser la coopération en Amérique latine: d'une part, explique Weintraub, cette région demeure d'un intérêt important, sinon vital pour les Etats-Unis, surtout dans un contexte où l'économie mondiale risque de se diviser en bloc.⁹⁶ L'Amérique latine constitue un débouché que les Etats-Unis doivent ménager ; si Washington veut poursuivre la tendance dans laquelle se trouve l'économie américaine, c'est-à-dire de plus en plus tournée vers les exportations, elle doit obtenir le soutien des dirigeants latino-américains. D'autre part, les Etats-Unis, dans la poursuite d'une politique commerciale fondée sur l'ouverture des marchés nationaux, ont besoin de l'appui des États latino-américains qui, justement, se montrent quelque peu réticents aux positions américaines dans les négociations de l'Uruguay Round, particulièrement sur les services, la propriété intellectuelle et l'investissement.

Si la coopération doit réussir, elle doit être prise en charge par une organisation dotée d'une légitimité certaine et susceptible de ne pas être à la remorque du gouvernement américain. L'institution choisie par les Etats-Unis sera donc la Banque interaméricaine de développement, la BID. Créée en 1959, la BID est chargée, à l'origine, de coordonner l'aide bilatérale des Etats-Unis vers les pays de la région. Durant les années '70, le rôle et l'influence de la banque, déjà très faibles dans la région, s'amenuisent davantage par l'arrivée massive des pétrodollars et la nécessité pour les banques commerciales multinationales de recycler ces surplus (c'est d'ailleurs cet aveuglement des banquiers à financer les États latino-américains qui sera à l'origine de la dette latino-américaine). Le second choc pétrolier, en provoquant un durcissement des politiques économiques des pays industrialisés, a tari la source de financement des pays du Tiers monde. Les Latino-Américains furent pris à la gorge, ne pouvant faire face au paiement des prêts contractés ni impulser de nouveaux projets d'infrastructure et de développement. La BID, malgré cette crise, est demeurée un acteur marginal jusqu'aux réformes de 1988-89.

Dans un premier temps, les États membres acceptent de recapitaliser la Banque, ses avoirs passant de 34 à 60 milliards \$US. Par la suite, le mandat de la banque est élargi, celle-ci ayant désormais la capacité et le "devoir" d'aider les pays latino-

95 S. Weintraub, "The new US economic initiative...", *op cit*, p.9.

96 Idem

américains à restaurer leurs équilibres extérieurs.⁹⁷ En termes plus clairs, la BID se voit octroyer un rôle d'appui au FMI puisqu'elle fournit à partir de ce moment-là des prêts aux secteurs privé et financier nationaux afin de permettre aux nations de la région de dégager les ressources nécessaires à l'implantation des programmes d'ajustement structurel.

Grâce à ces réformes, la BID devient le forum le plus approprié pour gérer l'aspect financier (le pilier investissement) et les relations entre les pays débiteurs et les banques commerciales (le pilier dette). La reconnaissance de sa nouvelle importance dans la région est attestée par le fait que le président de la banque, Ricardo Iglesias, assiste au discours de Bush le 27 juin.

L'EAI représente un retour au panaméricanisme, mais contrairement au panaméricanisme de la première moitié du XX^e siècle, la préoccupation première des États à l'heure actuelle est principalement le développement économique. C'est ce que montre Valladão dans son ouvrage *“Le retour du panaméricanisme”*. Selon lui la politique latino-américaine contemporaine des États-Unis, tout en accordant une grande importance à l'aspect militaro-sécuritaire, repose désormais sur l'établissement, l'approfondissement et la consolidation des liens économiques entre les différentes parties de l'hémisphère. Cela découle du fait, soutient Valladão, que les pays au sud du Rio Bravo représentent la nouvelle “frontière” des États-Unis, plus d'un siècle après la déclaration de la fin de la frontière naturelle.⁹⁸ Cette analyse, Valladão la formule à propos de la présidence de Clinton. Cependant, nous croyons qu'elle s'applique également à la présidence de Bush dans la mesure où la politique latino-américaine des États-Unis tend, depuis la fin des années '80, à converger vers un consensus que d'aucuns ont baptisé “consensus de Washington”, à l'intérieur duquel se retrouve l'ensemble de l'establishment économique, politique et universitaire américain. Les Latino-Américains, pris dans le tumulte des réformes des années '80, n'ont qu'un objectif en tête : l'accès au marché américain. Pour y parvenir, ils sont prêts à consentir d'énormes sacrifices du point de vue économique. Le moteur premier des relations interaméricaines au début des années '90 devient donc l'économie, tant pour les Américains que pour les Latino-Américains.

L'EAI, une répudiation de la doctrine Monroe ?

97 L. Ronald Scheman, “Banking on Growth : The role of the Inter-American Development Bank” in *Journal of Interamerican Affairs and World Affairs*, vol 39(1), spring 1997, pp.86-88.

98 Alfredo G.A. Valladão. *Le retour du panaméricanisme*. Paris : CREST, coll. Analyses stratégiques et techniques, 1995, chapitre 1 ; voir en particulier p.24 et suiv.

Dans leur relation avec les Latino-Américains au cours du XX^e siècle, les Américains ont toujours affiché, officiellement, une préférence marquée pour les ententes fondées sur la libre-concurrence, l'économie de marché et l'initiative d'acteurs privés. La réalité est pourtant beaucoup plus complexe que cela puisqu'en de nombreuses occasions, les entreprises américaines se sont trouvées en situation de monopole ou d'oligopole et ont tout mis en œuvre pour éliminer des concurrents potentiels.

L'attitude des Latino-Américains face aux positions américaines au cours du siècle est assez ambiguë. Si l'ensemble des dirigeants latino-américains déplore l'hégémonie économique américaine et montre à maintes occasions des signes d'indépendance, il n'en demeure pas moins que les États d'Amérique latine se sont régulièrement retrouvés dans l'obligation de travailler avec des entreprises américaines. Globalement, on peut émettre l'hypothèse que l'attitude des dirigeants latino-américains se divise en deux temps : l'avant et l'après crise de la dette.

Pendant la première moitié du XX^e siècle, les États latino-américains rejettent vivement certains principes de l'économie de marché dans la conduite de l'économie nationale. Les oligarchies et gouvernements en place préfèrent un système où prédomine les liens d'allégeance et d'amitié entre les grandes familles propriétaires et les dirigeants politiques, généralement issus des mêmes classes sociales. La mise sur pied du modèle de substitution aux importations après la Deuxième Guerre mondiale concrétise cette politique dominée par l'étatisme. Dans ce contexte, les entreprises américaines ne sont pas tout à fait les bienvenues. A titre d'exemple, soulignons la nationalisation du pétrole mexicain (1938), ou les tentatives de nationalisation des terres au Guatemala (1954) et du cuivre au Chili (1971), chaque fois interrompues par des coups d'État soutenus par les États-Unis. Toutefois, il ne faut pas croire que les entreprises américaines soient totalement absentes des marchés latino-américains au cours du XX^e siècle. Bien au contraire, elles dominent certains secteurs à tel point qu'elles constituent parfois un gouvernement parallèle ; les cas guatémaltèque et chilien étant de bons exemples.⁹⁹ En outre, les gouvernements latino-américains réalisent qu'ils ont besoin du savoir-faire et de la technologie des entreprises étrangères, au premier rang desquelles les entreprises américaines, afin de développer une industrie nationale.

On comprend pourquoi le gouvernement américain a tant combattu l'attitude et les mesures protectionnistes des gouvernements latino-américains au fil des ans. Non seulement ces politiques allaient contre les principes sur lesquelles reposent

99 Voir au sujet du rôle d'ITT au Chili, l'ouvrage d'Anthony Sampson, *ITT, l'État souverain*, Paris : A. Moreau, 1973.

l'économie américaine, mais plus grave encore, elles favorisaient le repli sur soi des Latino-Américains alors que la tendance générale allait plutôt dans le sens de l'ouverture. La crise de la dette et ses contrecoups auront de profondes répercussions sur ce modèle de développement. Comme nous l'avons montré précédemment, la crise sonne le glas du modèle de substitution aux importations, tout en permettant à une nouvelle génération de dirigeants latino-américains d'émerger. De plus, elle fournit le terrain idéal pour la propagation des nouvelles théories néolibérales prônées par le gouvernement américain et défendues par des économistes universitaires américains.

A partir du milieu des années '80, de nombreux dirigeants latino-américains réalisent qu'il n'est plus possible pour l'État d'assurer seul le développement économique national. Si l'Amérique latine doit se sortir de l'enlisement général dans lequel elle se trouve, il est nécessaire d'ouvrir davantage l'économie nationale au secteur privé. On assiste alors à un changement d'attitude spectaculaire des dirigeants latino-américains alors que ceux-ci entreprennent des réformes et se tournent davantage vers l'entreprise privée. Ce retour du pendule va même jusqu'à l'extrême, puisque aujourd'hui c'est le marché, symbolisé par l'entreprise privée nationale, mais surtout multinationale, qui est vue comme la solution aux problèmes économiques de la région, du moins dans les discours.¹⁰⁰ Car dans les faits, l'État demeure encore très présent dans la vie économique nationale en Amérique latine.

Cette convergence de vues vers la fin des années '80 a permis l'émergence du "consensus de Washington" parmi les organisations internationales (Banque mondiale, FMI, BDI et OEA), le gouvernement américain et les gouvernements latino-américains. A l'origine, ce sont les organisations financières telles la Banque mondiale et le FMI, appuyées plus tard par des économistes, qui impulsent ce mouvement. Selon leur analyse, il convient de prendre acte que la transformation de l'économie mondiale vers plus d'ouverture, plus de libre marché, nécessite une restructuration des leviers de commande des économies du bloc de l'Est et des

100 Le président équatorien Rodrigo Borja Cevallos, dans un discours prononcé le 23 juillet suite à une rencontre avec le président Bush, souligne que l'Amérique latine ne désire pas recourir à l'aide internationale, mais préférerait plutôt baser sa croissance sur le développement de son commerce international. Il poursuit en notant que son pays représente une bonne terre d'accueil pour les investissements étrangers au vu de sa stabilité : "We admire the words that have been mentioned by President Bush and his concept that prosperity for Latin American nations depends basically on trade and not so much on foreign assistance that our countries may receive(...) We (Ecuador) are also having the basic foundations laid out for democracy that will continue to survive. Our country, therefore, offers an excellent environment for foreign investments, and we will welcome all foreign investments that come to our country..." in <http://www.csd.tamu.edu/bushlib/papers/1990/90072301.html>

économies protectionnistes du Tiers monde selon les critères des pays industrialisés.¹⁰¹

Le gouvernement américain développe une variante de ce consensus, applicable à l'Amérique latine. Les Etats-Unis, vers la fin des années '80 s'aperçoivent que s'ils veulent obtenir des changements significatifs en Amérique latine, les forces du marché devront supplanter l'interventionnisme étatique. Malgré les mesures prises par les gouvernements latino-américains au lendemain de la crise, elles ne suffisent pas à enrayer le recul général de leurs économies.¹⁰² De plus, les privatisations annoncées ne se sont pas toujours avérées véridiques.

La stratégie américaine n'est pas seulement dictée par des intérêts datant du XIX^e siècle ou des plans initiés dans la première moitié du XX^e siècle ; elle est également le fruit des hommes politiques et des Départements orientant la politique étrangère américaine, ainsi que des rapports de force du moment. Contrairement à son prédécesseur, le président Bush n'a pas fait des relations panaméricaines un enjeu idéologique. Bien qu'il ait appuyé personnellement l'intervention au Panama, l'attitude de Bush conserve un caractère beaucoup plus pragmatique que celle de Reagan. Alors que ce dernier était complètement obnubilé par la mission qu'avaient les Etats-Unis d'extirper le communisme de la région, l'administration Bush a voulu se concentrer sur des problèmes plus pressants et concrets.¹⁰³ D'ailleurs le président Bush a voulu s'entourer d'hommes lui ressemblant ; à cet effet, il rassemble une équipe fort compétente dans le domaine de la politique étrangère, mais n'ayant pas une réelle connaissance des dossiers latino-américains. La préoccupation première du Secrétaire d'État Baker est de régler le cas de l'Amérique centrale (Nicaragua, Salvador et Guatemala surtout) le plus rapidement possible afin de passer aux questions réellement importantes à ses yeux : le Moyen-Orient et les pourparlers avec Moscou. Baker obtient de très bons résultats sur la plan politique en Amérique centrale (victoire de l'opposition au Nicaragua lors des élections de février 1990, les accords portant sur le Salvador, etc.). Comme le remarque Wiarda, personne parmi les Secrétaires, sous-secrétaires ou adjoints, n'est un spécialiste de l'Amérique latine ; les dossiers concernant cette région ne passent donc pas au premier rang des priorités de l'administration.

101 Roger B. Porter, "The Enterprise for the Americas Initiative a new approach to economic growth" in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 32(4) Winter 1990, p.4.

102 Sauf pour le Chili, l'ensemble des pays d'Amérique latine a vu sa croissance ralentie au cours des années '80.

103 R. Pastor, "The Bush Administration...", *op cit*, p.1 ; Howard Wiarda, "From Reagan to Bush : Continuity and Change in U.S. Latin American Policy", in John D. Martz (ed). *op cit*, p.25.

Bien que Baker ait joué un rôle important dans le règlement des problèmes centre-américains, ce sont bien les Départements à caractère économique, le Trésor et le Commerce, à qui revient le soin d'établir la politique à suivre concernant l'Amérique latine. Et le résultat en est l'Initiative pour les Amériques et un rappel que l'économie de marché constitue la seule voie possible vers l'amélioration de la situation politique dans la région. En outre, Bush soutient que les Latino-Américains partagent ce point de vue, celle de la prépondérance du marché sur tout autre mode d'organisation économique : "I've brought you here (...) to announce the new Enterprise of the Americas Initiative that creates incentives to reinforce Latin America's growing recognition that free-market reform is the key to sustained growth and political stability (...) We must build on the trend we see toward free markets and make our ultimate aim a free trade system that links all of the Americas."¹⁰⁴ Non seulement l'économie de marché est le meilleur mode d'organisation possible, elle représente le but à atteindre.

La primauté que les Américains accordent naturellement au marché ne constitue pas l'unique raison pour la proposition de l'EAI en juin 1990. La conjoncture internationale semble également jouer un rôle important. Le camp du monde libre et de l'économie de marché semble avoir gagné la bataille idéologique contre les forces communistes. C'est du moins ce qu'affirme Bush lorsqu'il reprend une citation du président colombien d'alors, Virgilio Barco, qui soulignait la fin de la lutte idéologique entre les deux systèmes de production, l'économie de marché et l'économie planifiée : "The long-running match between Karl Marx and Adam Smith is finally coming to an end with the recognition that open economies with access to markets can lead to social progress."¹⁰⁵

En réalité, ce n'est pas par idéologisme que le président Bush propose ce partenariat aux Latino-Américains. À la suite de Hakim, on peut penser que le timing du discours de Bush est aussi crucial que son contenu.¹⁰⁶ De nombreux dirigeants en Amérique latine craignent qu'au vu des transformations du monde au début des années '90, principalement en Europe de l'Est, la région ne soit reléguée à un rôle marginal, tant politiquement qu'économiquement, dans les préoccupations américaines. Ils n'ont pas tout à fait tort puisque Bush admet implicitement lors de son discours que la situation en Europe de l'Est demeure beaucoup plus préoccupante pour son administration que l'évolution de l'Amérique latine. Mais il promet aux dirigeants latino-américains de ne pas les oublier :

104 Remarks Announcing..., *op cit.*

105 Idem

106 P. Hakim, "President Bush's Southern Strategy...", *op cit.*, p.93-94.

“I know there is some concern that the revolutionary changes we've witnessed this past year in Eastern Europe will shift our attention away from Latin America ; but I want to assure all of you here today, as I've assured many democratic leaders in Central and South America and the Caribbean and Mexico, the United States will not lose sight of the tremendous challenges and opportunities right here in our own hemisphere”¹⁰⁷

Par ailleurs, certains problèmes internes à la région perturbent les dirigeants latino-américains. D'une part, ceux-ci craignent de voir les Etats-Unis renouer avec l'unilatéralisme et l'interventionnisme d'antan. L'opération *Just Cause* au Panama six mois plutôt a réveillé de vieux souvenirs datant du premiers tiers du XX^e siècle, alors que les Américains envahirent Haïti, Cuba et le Nicaragua entre autres. Les États d'Amérique latine réagissent très négativement à cette invasion en soutenant, le 22 décembre, et ce dans une large proportion, une résolution de l'OEA regrettant l'invasion de Panama et demandant le retrait des Etats-Unis du territoire panaméen¹⁰⁸ Les Américains sont donc conscients de leur déficit d'image, d'autant plus qu'aucune avancée n'est accomplie lors du Sommet andin sur la drogue au mois de février 1990.

Ensuite, le président Bush ainsi que son homologue mexicain Carlos Salinas annoncent quelques jours avant le discours du 27 juin, le 10 plus précisément, leur intention d'initier des discussions portant sur un accord de libre-échange entre le Mexique et les Etats-Unis. Ce faisant, il existe une réelle possibilité que Washington développe une relation privilégiée avec Mexico et délaisse dès lors les autres États de la région alors que ceux-ci ont énormément besoin du marché américain. Finalement, le président Bush planifie un voyage en Amérique du Sud au mois de septembre suivant, une tournée de cinq pays (Chili, Brésil, Argentine, Uruguay et Venezuela), son plus important déplacement en Amérique latine depuis le début de sa présidence.¹⁰⁹ Sauf pour le plan Brady de l'année précédente, Washington n'avait fait aucune offre sérieuse aux États de la région depuis l'entrée en fonction de Bush. Un signal fort doit donc être envoyé aux Latino-Américains afin de leur faire comprendre que les Etats-Unis se soucient toujours de leur sort. Washington doit montrer à ceux-ci que son intérêt pour la région ne se limite pas au Mexique. Il apparaît également important pour la Maison Blanche de présenter un programme susceptible d'entraîner un consensus ou l'adhésion des Latino-Américains dans leur ensemble.¹¹⁰

107 Remarks announcing..., *op cit*.

108 R. Pastor, “The Bush Administration...”, *op cit*, p.18. Vingt pays votèrent pour la résolution, sept s'abstinrent et seuls les Etats-Unis s'opposèrent à la résolution.

109 Ce voyage a finalement été reporté au mois de décembre 1990, en pleine crise irakienne.

110 P. Hakim, *op cit*, p.95.

Dans un autre ordre d'idées, il ne faut pas oublier que les États-Unis constituent un modèle pour de nombreux Latino-Américains. Par l'effcience de son marché et les opportunités que le pays offre à sa population, le géant nord-américain fournit l'exemple à suivre. C'est aussi l'image que les États-Unis veulent projeter aux Latino-Américains ; il s'agirait de promouvoir l'idée du "rêve américain" partout à travers la planète, particulièrement en Amérique latine puisque géographiquement près. Un élément rarement pris en compte dans les analyses d'experts à trait au rôle que joue la diaspora latino-américaine dans la diffusion de ce "modèle" américain : pour de nombreux Latino-Américains, l'argent pousse dans les arbres en Amérique du Nord ; de plus, il est très facile d'y gagner sa vie et d'y faire fortune. Le retour au pays de nombreux résidents originaires d'Amérique latine contribue à perpétuer ce mythe.¹¹¹

Les États-Unis ont toujours refusé que des puissances étrangères s'immiscent dans les affaires interaméricaines. La Guerre froide a toutefois montré la difficulté pour Washington d'appliquer efficacement cette doctrine à l'ensemble de la région. L'influence de l'URSS dans la région est indéniable puisqu'elle appui un régime, Cuba, qui résiste victorieusement aux tentatives de déstabilisation américaines durant les années 1960. De plus, la prise du pouvoir par les sandinistes au Nicaragua, de même que la guerre civile au Salvador renforcent la position des Soviétiques en Amérique centrale au début des années 1980¹¹² : l'URSS frappe à la porte des États-Unis ! Le refroidissement des relations américano-soviétiques au cours de la cette période pousse même le président Reagan à qualifier l'URSS "d'empire du mal". Mais Washington doit tout de même tenir compte de l'attitude de Moscou durant cette période, puisque la politique latino-américaine de Washington dépend en grande partie des relations américano-soviétiques. Car, ne l'oublions pas, au cours des années '80, l'Amérique latine n'est qu'un pion dans le jeu global des Américains et des Soviétiques. A ce petit jeu, les États-Unis se retrouvent plus souvent qu'autrement sur la défensive dans la région (c'est eux qui subissent l'intrusion des Soviétiques et non l'inverse). D'où la politique agressive de Reagan (cf. l'invasion de la Grenade).

111 J'ai moi-même pu assister à ce spectacle fascinant de résidents originaires d'Haïti ou du Nicaragua racontant à un auditoire complètement médusé, comment la vie était facile en Amérique du Nord. On se demande ensuite pourquoi il y a tant de déception lorsque de nombreux nouveaux immigrants réalisent que la vie n'est pas aussi facile qu'ils le croyaient !

112 Les États-Unis considèrent l'Amérique centrale et les Caraïbes comme un simple prolongement du territoire national. Dans cette optique, il n'est pas surprenant que les questions touchant à ces parties de l'hémisphère soient considérées comme des questions de politique intérieure à Washington. On comprend alors mieux pourquoi une la présence des Soviétiques en Amérique centrale ait pu provoquer une telle inquiétude parmi les milieux dirigeants américains.

Lorsque Bush entre en fonction, l'une de ses premières préoccupations est de régler les conflits sévissant en Amérique centrale afin de se concentrer sur des sujets plus importants (le désarmement, l'économie nationale au prise avec une récession, etc.). C'est dans cet esprit que le Secrétaire d'État Baker fait appel aux Soviétiques, qui affirment depuis quelques années leur volonté d'adoucir les relations américano-soviétiques, afin que ces derniers soutiennent Washington dans le règlement de la situation centre-américaine : "US Secretary of State James Baker acknowledged that the Soviet Union was changing in profound ways, although then, and throughout the year (1989), he called on Gorbachev to prove his new «thinking» by resolving regional conflicts, like those in Central America."¹¹³

Le Sommet de Malte (décembre 1989) entre Bush et Gorbatchev ne donne pas les résultats escomptés par les Américains, les Soviétiques ne s'engageant pas à intervenir auprès des gouvernements nicaraguayen et salvadorien afin de dénouer l'impasse. C'est finalement la défaite surprise des sandinistes lors des élections de février 1990 qui permet aux Américains de reprendre l'initiative dans la région.

Cependant, il apparaît rapidement évident aux yeux des dirigeants américains, au vu de la situation budgétaire et financière du pays, que Washington ne peut assumer seul le coût de la reconstruction de l'Amérique centrale ni celui de la reprise économique en Amérique du sud. Ces contraintes sont largement prises en compte dans la proposition de Bush lors de son discours du 27 juin. La volonté américaine d'impliquer les Européens et les Japonais dans la "reconstruction" économique de l'Amérique latine découle de cet état de fait. Ainsi, les Etats-Unis demandent à l'Europe et au Japon de contribuer 500 millions \$US chacun dans un fonds multilatéral d'investissement afin de favoriser la croissance dans la région.

Cette proposition américaine s'inscrit en fait dans une stratégie globale des Etats-Unis à la fin des années '80. Il s'agit pour les Américains d'assumer le leadership politique de l'Occident, tout en laissant le coût de ce leadership aux autres États industrialisés, notamment la CEE et le Japon. On pourrait croire que la Guerre du Golfe ait été le premier exemple de cette stratégie, mais cela est faux. Le plan Brady de 1989 rassemble tous les éléments de cette nouvelle approche de Washington. Les propositions de réduction de la dette émanent du département du Trésor, alors que les fonds nécessaires à la réalisation du projet, soit 30 milliards \$US, doivent provenir de la Banque mondiale et du FMI (12 milliards \$US chacun) et du Japon (6 milliards \$US).¹¹⁴ En outre, le Congrès américain lie la réduction de la

113 R. Pastor, *op cit*, p.4.

114 Pastor souligne bien ce point dans son analyse de la politique américaine sous Bush : "The debt proposal was congruent with the emergent US strategy of combining US political leadership with

dette latino-américaine auprès des Etats-Unis à un geste similaire de la part des Japonais et des Européens.¹¹⁵ Il est facile de comprendre l'attitude plus que réservée des Européens et des Japonais face à ces demandes de Washington : les Etats-Unis réclament de leurs partenaires la multilatéralisation de la gestion des problèmes économiques du monde tout en refusant à ceux-ci un partage équitable du leadership politique qu'une telle responsabilité implique.

L'EAI est un peu comme le plan Brady : les Etats-Unis annoncent une initiative visant l'Amérique latine sans réellement s'engager financièrement (sauf pour les 500 millions \$US pour le fonds d'investissement). Ils pensent le projet dans son ensemble, mais veulent que ce soit d'autres qui en supportent majoritairement les coûts. L'ensemble des propositions que soumet Bush ne coûtera pas très cher au gouvernement américain : ce qui importe pour Washington, c'est d'initier un processus de transformation de la région, tout en y associant les deux principales puissances économiques de la planète : la CEE et le Japon. A travers cette offre, on pourrait penser que les Etats-Unis ouvrent la porte à l'immixtion de puissances étrangères dans la région. En participant ainsi à la "renaissance" de l'Amérique latine, les Européens et les Japonais remettent-ils en cause la prééminence américaine dans la région ? Nous sommes ici au cœur de notre problématique : l'EAI peut-elle être considérée comme une remise en question de la doctrine Monroe ?

L'EAI n'est qu'un aspect des relations interaméricaines, les relations économiques. Si l'analyse ne porte que sur cet unique aspect, la proposition de Bush constitue une véritable révolution. Le président américain offre un partenariat aux Latino-Américains, partenariat basé sur la coopération entre les Etats-Unis, les organisations multilatérales panaméricaines et les États de la région. Comparée à l'unilatéralisme traditionnel des Américains, cela est proprement surprenant ! De plus, Washington accepte, encourage même, une contribution financière extérieure. Cependant, si nous élargissons l'analyse à l'ensemble des relations interaméricaines, on peut penser qu'il ne s'agit pas d'une remise en cause de la doctrine Monroe, mais plutôt d'une nième adaptation de celle-ci.

Cette doctrine représente une vision d'ensemble de ce que doit être la relation entre les Etats-Unis et les États de l'hémisphère. A ce titre, elle englobe des aspects politiques, militaires, économiques, sociaux, culturels, etc. Et comme nous l'avons montré lors de la première partie, le contenu de la doctrine peut évoluer au fil des

Japanese financing (...) After designing the strategy, the US removed itself from the hard bargaining needed to implement it." In R. Pastor, *ibid*, p.12.

115 P. Hakim, *op cit*, p.98.

ans, selon les priorités de l'administration en place et selon la conjoncture internationale du moment. Néanmoins, les deux principes de base de la doctrine, le refus de l'intervention de puissances étrangères dans la région et le droit des États-Unis d'intervenir dans les affaires hémisphériques lorsqu'ils considèrent leurs intérêts menacés, demeurent toujours aussi vivants. Les efforts de l'administration Reagan afin de réduire l'influence soviétique dans la région, de même que les interventions à la Grenade, mais surtout au Panama, montrent, si besoin en est, toute l'actualité et la modernité de la doctrine Monroe.

CONCLUSION

L'EAI n'invalide pas cette analyse dans la mesure où elle constitue la réponse des Etats-Unis à une situation changeante en Amérique latine et dans le monde ; elle va plutôt dans le sens de la doctrine Monroe puisqu'elle montre la capacité du géant nord-américain à s'adapter à la conjoncture internationale. Les Etats-Unis réaffirment leur volonté de reprendre (l'ont-ils déjà perdu ?) le leadership de la région. Par ailleurs, si l'unilatéralisme n'est pas répudié, ni même évoqué lors du discours de Bush, il n'est pas rejeté non plus.

Les propositions contenues dans l'EAI traduisent la volonté des Etats-Unis de combiner leurs intérêts globaux (la priorité au développement du commerce international) et leurs intérêts régionaux (la sécurité et la stabilité de l'hémisphère). Elles constituent en fait un retour à des approches du passé, approches teintées d'un paternalisme bienveillant (les Etats-Unis possèdent les solutions aux problèmes de l'Amérique latine ; les Latino-Américains n'ont qu'à mettre en œuvre ces programmes afin de régler leurs difficultés !). L'attitude des Américains au début des années '90 illustre le désir des Etats-Unis de conserver leur autonomie d'action vis-à-vis de l'hémisphère.¹¹⁶ Si des accords existent entre le Japon et certains États latino-américains d'une part, entre l'Union Européenne et les États du futur Mercosur d'autre part, aucun acteur extérieur à la zone Amérique ne peut prétendre exercer une influence similaire à celle qu'exerce Washington. Cette région est encore considérée comme sa chasse gardée. Les principes énoncés par Monroe conservent toujours une influence considérable dans la conduite de la politique latino-américaine des Etats-Unis, même si cette influence est davantage implicite qu'explicite à l'heure actuelle (lors des interventions à Grenade et au Panama, Reagan et Bush n'ont pas explicitement fait référence à la doctrine).

Comme nous l'avons vu au cours des dernières pages, l'Initiative pour les Amériques constitue un vaste chantier, dont l'architecte, le président américain George Herbert Bush, souhaite qu'il puisse permettre le décollage de la région. Notre analyse tend à démontrer que l'EAI demeure dans l'esprit de la doctrine Monroe dans la mesure où elle respecte les deux critères essentiels de la doctrine. Si l'EAI n'est pas une remise en question de la doctrine Monroe, que peut-elle être ? Il est de notre avis que l'Initiative pour les Amériques constitue, pour les Américains,

116 Joseph S. Tulchin, "The United States and Latin America in the World", in J. Martz, *op cit*, pp.343-344.

l'élément déterminant d'une nouvelle stratégie privilégiant le politico-économique au détriment du politico-militaire.

Au cours de cette recherche, nous avons voulu traiter un aspect de la politique latino-américaine des Etats-Unis : ses relations politico-économiques avec l'hémisphère. Dans cette optique, nous nous sommes penchés sur l'Initiative Entreprise pour les Amériques, lancée par le président Bush en juin 1990. Ce projet, sous le leadership américain, a pour ambition de rapprocher économiquement les États de l'hémisphère grâce à la création d'une zone de libre-échange transcontinentale. Outre le commerce, l'EAI aborde également les questions de la dette et l'investissement. L'objectif de notre étude était double : il s'agissait, d'une part, d'analyser cette nouvelle orientation de la politique latino-américaine des Etats-Unis. Nous nous sommes aperçus que plusieurs facteurs expliquent pourquoi les États-Unis se sont sentis obligés, à partir de février-mars 1990, de repenser leur relation avec l'Amérique latine. Tant la précipitation des événements en Europe de l'est que l'évolution des sociétés latino-américaines elles-mêmes, obligent le président Bush et son équipe à produire un nouveau discours en direction des Latino-Américains. En outre, il est tout à fait possible que l'environnement idéologique de l'époque ait joué un rôle non-négligeable car les bases sur lesquelles s'appuya le président américain lors de son discours, le marché, la liberté, la démocratie, éclairent nettement les partis pris de l'administration américaine.

Par ailleurs, et c'était là le cœur de notre recherche, nous voulions aborder l'EAI sous l'angle de la doctrine Monroe. En d'autres mots : est-ce que l'EAI remettait en cause les principes énoncés par Monroe en 1823. Deux hypothèses balisaient notre recherche. Primo, nous croyions que la doctrine Monroe constituait le cadre traditionnel des rapports interaméricains. Toutes les orientations données à la politique latino-américaine des États-Unis depuis lors, l'ont été en référence à cette doctrine. Secundo, nous soumettions l'idée que la place de l'Amérique latine dans le jeu politique de Washington est floue, et que les causes de ce flou sont à rechercher dans l'approche même des américains vis-à-vis la région. La perception de la puissance hégémonique du pays de l'Oncle Sam conduit parfois les Américains à considérer l'hémisphère comme une simple excroissance du territoire national. A la lumière de notre analyse, il apparaît assez clairement que, sous ses nouveaux habits, la politique hémisphérique de Washington au début des années '90, demeure en phase avec la doctrine Monroe, et ce, bien qu'elle ait reçu l'appui des dirigeants latino-américains.