

D 1068 AMÉRIQUE CENTRALE: PRESSIONS NORD-AMÉRICAINES
SUR CONTADORA

Dans le cadre de la négociation de l'"Acte de Contadora pour la paix et la coopération en Amérique centrale", version de septembre 1985 (cf. DIAL D 1061), les ministres des relations extérieures du Groupe de Contadora (Colombie, Mexique, Panama et Venezuela) et des cinq pays centro-américains concernés (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua) se sont réunis à Panama du 11 au 13 septembre 1985. Les 9 et 10 septembre avait eu lieu, également à Panama, une réunion de tous les ambassadeurs nord-américains pour l'Amérique centrale, sous l'égide du Département des affaires interaméricaines des Etats-Unis, avec la participation de représentants du Département de la défense, du Conseil national de sécurité et de la CIA. Cette réunion avait eu pour thème de travail l'étude d'un document à usage réservé, daté du 7 septembre et intitulé "Point de vue de Washington". Ce document ayant été connu par des fuites, il a été possible de faire l'analyse des pressions nord-américaines sur le processus de paix de Contadora. C'est cette analyse que nous reproduisons ci-dessous. Elle est tirée de la revue "Envío", d'octobre 1985, de l'Institut historique centro-américain de Managua. Il ressort que la stratégie nord-américaine, dans cette région du monde, est parfaitement inconciliable avec toute tentative de paix qui se solderait par une légitimation de fait du régime actuel du Nicaragua. A l'évidence, ce n'est pas un règlement pacifique négocié à l'échelle régionale qui intéresse les Etats-Unis au premier chef: c'est la chute du régime nicaraguayen qui est leur objectif prioritaire (cf. DIAL D 855, 861, 961 et 1027). Autant dire que les chances du Groupe de Contadora s'amenuisent inéluctablement.

Note DIAL

L'ÉTAPE FINALE DE LA NÉGOCIATION DE CONTADORA

Les 11, 12 et 13 septembre, tous les ministres des relations extérieures d'Amérique centrale et des quatre pays de Contadora étaient invités à l'une des réunions de la plus haute importance dans le processus difficile de la négociation. Dans cette rencontre, en effet, allait être présentée une nouvelle version - qui se voulait définitive - de l'Acte de paix, version qui partirait de Panama pour être solennellement présentée à l'Assemblée générale de l'ONU.

"Mieux vaut la paralysation de Contadora qu'un mauvais accord"

A la veille, précisément, de la réunion attendue (les 9 et 10 septembre) et à Panama même, Elliott Abrams, adjoint nord-américain du secrétaire aux affaires interaméricaines, a convoqué tous les ambassadeurs nord-américains d'Amérique centrale, du Panama et du Belize à une réunion spéciale, réalisée dans la plus grande discrétion. Y participaient également des fonctionnaires du Département de la défense, du Conseil national de sécurité et de la CIA. Un document daté du 4 septembre et intitulé "Point de vue de Washington" a servi de base aux discussions. Des fuites ont fait connaître ce document à la presse, ainsi qu'il arrive avec ce genre de textes polémiques à usage interne. Le fait est révélateur des divergences sur la politique envers le Nicaragua et l'Amérique centrale existant au sein des cercles de pouvoir nord-américains. Le Département d'Etat a déclaré, après la fuite, qu'il ne s'agissait que d'un "brouillon".

A propos d'El Salvador, le document affirmait entre autres choses: "Finalement nous avons obtenu que les gens croient qu'El Salvador est une société en amélioration et que les guérilleros ne représentent pas le peuple salvadorien. Nous devons continuer de stimuler cette croyance." Et, parlant de la situation militaire, le document soulignait: "Il ne semble pas que la guerre puisse être gagnée par aucune des parties."

A propos du Nicaragua, qui était le sujet central de la réunion, voici les affirmations de base du document:

- "Le Nicaragua reste notre problème majeur et les possibilités d'une avancée par rapport à lui sont limitées."
- "La résistance armée nicaraguayenne est une force puissante, mais elle est encore très loin de pouvoir réussir."
- "Le soutien de la population augmente mais il n'est pas encore très solide."
- "Ils (les contrerévolutionnaires) doivent comprendre la nécessité absolue de mener une guerre propre (*)."
- "Nous craignons que les huit (Groupe de Contadora, Groupe de Lima) (1) continuent d'exercer une forte pression sur les Etats-Unis et sur nos amis pour faire passer n'importe quel accord dans l'impossibilité d'un bon accord."
- "Nous devons conduire une diplomatie active pour neutraliser les efforts de solidarité latino-américaine dirigés contre les Etats-Unis et contre nos alliés, que ces efforts soient parrainés par le groupe de soutien, par les Cubains ou les Nicaraguayens. Nous devons trouver la façon de retourner à notre avantage les pressions exercées sur nous et nos amis."
- "La paralysation de Contadora serait meilleure qu'un mauvais accord."

A propos de l'Amérique latine, le document affirmait, entre autres choses : "Notre attention s'est fixée sur l'Amérique centrale car la menace la plus immédiate contre nos intérêts se trouve là, mais nous ne pouvons nous offrir le luxe de penser que les affaires économiques et autres en Amérique du sud et dans les Caraïbes se régleront toutes seules (**)."

Quelques-unes des principales limites que le projet révolutionnaire et le projet contrerévolutionnaire mettent à la stratégie nord-américaine sont relevées dans ce "point de vue". Plusieurs ambassadeurs à Managua et la plupart du personnel diplomatique ont fait parvenir ces appréciations à Washington à plusieurs reprises. Elles semblent cette fois avoir été entendues, du moins en partie. Il en résulte que Washington fait preuve de réalisme dans la prise de conscience de la mauvaise image de marque politique et de l'incapacité militaire de la contrerévolution. Washington fait preuve de réalisme dans sa crainte de Contadora et du nouveau groupe d'appui.

Parmi toutes les affirmations de ce "point de vue", celle qui a naturellement provoqué les plus vives préoccupations dans les milieux diplomatiques a été celle

[*] Suite aux fuites dont le document a fait l'objet, et qui ont provoqué bien du remue-ménage aux Etats-Unis, Bernard Kalb, porte-parole du secrétariat d'Etat, a apporté des précisions sur certains concepts. "Les Etats-Unis, a-t-il dit, rejettent l'idée d'une guerre sans issue en El Salvador." Sur le thème de la "guerre propre" des contrerévolutionnaires nicaraguayens, il a donné les précisions suivantes: "Les Etats-Unis restent opposés à la violence contre les non combattants au Nicaragua. L'opposition armée au Nicaragua a déclaré que de telles pratiques ne sont pas représentatives de sa politique et qu'elle a puni les responsables d'abus. L'opposition nicaraguayenne n'est pas portée aux abus systématiques. Cependant, c'est évidemment un élément clé de la propagande sandiniste que d'avancer de telles accusations."

[1] Le Groupe de Lima, appelé aussi Groupe d'appui, est constitué de l'Argentine, du Brésil, du Pérou et de l'Uruguay (NdT).

[**] En complément de l'analyse politique, le document connu par les fuites proposait 482 millions de dollars d'aide complémentaire à destination de l'Amérique centrale - à l'exception du Nicaragua, naturellement - dont 300 millions pour l'aide économique et 182 millions pour l'aide militaire. Par ailleurs, ce mois-ci, le président des Etats-Unis a proposé au Congrès d'inclure dans le prochain budget 54 millions de dollars d'aide aux pays centro-américains (à l'exception du Nicaragua, mais en incluant Panama et le Belize) pour leur "lutte contre le terrorisme".

concernant les limites d'un accord éventuel dans le cadre de Contadora et contraire aux intérêts nord-américains. Il faut savoir en effet que tout accord impartial, aussi minime soit-il, ne peut que porter atteinte à ces intérêts car ils sont hégémoniques. Le ministre panaméen des relations extérieures a déclaré que les prises de position nord-américaines n'étaient "ni les plus opportunes ni les plus positives" et que "l'usage de ces mots ("paralysation") n'est ni bénéfique ni convenable et nous l'avons fait savoir" (aux Etats-Unis). Pour sa part le ministre colombien a souligné que personne ne signerait un "mauvais accord" et que, seuls, les pays centro-américains étaient habilités à dire si un tel accord était bon ou mauvais.

Un nouvel Acte de paix avec des modifications de fond

C'est sous cette pression et dans cette tension initiales que s'est déroulée la réunion des neuf ministres des relations extérieures de Contadora et d'Amérique centrale. Il y a été présenté et discuté un nouveau texte de l'Acte de paix, après une révision supplémentaire sur la base de quelques-uns des amendements présentés par le Honduras, El Salvador et le Costa Rica sur le texte du 7 septembre 1984 - lequel était déjà une révision - que, seul, le Nicaragua avait décidé de signer voici un an.

Les cinq ministres centro-américains ont approuvé à l'unanimité la majorité des engagements du nouveau projet de texte final dans lequel, selon les déclarations du P. Miguel d'Escoto, "il y a des changements de fond", raison pour laquelle le Nicaragua doit "l'étudier de près". Cependant le ministre nicaraguayen a qualifié la réunion de positive et précisé qu'étudier le nouveau texte ne voulait pas dire le rejeter. En début octobre et au cours d'une visite éclair du vice-président du Nicaragua, Sérgio Ramírez, chez les présidents de Colombie et du Panama, il a déclaré ouvertement: "Nous sommes disposés à signer tout de suite" (*).

Contadora a convoqué à nouveau, pour le 7 octobre, les plénipotentiaires centro-américains pour discuter uniquement les trois points sur lesquels il n'y avait pas eu accord au Panama:

- 1) contrôle et réduction des armements;
- 2) modalités d'exécution et de suivi des accords;
- 3) manoeuvres militaires.

Pour parvenir à un accord sur ces trois points et pour déterminer également les délais d'entrée en vigueur des engagements pris, les plénipotentiaires disposent d'une période maximale d'analyse et de discussion de quarante-cinq jours, au terme de laquelle l'acte devra être signé. Le texte de cet acte a été présenté le 26 septembre au secrétariat général des Nations-Unies, Javier Pérez de Cuéllar, par les quatre ministres des relations extérieures de Contadora.

Dans les jours qui ont suivi la fin de la réunion de Panama, une sorte de silence mystérieux entourait la nouvelle rédaction de l'acte. On aurait dit que personne ne voulait exprimer le premier son désaccord avec un texte que, grâce au prestige international accumulé par Contadora, tout le monde applaudit, approuve et veut voir signé, même si personne ne le connaît ou ne l'a étudié. Il est également évident qu'après la réunion de Panama, les ministres de Contadora cherchent fébrilement, sinon à parvenir à la paix, du moins à faire signer un Acte de paix suffisamment digne pour mettre fin à leur peu facile démarche.

Il a bien vite été pris connaissance de façon plus détaillée des contenus de l'acte. Une lecture comparée entre le texte de 1984 et celui d'aujourd'hui montre qu'il y a des changements de fond - et pas seulement des "affinements", comme le prétendent les ministres de Contadora. Ces changements ont été le fruit des conces-

(*) Au Panama et en Colombie, Sérgio Ramírez a demandé que Contadora nomme une Commission pour visiter la frontière hondurienne et pour demander aux Etats-Unis une "trêve" dans la guerre d'agression. Par ailleurs ce voyage, avec son étape suivante en Argentine, portait sur "le soutien économique spécifique" que le Nicaragua demande à l'Amérique latine en ces heures difficiles.

sions faites à certains points de vue présentés par le Honduras, El Salvador et le Costa Rica quand, sur le conseil des Etats-Unis, ils se sont refusé à signer le texte il y a un an. Un an de pressions a eu ses effets et cela se voit dans le nouvel Acte de paix.

1) De positions plus radicales, par exemple en matière de proscription totale des manoeuvres militaires, on est passé à une diminution graduelle et même, peut-on dire, à une sorte de statut juridique légalisant de telles manoeuvres, bien que sous certaines conditions.

2) Certains aspects de la limitation et du contrôle des armements et des effectifs militaires ont été sérieusement modifiés, sans que les mécanismes permettant au Nicaragua d'assurer sa défense face à l'agression aient été pris en compte dans les délais fixés. Alors que la guerre n'aurait pas pris fin, il est prévu par exemple, dès la signature de l'Acte de paix, un moratoire sur les équipements et les effectifs, après quoi seulement seront déterminées "les limites maximales". La situation géographique et la position géopolitique des Etats ne sont pas déterminantes dans les critères d'établissement de ces limites.

3) Comme il fallait s'y attendre, les changements les plus substantiels ont porté sur les accords concernant la sécurité, accords clés pour l'obtention de la paix. Tous les changements sur ce point depuis le précédent texte de septembre 1984 - comme nous l'avons analysé dans ces pages depuis des mois - favorisent la stratégie des Etats-unis en Amérique centrale. Pourtant, en dépit des prétentions hégémoniques aussi maximalistes de cette stratégie nord-américaine, elle n'a pas encore obtenu tous les changements qu'elle souhaiterait et ceux qu'elle a obtenus n'ont pas la portée qu'elle désirait.

En matière de sécurité, l'Acte de paix marque des points aussi importants que ceux acquis à l'unanimité à Panama:

- Elimination en territoire centro-américain des bases, écoles et autres installations étrangères, par la suppression de toutes celles existantes dans les six mois suivant la signature de l'Acte de paix.

- Renvoi des conseillers militaires et des "*éléments étrangers susceptibles de participer à des activités militaires, paramilitaires et de sécurité*" dans les six mois suivant la signature de l'Acte de paix. (Des différences sont faites entre les diverses sortes de conseillers.)

- Interdiction pour tous les gouvernements centro-américains d'apporter une aide politique, militaire, financière ou autre à des forces irrégulières. Obligation pour tous les gouvernements centro-américains d'exercer une surveillance étroite sur leurs frontières, de démanteler les installations utilisées par ces forces et de les éloigner des zones frontalières.

Même si le fait d'accepter les changements introduits comporte des sacrifices pour le Nicaragua, en particulier pour ce qui est des garanties concernant sa défense, cela suppose des sacrifices bien plus grands pour les Etats-Unis, qui devraient signer le Protocole additionnel à l'Acte de paix. Tout porte à croire que, malgré les changements effectués, cet Acte de paix est certainement le "mauvais accord" dont parlait le "Point de vue de Washington" et auquel est préférable la "paralysation" de Contadora.

La préparation du blocage ou de la paralysation

En adoptant un profil plus bas qu'en d'autres occasions, le gouvernement nord-américain a déjà commencé à mettre en oeuvre sa stratégie de "blocage efficace" de Contadora, dont la phase finale serait la "paralysation définitive". A travers ces mouvements de la diplomatie nord-américaine il apparaît déjà que l'Acte de paix - même avec toutes ses modifications de fond - n'est pas du goût du gouvernement

des Etats-unis. Ce que celui-ci veut en réalité, c'est la suppression de la cause qui a donné naissance à l'initiative de Contadora: le changement révolutionnaire au Nicaragua. Il veut aussi neutraliser la prétention sous-jacente à Contadora, consistant en ce que l'Amérique latine règle ses propres conflits sans céder aux intérêts nord-américains d'hégémonie.

Les premiers pas franchis pour bloquer Contadora ou pour parvenir à sa paralysation sont les suivants:

- La réunion déjà citée d'Elliott Abrams au Panama. (A ce moment-là, les Etats-Unis connaissaient déjà dans le détail le texte de l'Acte de paix.) Dans le document préparatoire à la réunion il est ouvertement question de "paralysation" et de démarches diplomatiques propres à "neutraliser" la "solidarité latino-américaine".

- Une tournée rapide, anticipée sur les dates prévues, de l'ambassadeur itinérant pour l'Amérique centrale, Harry Shlaudemann, dans les quatre pays du Groupe d'appui pour porter aux ministres des relations extérieures le message que les Etats-Unis soutiennent Contadora, qu'ils ne vont pas reprendre les conversations de Manzanillo (2) et que le Nicaragua doit s'acheminer vers une réconciliation nationale. (La réaction péruvienne à cette visite a été connue publiquement. Le ministre Alan Wagner a précisé que le "soutien" à Contadora devait se traduire pour les Etats-Unis par la suspension de l'aide aux contrerévolutionnaires et par la reprise des conversations de Manzanillo.)

- La réunion organisée le 1er octobre par Georges Shultz avec les ministres des relations extérieures du Guatemala, du Honduras, d'El Salvador et du Costa Rica "pour coordonner des actions futures" dans la région. La réunion, précautionneusement annoncée, s'est terminée par un communiqué dans lequel les ministres - sauf celui du Guatemala qui n'a pas voulu le signer pour garder son indépendance - mettent en route cette "coordination" en demandant l'élargissement du Groupe d'appui (Argentine, Uruguay, Brésil et Pérou) à l'Equateur et à la République dominicaine. Dans des déclarations ultérieures, les ministres des relations extérieures d'El Salvador et du Honduras ont demandé, pour que la paix règne dans la région, que s'ouvre au Nicaragua un "dialogue de réconciliation nationale" (c'est exactement dans ces termes que s'était exprimé George Shultz quelques jours auparavant, dans son discours à l'occasion du 40e anniversaire de l'ONU). Le ministre hondurien, allant plus loin sur cette position, a affirmé que le Honduras ne signerait pas l'Acte de Contadora s'il n'y avait pas une réconciliation nationale au Nicaragua.

Ces trois premiers pas montrent le chemin choisi par les Etats-Unis pour leur plan de blocage de Contadora à l'heure actuelle:

- repousser la signature de l'Acte de paix pour épuiser les démarches et les remplacer par d'autres;
- compliquer le processus au dernier moment par des sollicitations ou de nouvelles exigences.

Le blocage ou la paralysation peut être obtenu de plusieurs façons. Ce qui ressort actuellement de la conjoncture c'est que, après la présentation solennelle de l'Acte de paix à l'ONU (suivie d'une présentation à la Communauté économique européenne), après la fixation de délais "impératifs", après la révélation à l'opinion publique du contenu et des modifications, le vrai débat a été mis en évidence, peut-être avec une projection internationale plus grande que jamais, ainsi que les forces qui sont en jeu dans ce débat. C'est pourquoi la stratégie nord-américaine se doit d'être plus subtile qu'elle ne l'a jamais été l'année dernière, quand elle s'est efforcée de torpiller l'Acte de paix révisé avec lequel le Nicaragua s'était déclaré d'accord.

(2) Localité du Mexique où ont eu lieu des négociations directes entre les Etats-Unis et le Nicaragua, rompues le 18 janvier 1985 sur l'initiative du gouvernement nord-américain [NdT].

Pour "neutraliser" le Groupe d'appui devant les pressions duquel les Etats-Unis ont "peur" parce qu'elles viennent en renfort de celles de Contadora, le gouvernement Reagan propose, par le biais de Centro-américains, d'élargir (élargir pour diluer?) le Groupe d'appui à deux autres pays, l'Equateur et la République dominicaine: des pays petits dont les gouvernements, sous la pression de la crise économique, ont déjà fait preuve d'une docilité grandissante envers la politique nord-américaine. Il faut rappeler que la République dominicaine a été le seul pays latino-américain - mis à part les pays centro-américains alliés aux Etats-Unis - qui a publié un communiqué officiel de soutien à l'ultimatum du Plan de paix de Reagan (avril 1985) dans lequel il était exigé du gouvernement nicaraguayen qu'il ouvre le dialogue avec les contrerévolutionnaires. Le plus "suspect" de la demande d'élargissement du Groupe de Lima, c'est que ce sont les Etats-Unis qui l'ont suggéré à ces pays.

Par delà l'élargissement du Groupe de Lima, les Etats-Unis et, avec eux, le Honduras et El Salvador reviennent à la perspective du "*dialogue de réconciliation nationale*" comme "condition" de la paix et, donc, comme condition qu'on veut imposer à Contadora. Il s'agit d'une demande destinée à faire pression mais aussi à semer la confusion. Une telle demande en effet, à l'heure actuelle, est source de confusion car elle cherche à faire oublier le fait que Contadora a définitivement fermé toute discussion sur le sujet lors de la récente réunion de Panama, en rejetant explicitement tout retour à la question, selon une décision définitive approuvée à l'unanimité par les cinq ministres centro-américains. Les engagements en matière politique, qui apparaissent dans l'Acte de paix et qui ont été approuvés à l'unanimité à Panama, ont trait à l'amnistie, au respect des droits de l'homme et à la participation, en toute égalité de conditions, de toutes les forces politiques.

Des interrogations supplémentaires sur la négociation de Contadora se sont fait jour par suite du changement de président au Panama et du tremblement de terre de México. En ce qui concerne le Panama, on peut espérer que l'influence accrue dans le pays du général Noriega - représentant d'un nouveau "torrijisme" (3) et très intéressé à une rapide solution de paix - rendra le Panama plus combattif dans le groupe. Pour ce qui est du Mexique, la question se pose de la "facture politique"(4) que pourront vouloir encaisser les Etats-Unis dans une situation d'approfondissement de la crise économique mexicaine. Quelle sera l'influence des nouveaux besoins économiques nés de la catastrophe sur la position politique que le Mexique a toujours fermement tenue dans Contadora? Jusqu'à présent il n'y a pas de signes d'un changement sur ce point.

[3] Du nom du général Torrijos, nationaliste convaincu qui a en particulier négocié le statut du canal de Panama avec les Etats-Unis en 1977 (cf. DIAL D 106, 236, 252, 321, 348, 397 et 989). Mort accidentellement le 31 juillet 1981 (NdT).

[4] Cf. DIAL D 1067 (NdT).

(Traduction DIAL - En cas de reproduction, nous vous serions obligés d'indiquer la source DIAL)

Abonnement annuel: France 295 F - Etranger 360 F - Avion 440 F
Directeur de publication: Charles ANTOINE - Imprimerie DIAL
Commission paritaire de presse: 56249 - ISSN: 0399-6441