

D 1107 AMÉRIQUE CENTRALE: POSITION DU NICARAGUA SUR CONTADORA

Dans le jeu d'échecs qu'est la recherche de la paix en Amérique centrale par le groupe de Contadora, les deux partenaires sont respectivement le Nicaragua et ses quatre autres voisins: le Honduras, El Salvador, le Costa Rica et le Guatemala. Jusqu'à maintenant le troisième joueur - les Etats-Unis - se tenait en retrait de ces quatre pays mais dominait le jeu (cf. DIAL D 865, 879, 917, 982, 1027, 1061, 1068, 1088 et 1097). Alors qu'en décembre 1985 tout le monde concluait à l'échec des négociations de Contadora, la déclaration dite de Caraballeda (cf. DIAL D 1088), en janvier 1986, relançait le jeu diplomatique. Mais cette fois avec une donnée nouvelle et fondamentale: la reconnaissance ouverte par les pays latino-américains concernés de la nécessité d'une négociation triangulaire, c'est-à-dire incluant officiellement les Etats-Unis. Et cela contre le gré de ces derniers.

Dans ce dossier nous donnons deux études d'origine nicaraguayenne portant, la première, sur les raisons du moratoire de quatre mois demandé par le Nicaragua en décembre 1985 (extrait de la revue "Envío" de l'Institut historique centro-américain, décembre 1985); et, la seconde, sur la signification et les conséquences de la Déclaration de Caraballeda ("Envío", mars 1986).

L'avenir reste tendu, surtout après l'intervention militaire nord-américaine en Libye du 15 avril 1985. L'hypothèse d'une telle intervention au Nicaragua redevient plausible.

Note DIAL

1. Points controversés de l'"Acte de Contadora pour la paix et la coopération en Amérique centrale"COMPARAISON DES TEXTES DE L'ACCORD RÉVISÉ
(VERSION DU 7 SEPTEMBRE 1984) ET DE L'ACTE
DE PAIX ET DE COOPÉRATION (VERSION DU 12 SEPTEMBRE 1985) (1)1) Sur les engagements en matière de manoeuvres militaires

(Articles 16.a). et 17. de l'Accord révisé. Articles 16.a). et 17.1). 2). 4). de l'Accord de paix et de coopération)

Dans l'Accord révisé on parle d'"interdire la réalisation de manoeuvres militaires internationales", tandis que dans l'Acte de paix et de coopération on parle de réduire les manoeuvres militaires "avec l'intention d'aboutir à leur suppression". Par ailleurs la réalisation des manoeuvres militaires sera assujettie à une série de normes jusqu'à ce que l'Acte soit signé et leur interdiction décidée, après accord entre les parties sur les limites maximales des armements et des effectifs militaires.

Qu'est-ce que cela signifie? Cela signifie que l'absence d'interdiction rend possible la continuation de la présence de forces nord-américaines dans la région et la réalisation de manoeuvres militaires conjointes avec leurs alliés centro-

[1] Nous ne reproduisons pas dans ce document DIAL les textes comparés des deux versions. Nous donnons simplement les numéros de référence des articles correspondants [NdT].

américains; ce qui renforce leur potentiel qualitatif de puissance militaire; ce qui permet de préparer les conditions d'une intervention directe; ce qui maintient le Nicaragua sous pression et en état d'alerte permanent, et contribue à l'affaiblir davantage. Il est évident que le Nicaragua pourrait aussi réaliser des manoeuvres sur son territoire pour améliorer ses capacités défensives; mais procéder ainsi ce serait renier sa vocation de paix et servir de prétexte à ce que la présence de troupes étrangères sur son territoire précipite l'invasion nord-américaine.

2) Sur les engagements en matière d'armements et d'effectifs militaires

(Articles 21. et 22.c). de l'Accord révisé. Article 19.a). et c). de l'Accord de paix et de coopération)

Dans la comparaison entre les deux textes, nous trouvons trois différences:

1- Le moratoire pour l'acquisition d'armements qui, dans l'Accord de 1984, entre en vigueur après la remise (dans les trente jours après la signature de l'accord) des inventaires, prend effet, dans l'Acte de 1985, au moment de la signature du traité. Par ailleurs, dans la seconde version, le moratoire pour l'augmentation des effectifs militaires est porté à quatre-vingt-dix jours.

2- Au cas où les parties n'arrivent pas à se mettre d'accord, il est dit dans la version de l'Accord révisé que ce sont les parties concernées qui régleront elles-mêmes et souverainement leurs différends, alors que dans la version de l'Acte de paix et de coopération c'est la Commission de vérification et de contrôle qui est l'ultime recours.

3- Dans l'Accord de 1984 il est stipulé que, pour déterminer les niveaux de développement militaire, il est nécessaire de tenir compte "*des caractéristiques (des Etats centro-américains), de (leur) situation géographique et de (leur) position géopolitique*". Ce critère a disparu dans l'Acte de 1985.

Tout cela tend à placer le Nicaragua en position nettement désavantagée par rapport aux autres forces militaires de la région, et à affaiblir ses possibilités de résistance face à une éventuelle intervention directe de la part des Etats-Unis.

3) Sur les engagements en matière de conseillers militaires étrangers

(Article 27. de l'Accord révisé. Article 27. de l'Acte de paix et de coopération)

L'Accord de 1985 introduit un concept nouveau à propos du retrait des conseillers militaires en leur ajoutant d' "*autres éléments extérieurs susceptibles de participer à des activités militaires, paramilitaires et de sécurité*". Cet ajout prête à des confusions et contradictions évidentes en raison de son caractère extrêmement vague et imprécis. Il ne s'agit cependant pas d'un hasard: cette phrase, tout comme d'autres contenues dans les points antérieurement signalés, se trouve dans l'Acte de Tegucigalpa élaboré par El Salvador, le Honduras et le Costa Rica en octobre 1984 et dont le gouvernement Reagan s'est félicité parce qu'il avait permis de bloquer "*efficacement*" le travail de Contadora.

4) Dispositions finales et protocole additionnel

Dans les dispositions finales il est significatif de relever que l'Acte de paix et de coopération de 1985, bien qu'étant un instrument juridique, n'établit pas de mécanisme de dénonciation. Cela est particulièrement nécessaire pour autant que le non respect d'engagements de la part d'un pays quelconque laisse à découvert la sécurité nationale du ou des pays affectés par ce non respect.

Tous ces éléments montrent comment le Groupe de Contadora a cédé sur des points essentiels. Mais sur tous ces points et en arrière-plan, il ressort, ainsi qu'il apparaît dans les protocoles II et III, que Contadora ne parvient pas à surmonter sa peur d'exiger des Etats-Unis qu'ils s'abstiennent d'actions portant atteinte à tout accord de paix. Les Etats-Unis ne prendraient aucun engagement formel en cas d'accord éventuel entre pays centro-américains.

C'est cet ensemble de raisons, sur la base des différences entre l'Accord révisé de 1984 et l'Acte pour la paix et la coopération de 1985, qui a motivé la réponse du Nicaragua et qui explique l'impasse de Contadora. Seul un plus grand renforcement bolivarien (2) des pays latino-américains pourra faire face au monroïsme (3) des Etats-Unis. En attendant le Nicaragua renforce son attaque contre les forces mercenaires financées par les Etats-Unis, pour rendre possibles demain le dialogue avec les Etats-Unis et la signature d'un véritable acte de paix capable de modifier le destin de la région centro-américaine.

2. La reprise des négociations à Caraballeda

La déclaration de Caraballeda, signée le 11 janvier 1986 par les ministres des relations extérieures du Groupe de Contadora et du Groupe d'appui, a permis la reprise des négociations de Contadora qui étaient au point mort depuis la mi-décembre 1985, avec la suspension des réunions pour quatre mois. La ratification du document de Caraballeda par les pays centro-américains, quelques jours plus tard, à l'occasion de la prise de pouvoir du président guatémaltèque Vinicio Cerezo, confirmait la reprise ou marquait le début d'une nouvelle phase dans la difficile recherche d'une solution négociée (4).

Il faut souligner quelques aspects de cette initiative de Caraballeda pour comprendre la nouveauté qu'elle constitue et les perspectives qu'elle ouvre. Tout au long des négociations de Contadora, l'une des limitations les plus importantes auxquelles elles se sont heurtées était l'absence des Etats-Unis dans ce processus. Cette absence des Etats-Unis, tant comme facteur de crise que comme élément nécessaire à toute solution, a été l'une des raisons principales avancée par le Nicaragua pour s'opposer à une poursuite des négociations sur l'Acte révisé de Contadora. Le Nicaragua ne pouvait continuer à faire des concessions quand son principal bénéficiaire, les Etats-Unis, non seulement n'y répondait pas par une attitude similaire mais allait même jusqu'à accentuer sa politique agressive. Si l'on avait poursuivi dans cette voie, on aurait été dans le sens de l'objectif de la politique nord-américaine consistant à faire de Contadora l'instrument politique et diplomatique des concessions à arracher au Nicaragua, à défaut de les obtenir par l'agression militaire.

Le refus nicaraguayen tenait aussi à l'affirmation des principes sur lesquels devaient reposer les négociations. Aucune solution négociée ne pouvait être trouvée si l'on ne tenait pas compte de la réalité conflictuelle de la région. Et cette réalité s'était dernièrement aggravée sans que Contadora intègre en rien les événements en cours.

Par ailleurs, au moment de la suspension des discussions, d'autres pays tels que la Colombie et le Costa Rica ont, pour diverses raisons, estimé que les conditions n'étaient pas non plus réalisées pour une avancée minimale dans les négociations. Voilà que moins d'un mois après cette perspective pessimiste sur Contadora, on assiste à la Déclaration de Caraballeda et à sa ratification par les pays centro-américains.

[2] Du nom de Bolivar, fondateur de la République de Grande Colombie et héros du "latino-américanisme" [NdT].

[3] Du nom de Monroe, président des Etats-Unis au début du 19e siècle et auteur de la "doctrine de Monroe" sur la politique étrangère des Etats-Unis, sur la base de leur affirmation internationale [NdT].

[4] Cf. DIAL D 1088 [NdT].

Caraballeda se trouvait devant l'alternative suivante: ou bien abandonner les négociations ou bien les reprendre en faisant droit à la thèse nicaraguayenne, c'est-à-dire en reconnaissant l'absolue nécessité de la présence des Etats-Unis comme élément clé d'une solution effective. Le point 2 de la Déclaration de Caraballeda s'en fait l'écho en disant: *"La nécessité d'une négociation triangulaire est reconnue. Il ne suffit pas que les cinq pays centro-américains se mettent d'accord: la négociation doit aussi passer par Washington."*

Caraballeda est, en dernière instance, une nouvelle proposition qui, outre la continuation des négociations sur l'Acte révisé de Contadora, entend simultanément faire des percées sur d'autres fronts. C'est en quelque sorte un plan d'action plus global pour la réussite duquel l'attitude des Etats-Unis sera décisive. C'est un aspect vraiment nouveau et, peut-on dire, hardi par rapport aux démarches antérieures.

Pourtant, après Caraballeda, on voit apparaître les premiers signes d'une tension entre les pays centro-américains et le gouvernement Reagan. Il est encore prématuré pour juger de l'évolution de ces tensions. Caraballeda introduit une thèse qui heurte directement la stratégie des Etats-Unis, lesquels ont toujours essayé de se tenir en marge et de défendre leurs intérêts par le biais de leurs alliés les plus proches: El Salvador, le Costa Rica et le Honduras. Bien que ces trois pays soient revenus au jeu en faveur de la position nord-américaine dans Contadora, le Costa Rica et le Honduras ont clairement montré qu'ils étaient contre la proposition de Reagan d'augmentation de l'aide militaire aux contre-révolutionnaires au Nicaragua. Mais aujourd'hui, sous la pression de l'initiative latino-américaine, les Etats-Unis ne peuvent pas ne pas relever le défi sous peine de retirer toute légitimité à leur plan par refus de cette plateforme de dialogue à crédibilité internationale accrue: les Etats-Unis doivent reconnaître leur rôle de protagonistes dans le conflit.

La latino-américanisation de Contadora

Un autre aspect important est la dimension latino-américaine que prend le processus de négociation à partir de Caraballeda. La visite des huit ministres latino-américains des relations extérieures - quatre du Groupe de Contadora et quatre du Groupe d'appui - à Washington pour rencontrer le secrétaire d'Etat Schultz, était une initiative impensable il y a quelques mois. Par ce geste, les pays latino-américains font directement face aux Etats-Unis. Il faut souligner le caractère insolite de la démarche - c'est la première fois dans l'histoire des relations continentales avec le Nord - et la clarté de la position prise.

Les ministres ont ouvertement abordé le point le plus sensible pour le gouvernement Reagan: le soutien à la contre-révolution nicaraguayenne. La demande latino-américaine a été directe: la cessation de ce soutien est l'une des conditions de la paix dans la région. La réponse de Schultz a été, elle aussi, catégorique: aucune concession n'est possible sur ce point. Sans exagérer les conséquences que ce fait peut avoir, on peut néanmoins en souligner quelques-unes comme particulièrement significatives.

Le refus nord-américain est un refus à l'Amérique latine. Si, jusqu'à maintenant, le conflit centro-américain était porté par ses voisins et frères latino-américains comme leur affaire, quoiqu'à distance, il s'agit à partir de maintenant d'un conflit direct.

Ce n'est pas l'Amérique latine qui s'oppose aux Etats-Unis en faveur des intérêts nicaraguayens, ce sont les intérêts latino-américains qui sont en jeu. C'est la défense de leur conception des relations qui doivent régner entre le Nord et le Sud. De même la prétendue dimension Est-Ouest en fonction de laquelle Reagan entend analyser le problème centro-américain, tombe par terre et se dilue dans la confrontation Nord-Sud ouverte et claire.

Un plan d'action sur plusieurs fronts

Caraballeda n'a pas été et n'est pas une simple déclaration problématique. Même si manquent encore des idées claires sur la façon de traduire la nouvelle proposition en plan concret, le pas franchi par les ministres des relations extérieures montre à l'évidence qu'il existe une volonté politique et la conviction qu'elle est opérationnelle. La réunion postérieure à Punta del Este, en Uruguay, les 28 février et 1er mars 1986, des mêmes ministres pour une analyse du processus de négociation de Contadora en est la preuve. Le refus nord-américain n'a pas modifié les données fondamentales, et la réponse latino-américaine est condensée dans le communiqué final dit "Communiqué de Punta del Este" (5). La déclaration de Caraballeda y est réaffirmée, avec l'annonce de la création de la Commission civile d'observation, de prévention et d'inspection sur la frontière entre le Costa Rica et le Nicaragua. La nécessité est également rappelée d'entreprendre les actions simultanées prévues et de mettre un terme au soutien des forces irrégulières, comme impératif pour le rétablissement de l'ordre juridique international.

Toute évaluation de Caraballeda, dans l'éventail de ses possibilités réelles, est nettement positive. De nouveaux espaces s'ouvrent avec l'introduction de cet élément réaliste qu'est la présence des Etats-Unis dans le processus de négociations. Le Nicaragua se trouve ainsi dans un milieu plus favorable à la défense de ses intérêts, mais il est surtout devenu davantage possible que les accords qui devraient en ressortir aient une incidence réelle sur les graves problèmes affectant la région. La prise en compte globale des divers fronts que propose Caraballeda soulage le Nicaragua de la pression nord-américaine et permet un réajustement plus équitable des différentes positions.

La situation centro-américaine reste complexe. Aucune ligne claire ne se dessine à l'horizon. Parallèlement à l'ouverture de Caraballeda, il ne faut pas oublier la capacité de réaction nord-américaine. Sans aucun doute la diplomatie nord-américaine a été surprise, ou dépassée, et s'est trouvée dans l'incapacité de contrôler les initiatives latino-américaines et aussi centro-américaines. Lors de la première réunion de Contadora après Caraballeda, El Salvador, le Costa Rica et le Honduras ont à nouveau avancé les thèses nord-américaines de la continuation des négociations sur l'Acte révisé de Contadora sans tenir compte de la nouvelle proposition dans ce qu'elle suppose d'action globale et simultanée.

Pourquoi, en dépit des pressions, cette nécessité pour les pays centro-américains de revenir sur des propositions antérieures et de prendre des positions critiques envers le gouvernement nord-américain? Une donnée peut fournir une certaine explication de cette attitude: la conviction que la contre-révolution a été vaincue. Cette donnée, qui provoque à Washington le harcèlement du Nicaragua, oblige l'Amérique centrale à examiner en tout réalisme politique sa coexistence avec le Nicaragua.

Le Honduras se trouve en position délicate dans le débat sur l'aide nord-américaine à la "Contra". Son rôle de plateforme dans la distribution des matériels - de guerre ou non - qu'implique l'aide, l'oblige à reconnaître ses liens avec les forces antisandinistes. Il ne faut pas attendre de changements substantiels dans l'attitude hondurienne, mais l'arrivée au pouvoir dans les forces armées de générations d'officiers plus jeunes oblige à reconsidérer le prix payé pour cette soumission. Les réaménagements internes qui se sont produits le mois dernier (6) ne remettent pas en question la présence des troupes nord-américaines;

[5] Cf. DIAL D 1097 [NdT].

[6] En fin janvier 1986, le commandant en chef de l'armée hondurienne démissionnait pour désaccord avec la politique nord-américaine d'aide aux "contras", puis reprenait sa démission. Finalement, sur pression des Etats-Unis, il démissionnait définitivement le 1er février [NdT].

ils traduisent seulement l'exigence de plus grandes compensations pour le rôle joué par le Honduras dans la stratégie anti-nicaraguayenne des Etats-Unis. La "contra" n'est plus une carte maîtresse à jouer, mais un mal inévitable à supporter.

De nombreux analystes considèrent que la désillusion de la paysannerie nicaraguayenne vis-à-vis de la contre-révolution est tellement grande que les fameux cent millions de dollars ne sont pas à même de ressusciter les forces contre-révolutionnaires. Pour la même raison, on estime que ces millions de dollars seront affectés à un projet d'agression de plus en plus équipé d'armes sophistiquées et de moins en moins caractérisé par des opérations de guérilla en territoire nicaraguayen. Logiquement, une telle perspective est source de préoccupation non seulement pour les gouvernements centro-américains mais aussi pour l'ensemble de l'Amérique latine.

Dans le cas du Costa Rica, les réactions ont été plus significatives. Les déclarations du président élu, Oscar Arias, confirmées à plusieurs reprises, critiquant l'aide des Etats-Unis à la contre-révolution et proposant une meilleure utilisation de ces fonds en programmes sociaux pour d'autres pays voisins dans le besoin, ne s'expliquent que par la conviction de la mort politique de la "contra", plutôt que par une hypothétique revendication nationaliste. Le Costa Rica a également fait preuve d'une même cohérence quand il a parlé de la nécessité d'expulser les groupes armés antisandinistes du territoire costaricain.

Ce n'est pas seulement le président élu qui s'est décidé à présenter une vision plus réaliste des relations avec le Nicaragua et à poser des gestes de coexistence pacifique. Après le résultat des élections, le président Monge n'a pas voulu passer à l'histoire sans purifier son image sur le thème nicaraguayen: il a fait rapidement adopter des mesures pour normaliser les relations entre les deux pays. En premier lieu, la reconnaissance simultanée des ambassadeurs de chaque pays, après un échange de notes entre les présidents pour solder de vieux incidents de frontières - en particulier celui de Las Crucitas où avaient été tués deux gardes ruraux costaricains - mettait fin à une longue période de gel des relations. En second lieu, c'est la bonne disposition du Costa Rica à négocier l'observation, la prévention et l'inspection de la frontière avec le Nicaragua dans le cadre de Contadora, lors d'une première réunion des vice-ministres des relations extérieures tenue à Managua le 24 février.

La position guatémaltèque n'a pas changé avec l'arrivée au pouvoir de Cerezo, encore qu'on connaisse les pressions faites par la Démocratie chrétienne internationale, tant latino-américaine - concrètement le Venezuela - qu'européenne - en particulier l'Italie et la République fédérale allemande - , pour augmenter son influence dans la région où elle compte sur le gouvernement de Duarte comme autre pion de son jeu. De fait, le Guatemala garde une attitude indépendante des Etats-Unis et n'a pas fait montre d'intention d'adhésion au bloc centro-américain constitué d'El Salvador, du Honduras et du Costa Rica qui ont l'habitude de refléter des points de vue semblables dans Contadora. Le président guatémaltèque Cerezo a confirmé son souhait de voir se tenir à Esquipulas, en territoire guatémaltèque, la réunion des présidents centro-américains prévue en mai prochain, en empêchant ainsi que la volonté du Honduras d'être le siège de cette rencontre puisse compromettre le succès par les difficultés que cela créerait pour le Nicaragua. Le refus du Guatemala de participer aux manoeuvres navales prévues dans le Golfe de Fonseca par les Etats-Unis est un exemple supplémentaire du point de vue guatémaltèque dans le panorama du conflit régional.

En El Salvador il n'y a pas eu dans les derniers mois d'événements permettant de conclure à de nouveaux comportements de ce pays vis-à-vis du Nicaragua. La proposition récente du président Duarte de conditionner et de lier l'ouverture de négo-

ciations entre le FMLN-FDR et le gouvernement salvadorien à une ouverture parallèle de négociations entre le gouvernement sandiniste et les forces contre-révolutionnaires n'a pas eu grande répercussion. Cette proposition n'a pas non plus beaucoup de chances de succès, autant en raison de la perte de légitimité intérieure et extérieure de Duarte que pour le fait d'être une manoeuvre éhontée en faveur des thèses du Département d'Etat nord-américain.

En dépit de la pression nord-américaine, la région dispose d'une capacité de réponse. Ses intérêts pour sa survie ne coïncident pas nécessairement avec ceux de Washington et cela crée un champ de freinage et de difficultés pour le plan de Reagan. L'émergence de ces attitudes centro-américaines est un facteur de détente à l'horizon et permet de penser que Caraballeda peut déboucher sur un terrain plus opérationnel qu'il y a quelques mois.

D'une part, la faiblesse de la contre-révolution nicaraguayenne et la fermeté de la guérilla salvadorienne font que les pays centro-américains commencent à être davantage attentifs aux perspectives d'une négociation ouverte par les démocraties bourgeoises latino-américaines qu'aux prouesses non tenues d'un succès rapide de la politique militaire nord-américaine. D'autre part, le nouvel espace obtenu par le Nicaragua au plan international dans cet hémisphère lui permet d'appliquer davantage de ses énergies au règlement des problèmes nationaux engendrés par l'agression nord-américaine.

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