Politiques étrangères en Amérique centrale : autonomie ou dépendance ?

Kevin Parthenay
(Sciences Po / CERI / OPALC)

Introduction

Une élection est en soi source de changement. L'expression de la volonté populaire oriente ou réoriente les programme des dirigeants et les décisions politiques. Elle peut plus radicalement induire le changement en le promouvant directement par le remplacement du dirigeant. Dans ce cas de figure, la rupture se fait plus marquée. S'il est attendu que le gouvernement, le style et la gestion politique tout comme le programme d'actions changent, il n'en est pas toujours ainsi. Le poids des structures peuvent favoriser la continuité et ainsi inscrire une politique dans la durée. De la même façon, là où la continuité est attendue, il peut y avoir changement sous l'effet d'un leadership exacerbé ou en réponse à une nouvelle conjoncture locale, nationale et/ou internationale. Bien entendu, toutes les élections ne produisent pas les mêmes effets, l'impact étant variable qu'il s'agisse d'une élection locale (municipale, départementale et régionale), nationale (législative et présidentielle) ou bien d'une élection intermédiaire, partielle ou d'un référendum.

Cependant, cette volatilité induite par le jeu électoral semble risquée, voire contre-productive, lorsqu'il s'agit de préserver les intérêts de la nation. C'est pourtant là le lot commun de la politique étrangère lorsqu'une échéance électorale survient. Putnam a formidablement démontré que les niveaux national et international n'étaient pas isolés mais interconnectés (Putnam 1988). De ce fait, les échéances électorales pèsent sur l'agenda international d'une nation tout comme les changements de dirigeant sur le contenu et les finalités de la politique étrangère, entendue comme la « somme des relations extérieures officielles conduites par un acteur indépendant dans les relations internationales » (Hill, 2003, p. 3). Ce schéma se complique d'autant plus si l'on considère, selon l'approche institutionnaliste historique, que de petits ajustements du temps court peuvent engendrer de grands changements dans le temps

long (Thelen, Mahoney 2010). Une décision politique prise dans la logique de cycles électoraux peut produire des effets sur plusieurs administrations.

A ce stade, il semble difficile de pouvoir déceler la nature du lien existant entre l'élection et la politique étrangère. En effet, deux variables pèsent par leur imprévisibilité : le comportement des acteurs politiques (à la rationalité et aux compétences variables) et la stabilité du système international. Toutefois, cette imprévisibilité n'existe véritablement que dans une configuration idéale où les acteurs disposeraient de ressources illimitées et ne subiraient aucune contrainte d'action.

Ce scénario ne s'applique bien évidemment pas au système international et encore moins à notre objet d'étude les Etats centraméricains. Bien qu'insérés aujourd'hui internationalement, les Etats centraméricains se singularisent par une situation de forte dépendance à l'égard des acteurs extérieurs. Cette dépendance s'exprime autant sous des aspects financiers que techniques, et cela depuis de nombreuses années (Wynia 1972). En matière de capacités d'action, le champ des possibles est donc plus restreint pour les petits Etats de l'isthme centraméricain. Par ailleurs, une relation spéciale (Fuentes 2003, Solis, Rosenberg 2007) lie depuis des décennies l'Amérique centrale au voisin américain. A cet égard, l'observation du changement en matière de politique étrangère se trouve plus aisée sur le terrain centraméricain. De fait, contrairement à l'abstraction théorique que nous suggérions plus haut, pour le Costa Rica, le Honduras, le Guatemala, El Salvador, le Nicaragua et Panama, les ressources sont limitées et les contraintes fortes.

Un autre type de contrainte s'exerce sur les Etats d'Amérique centrale : la faiblesse institutionnelle. La dépendance s'exprime également sur ce terrain. Les guerres qui ont ravagé la région pendant la décennie 1980, qui passe à la postérité comme étant une « décennie perdue », ont fragilisé les structures étatiques et ont accentué les retards de développement (Estado de la Region 2008). Le processus de consolidation étatique (et démocratique ?) en a été affecté et la région peine toujours à rattraper son retard. Par faiblesse institutionnelle, nous renvoyons à la stabilité des administrations publiques, aux ressources dont elles disposent pour mettre en œuvre leurs actions et au degré de professionnalisation des agents de l'Etat. Considérant ces trois aspects, le diagnostic régional demeure alarmant. Disposant de faibles moyens, de relativement peu de fonctionnaires dont le degré de professionnalisation est faible, le processus menant à l'élaboration et à la promotion d'une politique étrangère forte devient

précaire. Cette faiblesse rend ainsi d'autant plus vulnérable la politique étrangère aux échéances électorales et notamment à la personnalité des leaders politiques, le premier d'entre eux étant le Président. En Amérique centrale, le présidentialisme constitue une variable structurante de compréhension du fonctionnement politique de la région (Vargas 2006, Dabène 2009). En matière de politique étrangère, il est donc nécessaire de garder à l'esprit que l'action du Ministre des relations extérieures demeure sous l'étroit contrôle du Président.

Afin de mieux appréhender les développements suivants dans cet article, il était nécessaire de présenter ces différentes réalités en prolégomènes. La question de départ est-elle toujours identique : quel lien existe-t-il entre l'élection et la politique étrangère en Amérique centrale ? En d'autres termes, la politique étrangère des Etats centraméricains est-elle vulnérable aux cycles électoraux et donc nécessairement court-termiste et en proie aux opportunités politiques ? Au contraire, la politique extérieure des Etats centraméricains revêt-t-elle une certaine stabilité qui nous permettrait de faire l'hypothèse de la continuité. Quelle que soit l'orientation valide, la dynamique est-elle constante ou est-il possible d'observer des transformations dans l'impact que possède l'élection sur la politique étrangère des Etats de l'isthme ? Ici, l'enjeu théorique se résume à questionner « l'étanchéité » ou la vulnérabilité de la politique étrangère face aux élections et ainsi déterminer le degré d'autonomie ou de dépendance de la politique étrangère des Etats centraméricains.

Afin de pouvoir apporter une réponse à cette question, la démarche implique un examen empirique minutieux mobilisant de nombreux indicateurs de diverse nature. Nous structurerons ce processus et cet article en plusieurs étapes.
Dans un premier temps, nous proposons de construire les indicateurs servant à l'identification du lien existant entre élection et politique étrangère en sélectionnant des « marqueurs » de cette politique permettant d'observer l'impact d'une élection. Cette partie plus historiographique permettra par ailleurs de contextualiser la politique étrangère des Etats centraméricains dans le système international et mettre en avant les déterminants des relations extérieures dans la région. Dans un second temps, nous tâcherons de les insérer dans le cycle électoral centraméricain afin d'identifier les interactions possibles et par conséquent le degré de vulnérabilité de la politique étrangère à l'échéance électorale. Le traitement sera principalement qualitatif. Dans une dernière partie, nous présenterons la réponse à la question centrale de l'autonomie et de la dépendance et tâcherons d'extraire toutes les implications théoriques et empiriques de l'examen réalisé dans cet article.

1. La politique étrangère en Amérique centrale

A l'exception du Costa Rica, la politique étrangère des Etats de la région centraméricaine est frappée uniformément par trois réalités distinctes : la faiblesse institutionnelle héritée du passé, l'instabilité gouvernementale et l'influence d'acteurs extérieurs. Dans cette première partie, nous considérons cette configuration structurelle qui contextualise toute réflexion portant sur les politiques publiques mises en œuvre dans les Etats de l'isthme centraméricain.

Faiblesse institutionnelle

La faiblesse des institutions publiques découlant du conflit des années 1980 explique les retards de professionnalisation des services civils et notamment des services extérieurs, dynamique que partage actuellement la quasi-totalité des Etats (BID-AECID 2008). La libéralisation économique du début des années 1990 n'a rien arrangé à cette situation car ce processus accompagné par les institutions économiques et financières internationales (FMI et Banque mondiale), a contribué encore davantage au morcellement des appareils étatiques. Ce constat n'est pas nouveau car l'on trouve dés le début des années 1970 des ouvrages académiques qui font état de cette situation de faiblesse institutionnelle, notamment des administrations publiques nationales. Gary Wynia, en 1972, développe également l'idée de la dépendance aux experts extérieurs, l'Etat lui-même manquant de ressources humaines et de compétences pour mettre en œuvre son action. Toutefois, le résultat est bien plus souvent une influence fortement marquée et donc une substitution de la compétence plutôt qu'une transmission ou une complémentarité.

L'appareil administratif des Etats centraméricains est donc marqué par une faiblesse manifeste qui s'articule autour de contraintes budgétaires fortes, dues à la faiblesse de la pression fiscale et à l'inexpérimentation d'institutions relativement jeunes. En Amérique centrale, la pression fiscale depuis 1980 (2004 pour le Nicaragua et du Honduras) est inférieure à 15% du PIB. Cette donnée traduit autant la difficulté de la collecte des impôts par l'Etat, que la faiblesse des ressources dont ils disposent ou encore la difficulté à mettre en œuvre les bases d'une réforme fiscale.

On constate également dans la région une faible institutionnalisation des entités publiques. Près de la moitié des institutions existantes en 2009 ont été créées dans les vingt dernières années. Deux-tiers de ces mêmes institutions ont moins de quarante ans. Si les institutions engagées dans l'élaboration de la politique extérieure bénéficient à cet égard d'une certaine ancienneté dans la région, elles n'échappent pas au diagnostic de la faible institutionnalisation. Le cas de l'intégration régionale est assez emblématique à cet égard, l'enjeu étant d'importance dans une région où la coopération et l'interdépendance relèvent parfois de la survie. Les Directions de l'Intégration, lorsqu'elles existent, ont été crée relativement tard dans l'ensemble des ministères de l'isthme (El Salvador 2004 ; Nicaragua 2003). Au Guatemala, Costa Rica, Panama et Honduras, cet agenda est directement traité par les Directions de politique extérieure (Parthenay 2013).

Enfin, du point de vue de la professionnalisation des agents publics, une récente étude a permis de montrer que l'état de la professionnalisation des emplois publics centraméricains tend à s'améliorer mais demeure dans une position de faiblesse institutionnelle caractérisée (Longo 2008). On pourra notamment s'étonner de constater le faible degré de spécialisation en relations internationales des fonctionnaires des Ministères des Relations extérieures. Nous avons constaté ce problème majeur à travers deux enseignements sur l'intégration régionale donnés, l'un, dans un consortium universitaire tri national (El Salvador, Guatemala, Nicaragua), l'autre, dans le cadre de l'Institut diplomatique du Ministère des Relations extérieures du Salvador. Dans les deux cas, les fonctionnaires des chancelleries ou les fonctionnaires régionaux travaillant au sein du SICA ont démontré une connaissance extrêmement faible en matière de relations internationales. Dans le cours donné au Salvador 18 des 23 étudiants étaient fonctionnaires du Ministère et seulement deux avaient suivi des cours de relations internationales au cours de leur formation universitaire.

Cependant, la mise en place de programmes de formation constitue un marqueur d'une volonté de consolidation et professionnalisation de la politique étrangère. De ce fait, un indicateur de choix sera le développement d'activités de formation diplomatique.

Instabilité gouvernementale

L'instabilité gouvernementale constitue un second point du diagnostic régional. La vitesse de rotation des exécutifs gouvernementaux engendre une profonde vulnérabilité du système politique centraméricain affaiblissant considérablement la capacité de régulation des Etats et de réponse aux attentes de la population. Cette « valse de l'exécutif » affecte également toujours plus la légitimité d'Etats déjà faibles. La presse centraméricaine se fait régulièrement le témoin amusé et cynique des « valses ministérielles » ou « jeux de chaises musicales » gouvernementaux. En prenant en considération l'ensemble des changements à la lumière des portefeuilles ministériels, on constate que les destitutions/nominations aux postes les plus élevés du gouvernement national concernent les portefeuilles stratégiques et les postes dits « régaliens ».

Ces rotations rapides aux postes à responsabilité gouvernementale engagent non seulement la crédibilité et la légitimité des gouvernements, qui est en soi un facteur important de la dégradation démocratique dont nous parlons, mais engagent également l'intégrité du système politique dans son ensemble, les échanges et transmission de postes donnant lieu à des dynamiques clientélaires et de jeux de corruption en « col blanc ». Cette intégrité est par ailleurs fortement induite par de très bas niveau d'oxygénation du milieu des élites politiques, le constat étant similaire pour les élites économiques et culturelles de la région.

Ce sera là un second indicateur, le turn-over ministériel renseigne en effet sur une stabilisation de la politique extérieure, un apaisement de la gestion du service extérieur et une capacité de projection et positionnement international qui se voit ainsi facilité. En effet, il ne faut pas oublié que ces valses ministérielles ont une incidence extrêmement importante sur la projection internationale du pays ceux-ci distribuant (littéralement) les postes d'ambassadeurs au sein de leur « clientèle ». Aussi, le renouvellement des Ministres génère une situation de « stress organisationnel » qui limite l'élaboration de politique de long-terme ainsi que la construction de relations diplomatiques stables et apaisées. A cet égard, la prise en compte du développement du réseau diplomatique constituera également un indicateur de l'autonomisation de la politique extérieure, la diversification des relations favorisant l'abaissement des canaux de la dépendance.

Influence extérieure

Ces deux diagnostics explique un autre phénomène également inscrit historiquement, l'influence majeure d'acteurs extérieurs. La relation à l'égard des Etats-Unis constitue une variable structurante de la réalité politique nationale, régionale et internationale pour les Etats de la région. Cette relation peut être polarisante autant du coté de la politique étatique que de l'opinion publique. Par cette polarisation, il est rendu plus facile d'établir des séquences ou d'identifier plus spécifiquement les orientations politiques des Etats.

Cette relation Amérique centrale / Etats-Unis a également l'avantage de transcender le débat existant entre pragmatisme et idéologie comme vecteur de politique étrangère (Gardini, Lambert, 2011). De fait, malgré les variations historique en matière d'influence, les Etats-Unis demeurent de très loin le premier partenaire commercial pour l'ensemble des Etats de la région.

Pendant de nombreuses années, les Etats-Unis ont considéré la région comme leur pré-carré et sont intervenus sans vergogne en dépit des principes de non-ingérence. Imposant ses décisions, autant en matière de politiques économiques qu'en matière d'intégration régionale, les Etats-Unis ont longtemps été aux commandes des Etats de la région. Tout l'isthme était alors placé sous le regard et le contrôle des Etats-Unis. Les interventions au Nicaragua et au Panama en ont été les symboles. A l'aune des années 1990, comme le suggère Gardini et Lambert, « *at the apogee of neoliberal triumphalism, all Latin American countries with the exception of Cuba broadly aligned themselves with the agenda and international preferences of the "winners" of the Cold War, the United States* » (Gardini & Lambert, p.4). Ce fut très largement le cas pour l'Amérique centrale qui, comme nous le disions, cultivait déjà depuis de nombreuses années une relation spéciale avec le voisin nord-américain. Toutefois, le renforcement de cette relation asymétrique s'expliquait par le fait qu'elle était « *the most viable option to pursue national interests in the fields of security, political democratization, and economic recovery and growth* » (Gardini & Lambert, p.4). Ce fut néanmoins préjudiciable pour l'autonomisation de la politique étrangère des Etats de la région.

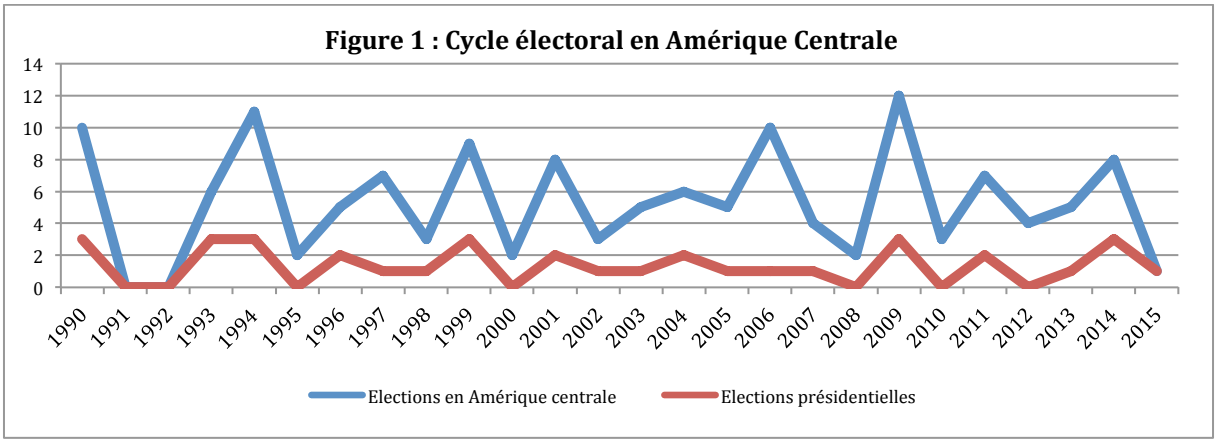
Sur ces bases historiques, il est plus aisé d'identifier ce qui entre dans une continuité ou un changement de politique étrangère, De fait, « *in practical terms, a country that aspires to join the club of global powers, and a country that aspires to challenge the foundations of the existing order, will probably adopt different combinations of ideology and pragmatism* » (Gardini, Lambert, 2011, p.6). Nous avons donc là un point d'accroche efficace afin de

repérer les variations de politique étrangère. Cette observation est facilitée dans la période contemporaine du fait de la réactivation dans une certaine mesure d'une opposition entre puissances (Etats-Unis vs. Chine/Russie) et par le passé de la définition d'un axe anti-USA sous l'administration républicaine de George W. Bush.

2. Politiques étrangères et cycle électoral en Amérique centrale

Le recensement des scrutins présidentiels ne permet pas de dégager de régularité permettant d'identifier des séquences précises et complique ainsi l'évaluation de leur impact sur la politique étrangère. En effet, certains bouleversements politiques sont venus perturber la régularité des cycles électoraux, comme le coup d'Etat de 1993 au Guatemala ou encore celui du Honduras en juin 2009.

Par ailleurs, la durée des mandats présidentiels est variable selon les pays. Ces différences introduisent une désynchronisation des cycles électoraux. Les mandats présidentiels sont de cinq ans au Nicaragua (art. 148), El Salvador (art. 154) et Panama (art. ?) et de quatre années au Costa Rica (art. 134), au Honduras (art. 237), au Guatemala (art. 184). Les élections dans la région sont nombreuses et continues (voir figure 1), même au niveau présidentiel, ce qui implique un potentiel de changement diplomatique également continu. De ce fait, dans une dimension purement régionale, on peut difficilement analyser l'impact des scrutins présidentiels sur la politique étrangère. Pour autant sur le plan national, la situation est différente, nous le verrons.



Source : élaboration propre.

Pour certains pays, il n'est pas possible de différencier les types d'élections. Certaines élections sont générales et proposent de manière simultanée un scrutin présidentiel, législatif, municipal (voir régional – Parlement Centraméricain). Le Costa Rica organise tous les quatre ans cette grande messe électorale qui compile les différents types d'élection. Une modification néanmoins a été introduite dans la modification du code électoral de 2008. Désormais, les élections se dérouleront à mi-mandat. C'est en 2016 que les élections municipales costariciennes se tiendront à mi-mandat. De la même manière, le Honduras organise ces élections générales qui prévoient l'élection du Président, de 128 sièges de députés, 298 municipalités, 20 sièges de députés centraméricains.

Dans la grande majorité des cas centraméricains, les élections législatives, municipales (et Parlement Centraméricain) sont concomitantes aux élections présidentielles aussi il ne peut y avoir d'impacts intermédiaires tels que l'on peut le connaître en Europe. L'organisation électorale des Etats centraméricains favorise inscrit la dynamique politique dans une logique présidentialiste. De là découle également la capacité de contrôle présidentiel de la politique extérieure et le fait que la diplomatie présidentielle soit si prononcée dans certains Etats (Panama, Honduras, Nicaragua).

De ce fait, les élections générale constituent en soi un vecteur de renouvellement normal de la politique extérieure de la nation. Tous les quatre ou cinq ans les orientations de politique extérieure sont susceptibles de transformation, d'autant plus lorsqu'il y a alternance politique au pouvoir.

3. Questionner la dépendance des politiques extérieures en Amérique centrale

Relations avec les Etats-Unis

Bien que pour la totalité des pays, les Etats-Unis demeure le principal partenaire commercial, exportations et importations confondues, on peut apprécier les positions de politique étrangère des Etats centraméricains.

Au Nicaragua, David Close démontre que la variable idéologique demeure extrêmement présente en matière de politique étrangère et que le changement du leader à l'issue d'un processus électoral est déterminant quant aux orientations diplomatiques. Il explique que depuis 1979 et la révolution sandiniste, le politique étrangère du pays a suivi une empreinte idéologique. Lorsque les sandinistes ont été au pouvoir entre 1979 et 1990 puis depuis 2006, l'orientation est clairement vers la gauche radicale alors que lorsque les administrations de droite ont été au pouvoir (UNO 1990-1996 et PLC 1996-2006), la politique étrangère du pays est orientée vers le libre-marché (Close 2010, p.197). De fait, l'arrivée au pouvoir d'Ortega a donné lieu au rapprochement d'avec l'Union soviétique, allié alors naturel de la révolution sandiniste. A l'inverse, sous les administrations de Violeta Chamorro, Arnoldo Aleman et Enrique Bolaños, le Nicaragua se rapproche fortement de la Banque Mondiale et du Fond Monétaire International (FMI). Une autre priorité, comme le souligne David Close, était également de revenir dans la sphère d'influence de Washington (Close, 2010, p. 204). Sous l'administration Bolaños, la volonté de proximité avec les Etats-Unis est devenue évidente lorsque le Président Bolaños fit du Nicaragua, l'un des trente membres de la coalition favorable à la guerre en Irak (115 soldats furent même envoyés en Irak). C'est également sous son administration que le CAFTA-RD a été signé. A son retour au pouvoir, Ortega a marqué une forte opposition rhétorique aux Etats-Unis et s'est rapproché du Venezuela et de l'alliance bolivarienne (ALBA).

Au Costa Rica, l'administration Monge (1982-1986) s'est rapprochée de la position traditionnelle de proximité avec les Etats-Unis et a reçu en retour des aides du FMI. Son successeur, Oscar Arias, adopta une position plus complexe s'inscrivant dans une logique économique néolibérale mais s'autonomisant du plan de paix proposé par les Etats-Unis. Les Présidents suivants ont suivi la politique économique néolibérale conduite depuis le FMI (Calderon Fournier, 1990-1994 ; Figueres Olsen 1994-1998 ; Rodriguez 1998 – 2002) pour mettre en œuvre les programmes d'ajustement structurel. Les administrations Pacheco et Arias (2006-2010) ont marqué un clair soutien aux Etats-Unis en soutenant la signature d'un traité de libre échange (CAFTA, malgré d'importantes contestations), en appuyant l'intervention armée en Irak et en condamnant la fermeture de la chaîne de radio (RCTV) par Hugo Chavez.

Au Honduras, la politique étrangère du pays a été marquée par un rapprochement vis-à-vis des Etats membres de l'alliance bolivarienne (Venezuela, Bolivie, Equateur, Nicaragua). Le

Honduras en devient membre le 25 août 2008. Manuel Zelaya renforce l'adhésion à l'alliance bolivarienne en ratifiant l'adhésion à PetroCaribe en 2008. Il y a là une rupture avec l'allié traditionnel nord-américain.

Au Panama, pendant de nombreuses années, le pays a été considéré comme un simple pion de la politique étrangère Etats-Unienne (Sanchez 2003). A l'issue de l'invasion américaine de 1989, l'administration Endara tenta de s'extraire des griffes nord-américaines en réintégrant le Groupe de Rio, en créant l'Autorité Interocéanique Régionale. Toutefois, c'est sous l'administration Perez que s'instaura une politique étrangère plus autonome grâce à la reprise économique, à la consolidation démocratique et à la fin de la guerre froide. Malgré l'orientation clairement néolibérale, Perez fit la promotion de la diversification des liens économiques (notamment en se liant avec opérateurs commerciaux hongkongais sur les ports de Balboa et Cristobal). Souhaitant diminuer l'influence nord-américaine, Perez renforça également les liens avec l'isthme, rejoint le Groupe Andin et ouvrit des relations bilatérales avec le Chili et Mexico. L'administration Moscoso poursuivit cette orientation d'autonomisation à l'égard de Washington en diversifiant les partenaires économiques du pays, en renforçant les liens diplomatiques du pays, en étant actif dans diverses arènes multilatérales (Sommet ibéroaméricain, SICA) et en s'opposant avec force à la présence de militaire américain sur le sol panaméen (*« As long as I'm President, there will be no foreign military bases in Panama »*). Sous l'administration Torrijos, les liens avec les Etats-Unis se sont resserrés tant du point de vue économique (CAFTA), que politique (soutien position US sur Kosovo à ONU, plan contre trafic de drogue) ou de coopération (académique). La trajectoire personnelle de Martin Torrijos présumait déjà une position pro-USA. Sous l'administration Martinelli, ce sont plutôt les Etats-Unis qui ont maintenu une position distante à l'égard du Président du fait de sa gestion « ferme et sans finesse » mettant en danger les institutions démocratiques du pays[1].

Cependant, l'idéologie seule n'explique pas tout cependant car, dans d'autre cas, on observe dans certains cas une forte continuité dans la politique étrangère malgré une alternance, notamment au Salvador, après l'élection présidentielle de 2009, et le Costa Rica depuis le dernier scrutin présidentiel qui a vu l'élection de Luis Guillermo Solis sur les listes du Parti Action Citoyenne (PAC). Si une élection présidentielle ne parvient pas à faire toute la lumière

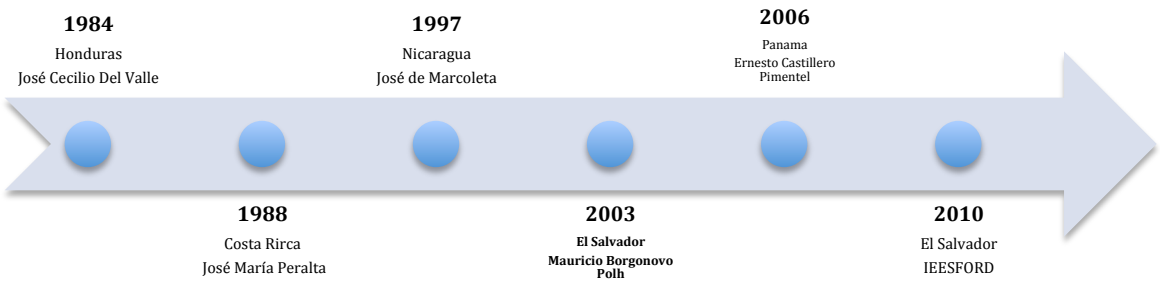
[1] WikiLeaks « Martinelli : Presidentialism or Populism ? », 09PANAMA657.

sur le changement ou la continuité de la politique étrangère, la variable idéologique et la diplomatie présidentielle ne suffisent pas à expliquer le rapport immédiat existant entre élections et politique étrangère en Amérique Centrale. Si nous avons vu que le cycle électoral favorisait très largement la main mise présidentielle sur la politique étrangère, d'autres variables peuvent être considérées pour comprendre les plus récentes évolutions régionales et notamment ce qui apparaît à première vue comme un paradoxe : la continuité malgré l'alternance (Salvador, Costa Rica). Nous prendrons en considération la formation diplomatique, l'instabilité du service extérieur et le réseau diplomatique.

Formation diplomatique

Seuls deux instituts de formation diplomatique précèdent la pacification en Amérique centrale. L'apparition de ces entités de formation est relativement tardive au regard des autres Etats d'Amérique latine. Ces réalités sont d'autant plus centrale que le degré de professionnalisation des agents du service public en Amérique centrale reste encore en moyenne extrêmement bas en comparaison des services civils (notamment extérieurs) latino-américains, américains, asiatiques et européens (BID-AECID 2008).

Figure 2 : Chronologie des académies diplomatique en Amérique centrale



Source : Elaboration propre.

La politique étrangère est également dépendante des acteurs qui la façonnent au quotidien. Toute décision venant affecter cet ordre de ressources humaines peut avoir un impact sur le contenu et la nature de cette politique. Ces décisions politiques peuvent tantôt renforcer la politique étrangère en professionnalisant ceux qui l'élaborent au quotidien que l'affaiblir en

supprimer des cursus, fermant des académies ou instituts de formation diplomatique. La question de la professionnalisation se situe au croisement de dynamiques plus globales de réforme de l'Etat, de consolidation démocratique et d'insertion internationale. L'étude des académies diplomatique constitue un indicateur de choix pour l'analyse de la capacité d'un Etat à renforcer son autonomie ou demeurer dans une situation de dépendance en matière de politique internationale.

Les instituts diplomatiques en Amérique centrale demeurent relativement récents. A ce jour, le Guatemala est le seul Etat de la région à ne pas disposer d'institut de formation au service extérieur. Les entités honduriennes et costariciennes sont les plus anciennes. Toutefois, au Honduras, comme au Nicaragua, le manque de ressources rend ces instituts peu opérants et efficaces dans la formation au service extérieur. L'Académie hondurienne a d'ailleurs signé un accord de coopération en 2015 avec l'IEESFORD salvadorien pour pouvoir être opérationnel.

Au Salvador, l'Institut spécialisé d'éducation supérieure pour la formation diplomatique (IEESFORD) a été créé à la suite de l'alternance de 2009 (Décret 102, 3 septembre 2010). Au Panama, le décret n°25602 du 3 août 2006 donne pleinement naissance à l'Académie diplomatique – qui n'était jusqu'alors qu'un département au sein du Ministère. Elle devient une Direction Générale lui conférant une position centrale au sein de l'appareil diplomatique panaméen. Au Costa Rica, l'Institut du Service extérieur Manuel María de Peralta fut crée lors du premier mandat du Président Arias par le décret n°18433 du 12 septembre 1988. Enfin, au Nicaragua, l'arrivée au pouvoir d'Arnoldo Aleman en janvier 1997 a également donné lieu à la création de l'Académie diplomatique José Marcoleta par le décret n°24-97 du 22 avril 1997. Seul le Guatemala ne dispose pas à ce jour d'institut de formation du service extérieur.

La création de l'IEESFORD s'inscrit dans la droite ligne de la mise en marche de l'une des priorités de Hugo Martinez, le Ministre des Relations extérieure du gouvernement Mauricio Funes à la suite d'une alternance historique dans le pays : la professionnalisation de la carrière diplomatique. L'objectif reposait alors sur le diagnostic suivant : « *las relaciones internacionales y la diplomacia contemporánea presentan a El Salvador retos que solo pueden ser enfrentados con un equipo humano sólidamente formado y con visión de país* ». Au Costa Rica, c'est « *consciente de los retos que supone la evolución de los nuevos*

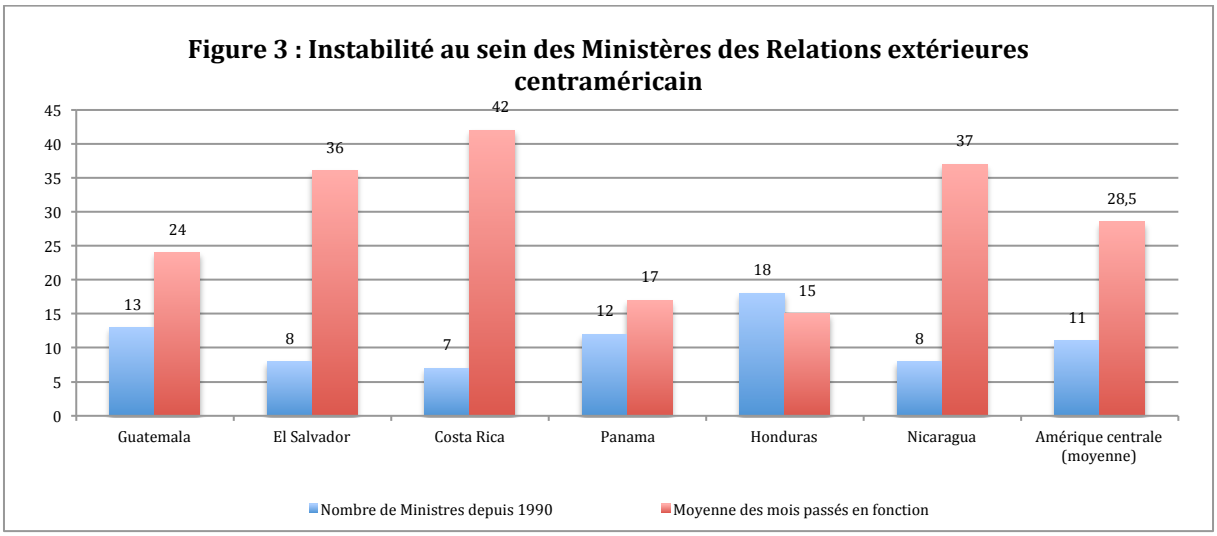
escenarios internacionales en el marco de los procesos de integración y de creciente interdependencia », que le projet de création d'une entité de formation des fonctionnaires du service extérieure naît sous l'administration Oscar Arias dans un contexte historique de profonde refondation politique et diplomatique. Au Panama, avec l'arrivée de Martin Torrijos au pouvoir en 2004, et la mise en place de son administration, notamment son Ministre des Relations extérieure Samuel Lewis Navarrro, le gouvernement a jugé nécessaire de consolider la formation diplomatique dans le pays : « *es que, la política exterior de Panamá, a partir de septiembre de 2004, se ha caracterizado por una mayor y más destacada participación de nuestro país en la posición de soluciones a la necesidad de estimular la "inversión extranjera", fomentar las relaciones bilaterales y multilaterales y fortalecer la presencia de Panamá en los foros internacionales en procura de la paz y la seguridad mundial* ».

Si les instituts diplomatiques sont des créations relativement récentes en Amérique centrale, on constate que leur création s'est souvent inscrite dans des périodes de changement, en particulier au Salvador, au Nicaragua, au Costa Rica et au Panama. Autre point de convergence est la faiblesse de ces instituts qui sont dotés de peu de ressources. On pourra mentionner l'IEESFORD majoritairement financé par Taïwan ou le Honduras qui s'allie avec un pays voisin pour proposer la formation nécessaire au fonctionnaire du service extérieur. Seul le Costa Rica fait exception dans l'isthme autant par son ancienneté que par les ressources mobilisées pour la formation diplomatique. Ces entités font encore face à d'importants retards en matière de formation au service extérieur et s'inscrivent également face aux logiques oligarchiques de reproduction du pouvoir au sein de la région.

Instabilité du service extérieur

L'instabilité gouvernement touche invariablement l'ensemble des portefeuilles ministériels, notamment les ministères régaliens, la politique étrangère n'est pas épargnée. Comptabilisant, le nombre de changement ministériel depuis 1990, nous observons la stabilité des postes ministériels ayant pour responsabilité la conduite de la politique étrangère. Bien évidemment, une marque de stabilité correspond à un nombre réduit de Ministre ayant été nommé à la plus haute fonction du service extérieur et inversement. Il est également intéressant d'observer le nombre de mois passés au pouvoir ceci étant un marqueur de la capacité à incarner la fonction d'une part et de mettre en œuvre un programme d'action. Enfin, il sera intéressant de noter à

quel moment du mandat, le turn-over intervient. Un changement de ministre en début de mandat ou à mi-mandat n'aura pas la même répercussion en matière de mise en œuvre de l'action publique qu'en fin de mandat.



Source : Elaboration propre.

Dans le graphique ci-dessus, le premier constat que l'on puisse faire est celui d'une grande variabilité de la stabilité ministérielle en matière de politique extérieure entre les pays centraméricain. Il existe même une division nette entre les Etats de la région entre trois Etats relativement stables (le Salvador, le Costa Rica et le Nicaragua) et trois Etats caractérisés par une instabilité forte (Guatemala, Panama, Honduras). L'instabilité ministérielle ne semble donc pas se corréler à la faiblesse institutionnelle. Le cas échéant, nous aurions dû avoir une forte instabilité côté salvadorien et nicaraguayen et une plus forte stabilité côté panaméen.

Cependant, le constat général n'est pas si rassurant. En effet, la moyenne régionale du nombre de Ministres des Relations extérieures est de onze sur une période de 25 ans et le nombre de mois passés en fonction de 28,5, soit un peu plus de 2 ans au pouvoir. Cette dernière donnée fait clairement écho à ce que nous mentionnions concernant le moment auquel intervient le changement dans le mandat. Pour le Guatemala, le Panama et le Honduras, les changements interviennent avant l'accomplissement de la moitié du mandat. Pour le Salvador, le Nicaragua et le Costa Rica, les changements interviennent en moyenne à la troisième année du mandat. Ce changement à trois ans a davantage d'impact négatif pour les pays dont les mandats sont de cinq années, soit le Salvador et le Nicaragua. Dans tous les cas de figure, les moyennes relevées pour chaque pays et pour la région marquent une instabilité ministérielle existante

qui affectent la stabilité de la politique étrangère et qui la rend d'autant plus vulnérable à toute une série de facteur extérieur (chocs exogènes, influence des puissances, dépendance face à l'aide extérieure).

Voyons à présent dans le détail, à quels moments sont intervenus les changements que nous évoquons. Parmi les données disponibles, les changements surviennent en majorité lors de la première année de gouvernement, on dénombre 12 changements lors de cette première année de mandat pour les pays centraméricains. Neuf changements interviennent la seconde année de gouvernement, 13 la troisième année et, enfin, huit la quatrième année. Le volume important de changement ministériel lors de la troisième année est quelque peu biaisé du fait de ministres s'étant succédé de manière extrêmement rapide dans des périodes de troubles politiques et se trouvant en fonction pour quelques mois. C'est le cas du Nicaragua sous la présidence troublée de Arnoldo Aleman (1997-2002), à la suite du Coup d'Etat au Honduras en 2009 ou la crise politique panaméenne sous la Présidence de Ricardo Martinelli (2009-2014). Pour cette raison, nous soulignons que l'année de mandat au cours de laquelle interviennent le plus de changement ministériel – hors troubles politiques exceptionnels – est la deuxième année du mandat présidentiel. Comme nous le soulignions plus haut, cela a un impact négatif sur la stabilité de la politique extérieure des Etats.

Dans la période récente, cette instabilité s'illustre particulièrement bien. De manière non exhaustive, nous prenons quelques cas afin d'étayer notre propos. Au Costa Rica, l'arrivée d'Enrique Castillo au Ministère des Relations extérieures a changé la donne en matière de politique extérieure et en priorité dans le domaine de l'intégration régionale, un sujet particulièrement sensible pour le Costa Rica (« *Desde antes de llegar a la posición de canciller, tenía claro que Centroamérica debe ser la máxima prioridad de la política exterior de Costa Rica y que, en el pasado, con bastante frecuencia, nuestro país ha cometido el error de oponerse a la integración y de darles la espalda a los países hermanos que forman parte de ella. Me propuse poner a Costa Rica a mirarla de frente y a asumirla* » (Castillo 2014)). Par ailleurs, il favorisa le passage d'une opposition politique au Nicaragua et la juridisation du conflit territorial. Il développa par ailleurs les relations multilatérales et hémisphériques, aidé par son expérience passée à l'OEA (« *El esfuerzo de hacer y mantener un contacto personal en todos los niveles nos colocó en una posición excepcional para desarrollar nuestra política exterior en un clima de mutua comprensión y respeto, y alcanzar acuerdos cuyo número es imposible reseñar en este limitado espacio* » (Castillo 2014)). Enfin, la nomination de René

Castro au Costa Rica a engendré une série de nomination qui ont été contestée par manque de respect de la légalité, suivit par conséquent une instabilité dans les nominations et les relations bilatérales.

Au Honduras, l'instabilité ministérielle s'est illustrée dans un autre cas de figure. Sous le mandat du Président Lobo, c'est l'omniprésence présidentielle qui a empêché l'incarnation de l'action internationale du pays par le Ministre des relations extérieures, Mario Canahuati. De fait, l'action internationale a été gérée depuis le Palais présidentiel. Par ailleurs, le Ministre de la planification, Arturo Corrales est régulièrement intervenu sur l'agenda international, empiétant d'autant sur le portefeuille de Canahuati. C'est d'ailleurs Arturo Corrales qui a substitué Canahuati à la tête du Ministère des Relations extérieures. Le travail de politique extérieure de Corrales s'est stoppé lorsque celui-ci fut nommé Ministre de la Sécurité et remplacé par Mireya Aguero, puis à nouveau mise en œuvre à son retour à la suite de la démission de Aguero. Ainsi, sur prêt de deux mandats, la politique étrangère du pays a subi trois changements ministériels. Logiquement, aucun engagement majeur ni avancée internationale n'a pu être constatée.

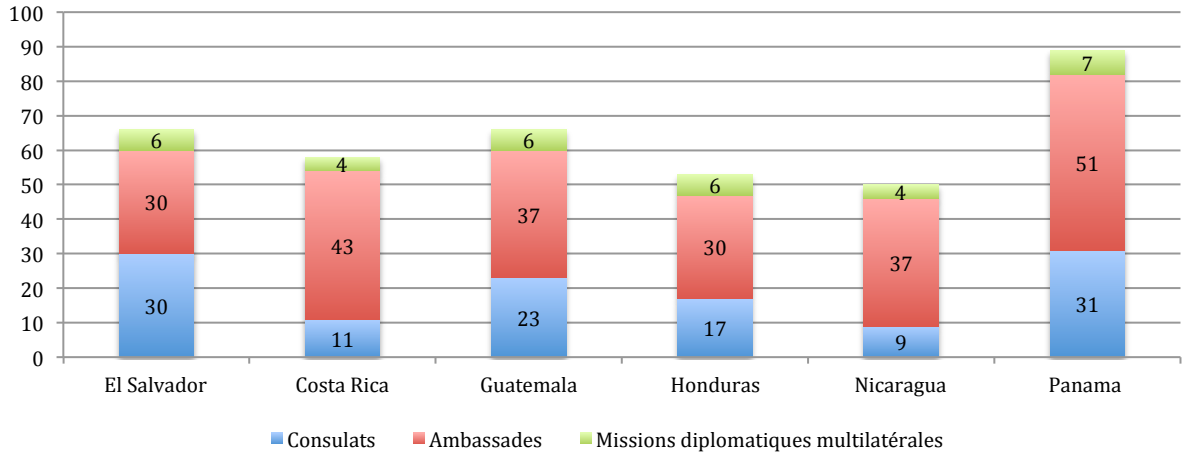
Il serait possible de faire le même constat pour le Panama qui a vu le départ de Juan Carlos Varela du Ministère des relations extérieures sous l'administration de Ricardo Martinelli puis trois changement jusqu'à la fin de son mandat. Toutefois, ce qui nous intéresse en priorité ici est de constater que cette « valse ministérielle » constitue un obstacle majeur à la stabilisation de la politique étrangère des Etats centraméricains et à leur consolidation. La conséquence de cela est l'incapacité à construire une position stable et légitimée sur le plan international, les intérêts et les interlocuteurs changeants constamment.

Réseau diplomatique et consulaire

L'insertion de l'Amérique centrale sur la scène diplomatique s'inscrit dans le prolongement de deux logiques : la petitesse des Etats centraméricains (*small states burden*) et l'isolement consécutif à la période de conflit centraméricain entre 1980 et 1996. Les Etats centraméricains souffrent de ce fléau des « petits Etats », étant dotés, qui plus est, de faibles ressources. Cette faiblesse renforce la vulnérabilité des Etats face aux évènements extérieurs mais également rend la politique étrangère perméable aux changements électoraux, principalement

présidentiels. Cependant, la diversification du réseau diplomatique et consulaire favorise une déconcentration des intérêts de la nation et une ouverture internationale bénéfique pour l'action multilatérale. A cet égard, on constate que dans la période récente, les petits Etats d'Amérique centrale s'ouvrent sur le plan diplomatique et en ce sens réduisent leur vulnérabilité extérieure ainsi que l'importante démesurée de la relation avec les Etats-Unis.
Ci-dessous, nous proposons un panorama du réseau diplomatique des Etats centraméricains en 2013.

Figure 4 : Missions diplomatiques des Etats Centraméricains (2013)



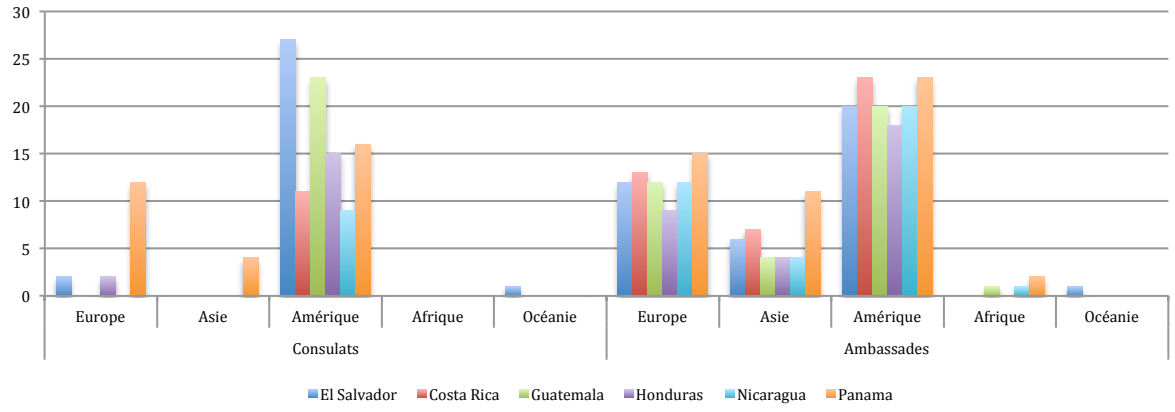
Source : Elaboration propre.

A l'échelle de la région, on compte un total de 382 représentations diplomatiques. Pour comparaison, la France qui possède le troisième réseau diplomatique au niveau mondial possède 162 ambassades, 98 consultas généraux (*130 sections consulaires, 2 antennes consulaires et plus de 500 consulats honoraires*), 26 représentations dans des enceintes multilatérales. Pour les mêmes structures, l'Amérique centrale dénombre 228 ambassades, 121 consulats et bureau consulaires et 33 missions de représentations diplomatiques dans les organismes internationaux. Si l'on observe les données des réseaux diplomatiques et consulaires de chaque Etat de la région, on constate que Panama est l'Etat qui possède le réseau le plus développé avec 89 entités diplomatiques, devant le Costa Rica et le Guatemala (respectivement 66 entités diplomatiques).

On observe une corrélation étroite entre le nombre de représentations diplomatiques et l'état économique des Etats de la région, notamment le Produit intérieur brut. A cet égard, Panama,

Guatemala et Costa Rica occupent les trois premières places de la projection internationale et possèdent les PIB les plus importants de la région. A l'inverse, on fait le même constat – de manière opposée – pour le Honduras et le Nicaragua.

Figure 5 : Répartition géographique des missions diplomatiques des Etats centraméricains



Source : Elaboration propre.

On note dans ce graphique que l'insertion politique internationale des Etats de la région passe principalement par leur voisin d'Amérique latine. Ce constat se reflète nettement à travers le nombre de consulats et ambassades ouverts sur le continent. La priorité politique est orientée vers les affaires latino-américaines. L'Europe constitue la seconde orientation géographique des entités diplomatiques de la région. De manière encore marginale, les Etats s'ouvrent diplomatiquement vers l'Asie, l'Afrique et l'Océanie. L'ouverture économique internationale et en particulier la diversification des partenaires commerciaux ne se traduit pas nécessairement par une dynamique aussi nette du point de vue politique. De fait, le tournant vers l'Asie se matérialise principalement du point de vue économique, à l'exception de Panama qui a les relations politiques les plus intenses (par son réseau d'ambassades notamment) avec l'Asie.

L'extension du réseau diplomatique est consulaire constitue un indicateur d'ouverture internationale des Etats centraméricains mais également d'une plus grande insertion politique et économique internationale. Cette extension est un prolongement de l'élévation de la professionnalisation de la politique étrangère et favorise une diversification des intérêts et des relations bénéfiques à la réduction de la vulnérabilité et de la dépendance unilatérale.

Conclusion : une autonomisation conditionnelle

En résumé, nous avons pu établir plusieurs constats dans cet article. Tout d'abord, les orientations de politique extérieure sont majoritairement marquées par les élections présidentielles du fait du cycle électoral – et prolongement normal de régimes fortement présidentialistes. Par ailleurs, une profonde instabilité gouvernementale touche la quasi-totalité des Etats de l'isthme. La conséquence de cela est la difficulté de construire une position stable et légitimée sur le plan international, les intérêts et les interlocuteurs changeants constamment, ce, d'autant plus que les Etats centraméricains sont faiblement dotés en ressources et que cela a tendance à renforcer la vulnérabilité et la dépendance vis-à-vis d'acteurs extérieurs.

Cependant, si l'on s'attache à considérer l'un des marqueurs forts de cette dépendance – la relation avec les Etats-Unis – on constatera dans la période contemporaine une évolution significative. En effet, les Etats centraméricains diversifient leurs relations économiques et diplomatiques (extension du réseau) ce qui tend à amoindrir la dépendance. Cette voie de l' « autonomisation » est accentuée par la volonté manifeste de professionnaliser l'action diplomatique des Etats, notamment en investissant dans la formation des fonctionnaires du service extérieur (création d'instituts diplomatiques). Ces initiatives touchant les services extérieurs marquent une dynamique plus globale de réforme de l'Etat et de consolidation de l'insertion politique internationale.

Toutefois, comme l'indique le titre de cette conclusion, cette autonomisation en cours reste conditionnelle, à au moins deux titres. Premièrement, de nombreuses initiatives de formation restent financées ou soutenues techniquement par des partenaires extérieurs. Deuxièmement, les politiques étrangères des Etats centraméricains sont encore bien souvent le réceptacle des logiques informelles du pouvoir. Elle subissent la nature présidentialiste des régimes – elles s'élaborent davantage depuis les palais présidentiels plus que les Ministères des relations extérieures – et elles demeurent inscrites dans une logique de diplomatie oligarchique. Défendant les intérêts de la nation à l'étranger et ces intérêts se situant bien souvent entre les

mains de quelques oligarques, la politique étrangère continue à subir le lourd héritage des inégalités de la structure sociale centraméricaine.

A cet égard, les initiatives de formation participent autant à la professionnalisation du service extérieur qu'à la dé- ou re-construction de la structure sociale de la région. C'est dans ce sens précisément que nous faisons référence à une « autonomisation conditionnelle » des politiques étrangères des Etats centraméricains. Cette autonomie ne se fera pleinement que par la poursuite du développement économique, la consolidation démocratique et la transformation de la structure sociale.

Bibliographie indicative

BOOTH A. John, WADE Christine, WALKER W. Thomas, *Understanding Central America. Gobal forces, Rebellion, and change*, Westview Press, 5ème édition, 2009.

DABENE Olivier, *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Exploration*, New York, Palgrave MacMillan, 2009

DABENE Olivier, *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*. Presses de Sciences Po, Paris, 1997.

ESTADO DE LA REGION, *Informe sobre el estado del desarrollo humano en Centroamérica*, Capitulo 7, San José, Costa Rica, 2011

FUENTES Claudio (eds.), *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos – América Latina post 11/09/2001*, Serie Libros FLACSO-Chile, 2004

GARDINI Gian Luca, LAMBERT Peter (dir.), *Latin American Foreign Policy. Between Ideology and Pragmatism*, Palgrave Macmillan: New York, 2001,

LONGO Francisco (dir.), *Informe Barómetro de la Profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana*, AECID-FLACSO-SICA, 2008

MAHONEY James, THELEN Kathleen (eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency and Power*, Cambridge University Press, New York, 2010.

PARTHENAY Kevin, *L'intégration régionale en Amérique centrale : une sociologie politique du changement (1991-2012)*, Thèse de doctorat, Institut d'Etudes Politiques de Paris, juillet 2013.

PUTNAM Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of *Two-Level Games*" *International Organization*, 42 (Summer 1988), p.427-460.

HILL Christopher, *Changing Politics of Foreign Policy*, New York : Palgrave, 2003.

SOLIS Luis Guillermo, ROSENBERG Mark, *The United States and Central America: Geopolitical realities and regional fragility*, New York, Routledge, 2007.

WYNIA Gary W., *Politics and Planners. Economic Development Policy in Central America*, The University of Wisconsin Press, 1972