

*Note d'analyse n°8**Vinicio Cerezo, nouveau Secrétaire Général du SICA.
Enjeux et défis pour le régionalisme centraméricain.*

Juillet 2017

Kevin Parthenay (Sciences Po/CERI)

Lors du XLIX^{ème} Sommet Ordinaire des Chefs d'Etats et de Gouvernements du SICA, organisé au Costa Rica (Hôtel Intercontinental), le 29 juin 2017, l'ex-Président du Guatemala Vinicio Cerezo a été élu à l'unanimité 9^{ème} Secrétaire Général du SICA, pour un mandat de quatre ans¹. Le Président en exercice du Guatemala Jimmy Morales et son Ministre des Relations extérieures, Carlos Raúl Morales Moscoso, ont tous deux œuvré pour que cette proposition soit acceptée de manière unanime. Ce fut le produit d'un long travail diplomatique, d'autant que la région est actuellement divisée par de nombreux enjeux. Nous revenons ici sur le sens de cette élection.

Que veut dire l'élection d'un ex-Président à la tête du SICA ?

La grande innovation pour le SICA est l'élection comme Secrétaire Général d'un ex-Président de la République. En faisant ce choix, les Chefs d'Etats et de Gouvernement d'Amérique centrale envoient un signal très fort vis-à-vis de l'intégration régionale.

Jusqu'à présent, les huit Secrétaires Généraux précédents avaient au maximum occupé la fonction de Ministre des Relations extérieures. Ce fut le cas du nicaraguayen Ernesto Leal (1993-1997), du salvadorien Oscar Santamaria (2000-2004), du hondurien Anibal Quiñonez (2004-2008) et du salvadorien Hugo Martinez (2013-2015). Une règle implicite faisait que le Secrétaire Général était choisi au milieu du "concert centraméricain" notamment parmi les membres du Conseil des Ministres des Relations extérieures. Il s'agit d'un poste de confiance régionale pour lequel le sens de la diplomatie est requis tout autant que la reconnaissance des collègues Ministres des Relations extérieures. En nommant un ex-Président, le candidat est extérieur à ce « concert », bien que Cerezo soit resté extrêmement proche du cercle intégrationniste et des élites politiques de la région à travers sa Fondation Esquipulas para la Paz.

Le second aspect est donc le signal que les autorités du SICA envoient dans le sens d'une intégration politique et institutionnelle forte. En élisant un ex-Président, il confère au titulaire du Secrétariat Général une légitimité qui va au-delà de la capacité de gestion administrative et technique d'un système de coopération régionale. La légitimité portée par un ex-Président introduit une symbolique du pouvoir et de l'autorité bien différente de celle d'un ex-Ministre. Le meilleur exemple est celui qui a été fourni par Ernesto Samper récemment à l'UNASUR lors de la crise au Brésil. Il nomme ainsi une personnalité reconnue, appréciée qui plus est de l'opinion publique, qui pourra parler haut et fort et doté de la légitimité d'ancien Chef d'Etat. Tiendra-t-il tête à ceux qui l'ont élu à ce poste ? Voudra-t-il plus directement participer à la prise de décision ? Ce sont encore des inconnues mais les anciennes fonctions occupées d'une certaine façon le lui permettraient.

Troisièmement, en élisant Vinicio Cerezo à la tête du SICA, les Chefs d'Etats et de Gouvernement de la région centraméricaine envoient un signal concernant l'orientation du régionalisme. Vinicio Cerezo est

¹ <http://www.sica.int/consulta/noticia.aspx?idn=108303&idm=1> (Consulté le 30 juin 2016)

celui qui a promu, historiquement, l'intégration régionale en Amérique centrale sur la base d'une option maximaliste, c'est à dire en défendant la possibilité d'une voie supranationale. Il est d'ailleurs le père du Parlement Centraméricain, organisme créé en 1986, qui a contribué à la paix dans la région est qui se veut un organe supranational. Si en tant que Président du Guatemala (1986-1991), il a pu œuvrer pour une institutionnalisation forte du régionalisme centraméricain, il a poursuivi cette entreprise au travers de sa Fondation Esquipulas para la Paz. En tant que Président de cette fondation à vocation intégrationniste, il a constamment appelé une intégration politique forte pour le développement et la consolidation démocratique de l'isthme centraméricain. Aussi, en choisissant cette personnalité, les Chefs d'Etats et de Gouvernements ont élu plus qu'un ex-Président, ils ont élu un ardent défenseur d'une intégration politique. La question reste de savoir s'il pourra aller jusqu'à renouveler la promotion de l'idée supranationale au cœur des institutions ? Il sera par ailleurs intéressant d'observer les relations de ce Secrétaire Général avec le Costa Rica et Panama qui ont traditionnellement été opposés à une intégration politique forte et qui demeurent positionnés davantage sur une optique minimaliste d'intégration régionale.

Une victoire diplomatique pour le Guatemala

A travers l'élection de Cerezo, c'est le Guatemala qui vient de remporter une victoire diplomatique à l'échelle régionale. Malgré le devoir de neutralité requis par les traités lorsque le Secrétaire entre en fonction – règle valant pour tous les fonctionnaires régionaux – le poste permet néanmoins d'assurer une vitrine et de garantir au pays de peser sur la scène régionale pendant la durée du mandat.

En ce sens, l'élection de Cerezo – ainsi que celle du hondurien Melvin Redondo à la tête de l'organisme économique du SICA, le SIECA – place nettement le centre du pouvoir du côté du Triangle Nord. Le siège du Secrétariat Général étant à San Salvador, ce sont désormais les trois Etats du Triangle nord (Guatemala, El Salvador, Honduras) qui disposent des symboles du pouvoir régional. Une nuance néanmoins dans cette dynamique, la Présidence Pro Tempore du SICA est actuellement entre les mains du Costa Rica qui, semble-t-il, à l'intention de promouvoir un agenda régional ambitieux.

Qu'en est-il des équilibres nationaux ? Il n'y a pas de règle de rotation géographique concernant l'élection du Secrétaire Général au sein du SICA, contrairement à d'autres systèmes régionaux (MERCOSUR, CAN), l'élection revient à la Réunion des Présidents. En ce sens, on relèvera que le Guatemala obtient pour la seconde fois le poste le plus élevé de l'institution régionale. Le premier Secrétaire Général guatémaltèque élu avait été Juan Daniel Alemán (2008-2013). Depuis longtemps, la répartition des postes importants du système (SGSICA et SIECA) se fait entre le Salvador et le Guatemala. Ces deux pays pro-intégrationnistes portent depuis longtemps le projet régional. Les institutions pivots y ont d'ailleurs leur siège : SGSICA au Salvador ; SIECA au Guatemala. En terminant son mandat, la salvadorienne Victoria Marina Velásquez de Avilés transmet le témoin au voisin Guatémaltèque.

On notera toutefois, comme indiqué au dessus, que le poste de Secrétaire Général du SIECA, organe économique, a été conféré à un hondurien. Cela traduirait-il un retrait du Salvador ou un déplacement du centre du pouvoir ? Les nominations à venir dans les organisations régionales ainsi que les organisations internationales viendront confirmer ou informer ces hypothèses.

1. Les enjeux du mandat jusqu'en 2021

Vinicio Cerezo devrait achever son mandat en 2021, si sa gestion se déroule sans entrave particulière.

D'ici à cette fin de mandat, plusieurs échéances électorales majeures seront survenues : élections générales au Honduras (novembre 2017), élections générale au Costa Rica (février 2018), élections générales au Salvador et au Panama (2019). Dans cette perspective, le panorama politique de la région peut être revu de manière profonde. Le nouveau Secrétaire Général devra donc s'adapter à l'évolution possible des équilibres politiques de la région.

Par ailleurs, le SICA se trouve aujourd'hui dans un état d'inertie institutionnelle forte. Si la Secrétaire Générale sortante, Victoria Marina Velásquez de Avilés, à assurer une fin de mandat (à la suite de la

démission d'Hugo Martinez qui est redevenu Ministre des Relations extérieures sous la Présidence de Salvador Sanchez Cerén) pour le Salvador, elle n'a pas pu relancer l'intégration centraméricaine du fait d'une multiplication de crises dans la région : crise des migrants cubains au Costa Rica et décision du Président Luis Guillermo Solís de quitter le SICA ; une tension démocratique avec le Nicaragua de Daniel Ortega ; instabilité politique au Honduras avec Juan Orlando Hernandez ; début de mandat de Jimmy Morales au Guatemala. La situation politique dans l'isthme s'est compliquée et la qualité de la démocratie globalement dégradée. L'enjeu était plutôt de maintenir le SICA à flot, ce qui a été accompli par la Secrétaire Générale. Cependant, l'enjeu principal du mandat de Vinicio Cerezo sera de relancer dans la mesure du possible autant le projet régional centraméricain et convaincre les Chefs d'Etats et de Gouvernement de parier à nouveau – et donc miser financièrement - sur l'institution régionale.

Dans le prolongement de cette réflexion, le nouveau Secrétaire Général élu aura la lourde tâche d'accompagner pour le SICA la réflexion sur le nouvel agenda de coopération, notamment avec l'Union européenne, une des importantes sources de financement du système. Il faudra observer la capacité de Cerezo à résoudre une épineuse question pour le SICA, celle de sa relation de dépendance à l'égard des financements extérieurs ? Toutefois, cela passe par un renforcement de l'intégration politique, renforçant la volonté des Chefs d'Etats et de Gouvernement à coopérer et investir dans le système, une tâche ardue compte tenu du contexte et de la séquence précédente marquée par une profonde inertie du système régional.

Enfin, d'un point de vue plus politique, le Secrétaire Général aura la lourde tâche d'œuvrer à la convergence politique des Etats d'Amérique centrale aujourd'hui profondément divisée. La fragmentation régionale du fait des crises au Venezuela et au Brésil a également affectée l'Amérique centrale. On observe aujourd'hui une scission entre les soutiens de la politique de Nicolas Maduro et ses opposants. Parmi les soutiens, on comptera le Salvador et surtout le Nicaragua, deux pays qui ont très largement bénéficié du pétrole pendant les années Chavez (créant par ailleurs un certain nombre de polémique, voir l'affaire ALBANISA). Parmi les modérés, on compte le Honduras et le Guatemala et dans le camps des opposants, le Costa Rica et Panama. Ces oppositions rendent plus difficile le dialogue au sein des arènes régionales du continent (OEA, CELAC, et dans une moindre mesure l'ALADI) mais également au sein du SICA. Cette crise crée une rupture qui empêche la région de parler d'une seule voix. A cet égard, le Secrétaire Général du SICA a devant lui un dossier épineux de médiation politique pour créer de la convergence en dépit des divisions politiques profondes qui opposent les Etats de la région.

Liste des Secrétaires Généraux du SICA

ROBERTO HERRERA	Honduras	1993-1997
ERNESTO LEAL	Nicaragua	1997-1999
MAURICIO HERDOCIA (INTERIM.)	Nicaragua	2000
OSCAR SANTAMARIA	Salvador	2000-2004
ANIBAL QUIÑONEZ	Honduras	2004-2008
JUAN DANIEL ALEMAN	Guatemala	2008-2013
HUGO MARTINEZ	Salvador	2013-2015
VICTORIA VELASQUEZ DE AVILES	Salvador	2015-2017
VINICIO CEREZO	Guatemala	2017 - ...

Pour consulter une biographie complète de Vinicio Cerezo, voir :

https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/guatemala/vinicio_cerezo_arevalo