



Le rapport Rockefeller sur les Amériques. Un nouveau regard sur l'Amérique latine

Vagnoux Isabelle

[Pour citer cet article](#)

Vagnoux Isabelle, « Le rapport Rockefeller sur les Amériques. Un nouveau regard sur l'Amérique latine », *Cycnos*, vol. 4. (De la normalité), 1988, mis en ligne en 2021.

<http://epi-revel.univ-cotedazur.fr/publication/item/784>

Lien vers la notice <http://epi-revel.univ-cotedazur.fr/publication/item/784>

Lien du document <http://epi-revel.univ-cotedazur.fr/cycnos/784.pdf>

[Cycnos, études anglophones](#)

revue électronique éditée sur *épi-Revel* à Nice

ISSN 1765-3118

ISSN papier 0992-1893

AVERTISSEMENT

Les publications déposées sur la plate-forme épi-revel sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle. Conditions d'utilisation : respect du droit d'auteur et de la propriété intellectuelle.

L'accès aux références bibliographiques, au texte intégral, aux outils de recherche, au feuilletage de l'ensemble des revues est libre, cependant article, recension et autre contribution sont couvertes par le droit d'auteur et sont la propriété de leurs auteurs. Les utilisateurs doivent toujours associer à toute unité documentaire les éléments bibliographiques permettant de l'identifier correctement, notamment toujours faire mention du nom de l'auteur, du titre de l'article, de la revue et du site épi-revel. Ces mentions apparaissent sur la page de garde des documents sauvegardés ou imprimés par les utilisateurs. L'université Côte d'Azur est l'éditeur du portail épi-revel et à ce titre détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation du site. L'exploitation du site à des fins commerciales ou publicitaires est interdite ainsi que toute diffusion massive du contenu ou modification des données sans l'accord des auteurs et de l'équipe d'épi-revel.

Le présent document a été numérisé à partir de la revue papier. Nous avons procédé à une reconnaissance automatique du texte sans correction manuelle ultérieure, ce qui peut générer des erreurs de transcription, de recherche ou de copie du texte associé au document.

EPI-REVEL

Revue électronique de l'Université Côte d'Azur

**"Le rapport Rockefeller sur les Amériques:
Un nouveau regard sur l'Amérique Latine?"**

Isabelle VAGNOUX

Université de Nice

Lorsque Richard Nixon arrive au pouvoir, en janvier 1969, les relations entre les Etats-Unis et les pays d'Amérique latine sont à leur point le plus bas. L'échec de l'Alliance pour le Progrès, lancée par Kennedy en 1961 avec des objectifs parfois trop présomptueux pour être concrétisés, les espoirs déçus des Latino-Américains, une démographie et une pauvreté galopantes ont eu pour résultat un nationalisme latino-américain de plus en plus virulent et de plus en plus hostile aux Etats-Unis et aux intérêts américains. Du côté des Etats-Unis, le véritable idéalisme de l'entraide qui avait vu le jour avec Kennedy, n'existe plus. En 1969, les Américains choqués par la guerre du Vietnam et déçus par l'échec de l'Alliance, refusent de s'engager d'une manière ou d'une autre à l'extérieur de leurs frontières. Les priorités de l'Administration Nixon, en matière de politique étrangère, vont à la nécessité de mettre un terme à la guerre du Vietnam, et au rapprochement avec les grandes puissances communistes - URSS et Chine. Il faut encore ajouter à cela un Congrès de plus en plus isolationniste et avare de ses deniers.

L'Amérique latine n'est certes pas au premier rang des préoccupations de Richard Nixon. On en voudra pour preuve son oubli de mentionner l'Amérique latine dans son discours d'inauguration, et le retard pris dans la nomination du Secrétaire Adjoint Chargé des Affaires Inter-Américaines. Néanmoins, afin de rassurer les Latino-Américains et d'avoir en main tous les éléments lui permettant de décider d'une nouvelle politique envers l'Amérique latine, Nixon confie à Nelson Rockefeller le soin de faire une longue tournée en Amérique latine et d'établir un rapport complet sur ces pays.

Bien que l'on puisse penser que Nixon ait voulu se débarrasser temporairement de Rockefeller en l'envoyant en mission en Amérique latine¹, il semble que Rockefeller ait surtout été choisi pour sa grande compétence en matière de politique inter-américaine et l'intérêt qu'il porte depuis toujours à l'Amérique latine. En effet, hormis les nombreux intérêts financiers qu'il possède un peu partout en Amérique latine et tout particulièrement au Vénézuéla, Rockefeller a souvent servi de médiateur dans les querelles inter-américaines (lors, par exemple, des expropriations et nationalisations de biens américains au Mexique de 1937 à 1939) et a été très actif pendant la seconde guerre mondiale pour rassembler tous les pays d'Amérique latine autour des Etats-Unis et contre le nazisme. En 1944, Roosevelt le nomme secrétaire Adjoint Chargé des relations Inter-Américaines, et il continuera par la suite à être très proche du Département d'Etat et à former des groupes d'étude sur l'Amérique latine.

Alors que depuis le milieu des années soixante l'intérêt pour l'Amérique latine, ainsi que l'aide économique et militaire à ces pays vont décroissant, le Rapport que Rockefeller remet au Président Nixon le 3 septembre 1969 apparaît comme une relance de l'intérêt américain pour les voisins du Sud et peut-être un premier pas vers une nouvelle politique de Washington à l'égard de l'Amérique

latine. Très complet et très bien documenté, le *Rapport sur les Amériques* présente une sorte de radioscopie de l'Amérique latine à la fin des années soixante et étudie de très nombreux domaines: politique, économique, militaire, mais aussi l'éducation, la protection des sites naturels et l'évolution du rôle des femmes. Pour chaque domaine étudié, il précise ce que doit être l'objectif des Etats-Unis et fait des propositions précises sur la politique à adopter.

Quelles sont donc les principales orientations de la politique proposée par Rockefeller et quels objectifs se cachent derrière ces propositions? Celles-ci pourront-elles améliorer les relations entre les Etats-Unis et l'Amérique latine, et le Rapport Rockefeller répond-il aux besoins et aux désirs des Latino-Américains.

Rockefeller n'a pas voulu que son Rapport soit seulement un énoncé scientifique objectif des problèmes de l'Amérique latine et des solutions à y apporter. Il a voulu, chaque fois qu'il le pouvait, donner à son discours un ton humanitaire, parfois religieux:

"We went to visit neighbors and found brothers"²

"The concern of man is man"

"We are at least our brother's brother"³

C'est au sens de la famille et à la tradition qu'il fait appel lorsqu'il souligne les liens privilégiés et multiples, ainsi que les actions communes existant entre les deux parties de l'Hémisphère. L'Amérique latine n'est pas le Vietnam, elle doit intéresser le peuple américain car ils partagent le même sol et le même amour de la liberté.

Afin de rétablir le contact interrompu depuis quelques années, Rockefeller n'hésite pas à faire le *mea culpa* des Etats-Unis: ce sont eux qui ont laissé ce "lien privilégié" se détériorer gravement en adoptant une attitude paternaliste, parfois même arrogante, promettant une coopération qui n'a pas encore véritablement été mise en pratique. Ses critiques ne ménagent pas non plus la politique économique et militaire menée ces dernières années. Pour Rockefeller, il est donc urgent de remédier à toutes ces erreurs et il faut donner à la politique américaine en Amérique latine de nouvelles orientations qui doivent s'articuler autour des trois pôles suivants: réorganisation, partenariat et sécurité.

Une réorganisation de la structure gouvernementale de la politique inter-américaine paraît à Rockefeller tellement indispensable qu'il estime que, sans elle, "la portée des autres conseils (du Rapport) serait, dans le meilleur des cas, secondaire"⁴. Il faut donc remédier à la confusion due à la dispersion des tâches en définissant clairement les objectifs de Washington sur les relations inter-américaines, et en donnant au Président le maximum de pouvoirs quant à ces questions. Ainsi, les décisions seront prises par le Président qui sera responsable de la politique, au lieu d'être réparties sur plusieurs départements dont les objectifs sont parfois conflictuels (Gouvernement opposé au Congrès, Département d'Etat opposé au Département du Commerce ou de la Défense).

En plusieurs fois, Rockefeller insiste également sur la nécessité de coopérer davantage avec le Congrès sans l'accord duquel aucune politique ne peut être menée et aucun budget attribué. Les intentions les plus altruistes et les plus généreuses à l'égard de l'Amérique latine resteraient lettre morte si le Congrès n'est

pas convaincu de leur bien-fondé. Une politique latino-américaine cohérente implique donc une meilleure cohésion des diverses parties, y compris au sein du Congrès où il propose la création d'une Commission qui harmoniserait les décisions du Sénat et de la Chambre des Représentants. Par ailleurs, Rockefeller regrette que l'AID (Agency for International Development) soit si dépendante du Département d'Etat et de ses contraintes *politiques*. Jusqu'à présent, le Département d'Etat avait toute latitude pour freiner les prêts à un gouvernement dont l'action était jugée hostile par Washington. Rockefeller propose donc de faire dépendre l'AID du Président directement, bien que l'on puisse se demander si, dans ce cas, les décisions seraient moins politiques.

Lorsque Nixon propose au Congrès la création d'un Organisme chargé de l'Investissement Privé à l'Etranger (OPIC), Rockefeller applaudit sans réserves, car cet organisme sera indépendant et assumera certaines tâches jusque là dévolues à l'AID, telles que les assurances, les contrats, les prêts ou les études de marché⁵.

De réorganisation il en est aussi question sur le plan économique qui doit, pour Rockefeller, être marqué par le partenariat, la coopération, et de façon plus implicite, par un certain désengagement du gouvernement américain. Le paternalisme ayant échoué, il est donc temps de consulter les Latino-Américains et de les aider, de les encourager sans rien leur imposer. Il n'est plus question de faire *à la place de*, il faut faire *avec*. Au paternalisme doit maintenant succéder le partenariat.

Rockefeller accède alors à certaines demandes exprimées par les Latino-Américains à Vina del Mar⁶. Ainsi, il reconnaît que pour sortir du sous développement, les pays d'Amérique latine doivent exporter davantage à ses voisins, d'où la nécessité de soutenir les marchés régionaux tels que l'Association Latino-Américaine de Libre Echange (LAFTA), le Marché Commun Centraméricain (CACM), ou le tout récent Marché Commun Andin, mais les Latino-Américains doivent également avoir la possibilité d'augmenter leurs exportations vers les pays industrialisés, et vers les Etats-Unis en particulier. Or, depuis des années, les Latino-Américains se heurtent, sur le marché américain, à des quotas pour leurs matières premières et à des droits de douane très élevés pour leurs produits manufacturés ou semi-manufacturés. Pour Rockefeller, si les Latino-Américains exportent davantage, ils auront plus de devises, et donc achèteront plus aux Etats-Unis. Des mesures moins protectionnistes seraient donc bénéfiques aux deux parties de l'hémisphère. Il propose donc que les Etats-Unis revoient leur système de quotas et de droits de douane et entraînent dans cette voie les autres pays industrialisés.

Rockefeller sait pourtant qu'une telle mesure risque de provoquer un véritable tollé au Congrès, aussi insiste-t-il bien sur le fait que le consommateur américain trouvera son compte à acheter des produits latino-américains moins chers, et que les Latino-Américains devront appliquer la réciprocité pour les produits américains plus sophistiqués⁷. Il suggère également, de façon très vague, de protéger ou d'indemniser les ouvriers et producteurs américains qui subiraient les conséquences d'importations latino-américaines plus nombreuses. Dans son désir d'encourager les exportations latino-américaines, il va même jusqu'à envisager une suppression progressive de toutes les barrières douanières à l'intérieur de l'hémisphère, sur le modèle de la Communauté Economique Européenne. La plupart de ces propositions, si elles peuvent séduire les Latino-Américains, resteront très largement utopiques et seront d'ailleurs perçues

comme telles.

Par ailleurs, comme il n'est plus question (en théorie) de paternalisme, les Latino-Américains doivent faire de nombreux efforts pour améliorer par eux mêmes l'état de leur économie. Rockefeller souligne qu'ils doivent faire les premiers pas, que les Etats-Unis ne peuvent que soutenir les efforts entrepris⁸, et pour que le Congrès soit convaincu de la nécessité d'aider les Latino-Américains, ceux-ci doivent d'abord montrer des résultats positifs. En aucun cas ils ne doivent considérer l'argent des Etats-Unis comme acquis.

"The other American nations must assume greater responsibility for their own performance in utilizing United States resources. They also must recognize that their performance will influence the extent to which the United States Congress and public will be willing to maintain or increase levels of cooperation with the Western Hemisphere."⁹

Le second volet des propositions de Rockefeller est une véritable apologie de l'investissement privé. L'Amérique latine n'occupe, en 1967, que le troisième rang des investissements privés américains dans le monde, avec 17,2%, loin derrière le Canada (30,5%) et l'Europe (30,2%)¹⁰. Cet investissement américain a baissé en Amérique latine pendant tout le temps de l'Alliance, et Rockefeller propose d'encourager les investisseurs privés américains afin de compenser la baisse des investissements publics. L'OPIC pourrait jouer un rôle positif en aidant les investissements rentables à long terme (agriculture par exemple), jusque là délaissés au profit d'investissements rentables à court terme tels que l'automobile ou le pétrole.

Pour Rockefeller, il faut donc donner le plus grand nombre de responsabilités à l'OPIC, organisme "indépendant", car cela permettra de désengager le gouvernement américain aux yeux des Latino-Américains. En cas de conflit, c'est à l'OPIC que les Latino-Américains devront s'adresser, et non plus au gouvernement américain (allusion probable aux récents conflits opposant les multinationales américaines aux gouvernements bolivien, péruvien et chilien).

"This would further remove the United States government from direct involvement in protecting U.S. private investment."¹¹

Solution qui tend à dissocier encore davantage intérêts économiques et intérêts politiques, et qui laisse entendre aux intérêts privés américains (multinationales, par exemple) qu'ils ne devront plus compter sur le soutien inconditionnel de la Maison Blanche et du Département d'Etat.

Enfin, Rockefeller propose de remodeler l'aide au développement. Celle-ci doit être plus souple et moins contraignante. Les taux d'intérêts devraient être diminués et toutes les obligations liées aux prêts devraient être supprimées. En effet, jusqu'alors, les Amendements Hickenlooper, Pelley et Symington prévoyaient de supprimer l'aide américaine en cas d'expropriation de biens américains sans compensation valable, en cas de saisie de bateaux de pêche en dehors de la limite des douze miles, de budget militaire trop important par rapport aux autres budgets. De plus, certains prêts américains ("tied loans") obligeaient les Latino-Américains à dépenser l'argent prêté en produits américains, transportés sur des navires américains. En fin de compte, loin d'aider au développement, ces prêts

avec leurs restrictions et leurs contraintes étaient plus intéressants pour les Etats-Unis que pour les Latino-Américains¹².

Bien que Rockefeller constate que l'aide américaine à l'Amérique latine est beaucoup moins importante que celle offerte à l'Asie, il ne propose pas pour autant un accroissement important de cette aide. Par ailleurs, tout comme Nixon, il pense que l'aide devra se faire davantage par l'intermédiaire des organismes de prêts régionaux ou internationaux, ce qui évitera les contraintes du prêt bilatéral qui engageait trop directement le gouvernement américain. Outre sa volonté de faire contribuer d'autres pays au développement de l'Amérique latine, il faut, là aussi, que les Latino-Américains eux-mêmes déploient tous leurs efforts. L'aide étrangère, et américaine en particulier, ne doit être qu'un complément, l'essentiel des efforts devant venir des Latino-Américains qui doivent exploiter leurs ressources au maximum. Toujours dans même ligne visant à une plus grande responsabilisation des Latino-Américains, Rockefeller suggère de veiller à ce que l'aide américaine ne soit pas mal utilisée, quitte à accorder certains prêts uniquement aux pays possédant les structures de développement suffisantes pour bien les utiliser¹³. S'il est vrai que les prêts américains n'ont pas toujours été employés à des fins de développement, il paraît toutefois difficile de sélectionner en toute impartialité et sans faire de choix politique, les pays qui recevraient ces prêts. Sans compter que les pays les mieux organisés ne sont pas forcément les plus en difficulté.

Le troisième volet des nouvelles orientations proposées par Rockefeller concerne une nouvelle approche des régimes militaires et du problème des ventes d'armes. Républicain progressiste mais résolument anti-communiste, Rockefeller affirme que Castro est toujours aussi dangereux et que l'extension du communisme en Amérique latine menace la sécurité des Etats-Unis. Alors que le Sénateur Frank Church et le Congrès majoritairement démocrate cherchent à réduire de façon drastique les programmes militaires américains, le Gouverneur de New York pense, au contraire, qu'il faut impérativement répondre aux demandes des gouvernements d'Amérique latine en matière de ventes d'armes, afin de ne pas être supplanté par d'autres pays, dont l'URSS¹⁴. Il faut aussi modifier les Amendements Conte et Symington qui pénalisent les pays consacrant trop d'argent à leur budget militaire, et parallèlement augmenter l'aide militaire. Par contre, toujours dans l'intention de rendre plus discrète la présence américaine, Rockefeller propose de supprimer les missions militaires permanentes et l'appellation "Programme d'aide militaire".

Par ailleurs, il lui paraît indispensable d'accepter les gouvernements d'Amérique latine "tels qu'ils sont", y compris les dictatures militaires. D'une part, Rockefeller essaie de persuader les lecteurs de son Rapport que les nouveaux militaires sont plus sensibles à l'intérêt de leur pays et aux besoins sociaux (notamment au Pérou); d'autre part, si Castro aide les subversifs, il lui paraît nécessaire d'aider les gouvernements dans leur lutte anti-communiste, jugeant "qu'aucun pays de nos jours ne peut seul, protéger sa sécurité intérieure de façon efficace"¹⁵. Non seulement Rockefeller refuse de condamner les dictatures militaires, mais il sous-entend même que celles-ci sont plus aptes à se défendre contre la subversion communiste qu'une démocratie affaiblie par d'énormes problèmes économiques¹⁶. L'attitude de Rockefeller à l'égard des dictatures militaires latino-américaines est d'ailleurs assez ambiguë puisque, d'une part, il semble penser qu'il faut collaborer avec les gouvernants, quels qu'ils soient, afin

de les influencer dans une voie plus démocratique, et d'autre part, il dira que, pour lui, étant donné l'importance de la subversion, l'alternative au communisme ne peut être que la dictature militaire¹⁷.

Nixon a proposé cette mission latino-américaine à Rockefeller pour montrer aux Latino-Américains de façon très officielle qu'il ne les oubiait pas, même si, pendant ce temps, Washington était beaucoup plus préoccupé par l'Asie et l'URSS. Les Latino-Américains ne s'y sont pas trompés. Le périple de Rockefeller était sensé améliorer les relations entre Américains du Nord et du Sud, il a été en fait l'occasion pour les Latino-Américains de manifester violemment leur anti-américanisme. Des troubles ont éclaté à Bogota, Quito, La Paz, Montevideo, Cordoba et Corrientes, et il semble que les dirigeants eux-mêmes n'aient pas été mécontents de voir la foule manifester des idées que certains d'entre eux partageaient. Quant au Chili, au Venezuela et au Pérou, ils ont prié Rockefeller de supprimer les escales prévues à Santiago, Caracas et Lima. Si Rockefeller a été aussi mal accueilli, c'est tout d'abord parce qu'en 1969, les relations entre les Etats-Unis et les divers pays d'Amérique latine étaient particulièrement tendues. Ensuite, le choix même de Nelson Rockefeller a choqué les foules latino-américaines qui ont vu en lui davantage le représentant de gros intérêts capitalistes tels que Standard Oil ou Chase Manhattan, qui pour eux nuisent au développement de l'Amérique latine, que l'émissaire compétent venu renouer le dialogue. D'ailleurs, le Général Edgardo Mercado Jarrin, Ministre péruvien des Affaires Etrangères, ne se privera pas de faire la comparaison entre l'accueil houleux réservé à Rockefeller et celui, chaleureux, réservé à Robert Kennedy en novembre 1965¹⁸. De plus, le périple marathon de l'équipe Rockefeller -le Mexique et les pays d'Amérique Centrale ont été "bouclés" en neuf jours, et parfois seules quelques heures étaient passées dans une capitale- a discrédité la valeur du futur Rapport aux yeux des Latino-Américains. Comment croire, en effet, que Rockefeller a pu se faire une idée exacte des problèmes réels de chaque pays visité en si peu de temps et en ne rencontrant que les gouvernants ou les principaux représentants du secteur privé? Son *Rapport* ne peut donc être basé que sur les constatations de son équipe et sur les doléances exprimées par les dirigeants rencontrés, doléances qui, pour la plupart, avaient déjà été formulées lors de la Conférence de Vina del Mar.

Bien qu'un grand nombre des propositions faites par Rockefeller aillent dans le sens des demandes de Vina del Mar, on peut augurer qu'après un si mauvais départ, le *Rapport* ne sera pas accueilli sans réserves par les Latino-Américains.

Nous avons vu que sur le plan économique, Rockefeller conseillait la baisse des barrières douanières pour les produits latino-américains, l'accès plus facile aux marchés des pays développés, et la suppression des contraintes liées aux prêts. Tous ces changements répondaient aux demandes des Latino-Américains. Malheureusement, ces recommandations resteront lettre morte pendant plusieurs années, Nixon ayant décidé de soumettre le problème de l'ouverture des marchés aux produits des pays sous-développés à ses pairs, à l'OCDE, à Paris. L'intention d'entraîner avec lui dans cette voie les autres pays développés était louable, mais retardait d'autant les mesures précises envers l'Amérique latine que les Etats-Unis auraient pu prendre dès 1970.

Le grand mécontentement des Latino-Américains viendra surtout de l'apologie de l'investissement privé qui, dans l'esprit de Rockefeller et des

Américains, devrait peu à peu se substituer à l'aide américaine. Or là, les Latino-Américains ne sont pas du tout d'accord. L'investissement privé, surtout s'il est entrepris en collaboration avec des capitaux latino-américains et dans des secteurs utiles au développement, est bienvenu en Amérique latine, mais pour les Latino-Américains, il n'est pas question que l'aide du gouvernement américain soit réduite. Contrairement à leurs voisins du Nord, les Latino-Américains sont en effet très attachés au secteur public, et loin d'accepter cette forme de désengagement du gouvernement américain, ils avaient même demandé, à Vina del Mar, la poursuite et l'accroissement de l'aide américaine et la liberté de décider eux-mêmes de l'utilisation de ces fonds (Rockefeller propose, au contraire, que l'utilisation de l'aide américaine soit plus strictement surveillée).

Pour les Latino-Américains, les propositions économiques de Rockefeller sont très claires: certes un effort est fait, mais le gouvernement américain cherche à fuir ses responsabilités en Amérique latine en encourageant l'investissement privé et en retardant la mise en application des concessions faites; de plus, en décidant qui aura droit aux prêts et comment les utiliser, il se montre tout aussi paternaliste que les gouvernements précédents.

Toujours au plan économique, on remarquera le grand silence de Rockefeller sur le rôle des multinationales, qui pourtant était, en 1969, d'une actualité brûlante, notamment au Pérou et en Bolivie (expropriation de l'International Petroleum Company au Pérou et de la Gulf Oil Company en Bolivie). Là encore, les Latino-Américains, qui sont de plus en plus nombreux à penser que la politique économique des Etats-Unis et les activités des multinationales empêchent leur développement et sont à l'origine de tous leurs maux (théorie de la "dépendance")¹⁹, ont vu en Rockefeller non pas le progressiste, mais bien l'impérialiste capitaliste qui défend ses propres intérêts avant tout.

On ne peut nier que le silence total sur les multinationales à une époque où elles sont tant contestées, est une sérieuse faille dans ce *Rapport* pourtant si bien documenté sur des sujets moins importants, mais l'Administration Nixon n'est pas décidée à faire quoi que ce soit pour ou contre les multinationales. Le gouvernement américain adoptera, à cet égard, un *profil bas* et n'interviendra qu'assez mollement dans les expropriations de compagnies américaines. Il n'est plus question, comme au temps de Theodore Roosevelt et de la politique du "Gros Bâton", de protéger les biens américains à n'importe quel prix. D'un autre côté, en laissant autant de marge à l'investissement privé et donc aux multinationales, le gouvernement américain les laisse entièrement libres de leurs actions, ne se sent aucunement responsable de leurs méfaits éventuels, et peut même s'en servir sans apparaître officiellement (ITT, par exemple, au Chili). Les Latino-Américains seront de plus en plus nombreux à condamner une telle politique.

Les nouvelles orientations proposées par Rockefeller en matière politique et militaire, si elles peuvent rassurer les militaires au pouvoir, ont tout lieu d'inquiéter les démocrates latino-américains. Recrudescence des ventes d'armes, absence de promotion de la démocratie, retrait des Amendements Symington et Conte, et surtout un silence inquiétant sur les violations des libertés sous les dictatures militaires, ces quatre points marquent un très net recul sur la voie de la démocratie par rapport aux années Kennedy. Si toute la partie économique du *Rapport* était teintée d'un certain idéalisme et altruisme caractéristique de la politique étrangère américaine, cette partie-ci est beaucoup plus pragmatique et a pour seuls buts la

sécurité et l'intérêt stratégique des Etats-Unis. Rockefeller a ici une vision globaliste de la situation: pour l'équilibre mondial et la victoire sur le communisme international, les pays d'Amérique latine ne doivent en aucun cas se laisser séduire par Cuba; et si le discours de Rockefeller est un véritable discours de guerre froide, c'est qu'il estime que les Etats-Unis pourraient être directement menacés si un deuxième Cuba apparaissait en Amérique latine. Nixon, toutefois, attendra deux ans avant de proposer au Congrès une augmentation des ventes d'armes à l'Amérique latine, et sera beaucoup plus modéré dans ses propos à l'égard de Cuba.

Quant à la proposition de Rockefeller que "les Etats-Unis encouragent des mouvements syndicaux libres, efficaces et solides à travers tout le continent américain"²⁰, elle participe elle aussi de l'obsession anti-communiste du Gouverneur de New York. Cette proposition ne fait que renforcer l'influence du syndicat américain AFL-CIO sur les syndicats latino-américains non marxistes, par le biais de l'Institut Américain pour le Développement des Syndicats Libres (AIFLD), influence de plus en plus forte depuis l'arrivée au pouvoir de Castro, et qui vise à contrebalancer les syndicats marxistes. Les Latino-Américains prendront d'autant plus mal cette ingérence dans leurs affaires intérieures que Castro n'apparaît plus comme aussi dangereux depuis la mort de Che Guevara en 1967, et que de nombreux pays d'Amérique latine, le Mexique en tête, souhaitent reprendre des relations normales avec Cuba. Dans ce contexte, les propos apocalyptiques de Rockefeller ne peuvent qu'être interprétés par les Latino-Américains comme une volonté d'accroître l'influence américaine et de protéger l'impérialisme des Etats-Unis.

Impérialistes peuvent aussi paraître kes quelques phrases rapides prononcées par Rockefeller au sujet de la réforme agraire, pourtant si importante pour les peuples latino-américains. Bien qu'une telle réforme paraisse indispensable pour une meilleure répartition des richesses (l'un des premiers pas dans la voie du développement), elle impliquerait une redistribution générale des terres et toucherait donc aussi bien les terrains occupés par les multinationales que les immenses propriétés détenues par de riches familles. C'est donc à double titre que les Rockefeller seraient touchés, tout particulièrement au Vénézuéla et au Brésil où la famille possède d'immenses haciendas²¹, d'où la prudente décision de Nelson Rockefeller de ne pas trop s'étendre sur le sujet.

Enfin les propositions éducatives et culturelles hérisseront elles aussi les Latino-Américains. Par leur naïveté et leur utopie, tout d'abord: comment, en effet, peut-on imaginer que toutes les écoles, même celles du fond de l'Amazonie, puissent se doter de radios et de téléviseurs²²? Cette proposition, en particulier, même si elle part d'une bonne intention, est à la fois risible et inquiétante car elle montre, sur ce sujet de la vie quotidienne qu'est l'école, que Rockefeller n'a rien compris et que sa connaissance des pays d'Amérique latine comporte de très sérieuses lacunes. Par leur paternalisme ensuite: après l'échec du Peace Corps ²³ créé par Kennedy avec les meilleures intentions du monde, mais souvent ressenti par les Latino-Américains comme un nouveau moyen d'imposer le modèle américain, on s'étonne que Rockefeller propose de former une "équipe culturelle" sur son modèle. L'organisme chargé de coordonner toutes ces activités culturelles ou éducatives serait d'ailleurs lui-même largement dépendant des Etats-Unis. L'aide culturelle est un moyen fréquemment utilisé par les grandes puissances pour s'assurer de la fidélité d'autres pays (l'exemple le plus frappant en Amérique latine étant l'offensive nazie et la contre-offensive américaine pendant la deuxième guerre

mondiale, par l'intermédiaire de films, livres, programmes radio, conférences...).

Toutes ces propositions ont donc eu un même résultat: une réaction globalement négative de la part des Latino-Américains à un rapport entrepris dès le départ dans des conditions houleuses. Réaction d'autant plus négative que les seuls points positifs (baisse des barrières douanières, ouverture des marchés) ne seront mis en application que plusieurs années plus tard, et de façon tronquée. Pendant ce temps, les problèmes s'aggravent, la guerrilla urbaine s'organise et la répression (arrestations, disparitions, torture) s'installe dans les pays du Cône Sud pour de nombreuses années. Et en 1973, le coup d'état militaire au Chili, encouragé par la CIA et l'ITT, mettra les Etats-Unis au banc des accusés.

En fait, étant donné les circonstances, le voyage de Rockefeller en Amérique latine entre mai et juillet 1969 et son *Rapport* apparaissent comme un piège. Un piège pour Rockefeller lui-même car son *Rapport* n'a pas apporté d'éléments vraiment nouveaux qui puissent déterminer la politique de Nixon. Les requêtes économiques des Latino-Américains étaient connues depuis plusieurs années et de toute façon, le gouvernement et le peuple américains n'étaient pas prêts à leur donner entière satisfaction car cela serait allé à l'encontre de leurs intérêts. L'impartialité de Rockefeller lui-même avait aussi des limites: celles de son intérêt propre en tant que capitaliste et grand propriétaire terrien. Ses conseils en matière politique et militaire, nouveaux par rapport aux dernières années, mais assez réactionnaires puisque relevant davantage de la guerre froide que du "nouveau dialogue", seront eux aussi peu pris en compte, et ce plusieurs années plus tard.

Les Latino-Américains eux aussi ont été piégés. Toutefois leurs réactions violentes en accueillant ou en n'accueillant pas Rockefeller ont montré qu'ils n'étaient pas dupes. On leur a fait croire que ce grand voyage, organisé avec force frais et publicité pour des dizaines de personnes, avait été entrepris pour venir à leur rencontre, pour entendre leurs doléances, pour ensuite en rendre compte à Washington, et bien sûr, agir. Mais nous avons vu que les sujets parmi les plus importants pour les Latino-Américains (multinationales, réforme agraire, violation des libertés) n'ont pas été soulevés par Rockefeller. Nixon, quant à lui, ne gardera de ce *Rapport* que quelques réformes économiques et la conviction qu'il faut accepter les gouvernements "tels qu'ils sont" (à l'exception de Cuba !) et décidera d'adopter dans plupart des cas un profil bas en Amérique latine, c'est-à-dire une quasi absence de politique. En somme, ce périple aura surtout servi à mesurer l'ampleur du ressentiment envers les Etats-Unis; pour le reste, Nixon aurait pu prendre les mêmes décisions sans ce rapport qui semble avoir été "*much ado about nothing*".

Même si la portée du Rapport sur les Amériques a été très faible sur la future politique de Nixon, il n'en reste pas moins intéressant car il reflète parfaitement l'éternel duel entre intérêt et altruisme dans la politique étrangère américaine et tout particulièrement dans la chasse gardée qu'est l'Amérique latine.

En temps de paix, les présidents comme Theodore Roosevelt au début du siècle, ou comme Ronald Reagan actuellement, ont choisi avant tout de protéger les intérêts et la sécurité des Etats-Unis, même si l'indépendance et la fierté des Latino-Américains doivent être quelque peu bafouées. Les exemples les plus

marquants sont, à cet égard, le corollaire Roosevelt à la Doctrine Monroe selon lequel seuls les Etats-Unis ont le droit d'intervenir en Amérique latine, et l'invasion de la Grenade ainsi que l'aide américaine aux "contras" nicaraguayens dans les années 1980. Par contre, des présidents comme Woodrow Wilson, John Kennedy ou Jimmy Carter ont singulièrement essayé d'agir pour aider les Latino-Américains et non pour aider à tout prix l'intérêt américain, et ils ont donné toutes leurs lettres de noblesse à l'altruisme et à la générosité des Américains. Toutefois, le manichéisme est difficile en politique étrangère, et l'ironie du sort veut que ce soit justement sous des présidents soucieux des autres que se soient produites les interventions américaines les plus retentissantes en Amérique latine, principalement au Mexique (Wilson) et à Cuba (Kennedy). Mais lorsque la sécurité des Etats-Unis paraît —à tort ou à raison— menacée, aucun président, aussi progressiste soit-il, ne peut s'abstenir d'intervenir.

On retrouve cette dualité inhérente à la politique étrangère américaine dans le *Rapport sur les Amériques*. Rockefeller est un progressiste; c'est, malgré sa fortune, le plus Démocrate de tous les Républicains, mais lorsqu'il est convaincu -ici aussi, à tort ou à raison- que le communisme s'étend en Amérique latine et menace la sécurité des Etats-Unis, il est prêt aux actions les plus dures, comme l'ont été, avant lui, Wilson et Kennedy, et comme le seront encore tous les Américains qui, voulant sincèrement le bien être d'autrui, ne sont pas prêts pour autant à brader l'honneur et la sécurité des Etats-Unis.

-
- 1 - Depuis la Convention de 1960 où Rockefeller avait refusé d'être le vice président de Nixon en cas de victoire, les rapports entre les deux hommes n'étaient pas très bons.
 - 2 - *The Rockefeller Report on the Americas* (Chicago: Quadrangle books, 1969), p. 17.
 - 3 - *Ibid.*, p. 141.
 - 4 - *Ibid.*, p. 43.
 - 5 - *Ibid.*, p. 48.
 - 6 - Réunion des ministres des Affaires Etrangères Latino-Américains à Vina del Mar, Mai 1969.
 - 7 - *The Rockefeller Report*, p. 75.
 - 8 - "While it is true that the main impetus for development must come from within nations, it is also true that hemisphere cooperation must provide the support which is essential for accelerated progress", *ibid.*, p. 70.
 - 9 - *Ibid.*, p. 66.
 - 10 - *Ibid.*, p. 90.
 - 11 - *Ibid.*, p. 94.

- 12 - *Ibid.*, p. 81 et 85.
- 13 - *Ibid.*, p. 85.
- 14 - John Child, *Unequal Alliance: the Inter-American Military System 1938-1979* (Boulder: Westview, 1980). D'après John Child, les ventes d'armes à l'Amérique latine pour la période 1968-1972 ont été de \$334 millions pour les Etats-Unis alors qu'elles ont été de \$441 millions pour la France et \$548 millions pour la Grande Bretagne. Les ventes soviétiques sont beaucoup plus faibles, mais sont nouvelles sur le continent. p. 199 et 211.
- 15 - *The Rockefeller Report*, p. 62.
- 16 - *Ibid.*, p. 58.
- 17 - Joseph Persico, *The Imperial Rockefeller: a biography of Nelson Rockefeller* (New York: Simon and Schuster, 1982), p. 106.
- 18 - *L'Express*, 9 juin 1969, p. 66.
- 19 - Voir, entre autres, Oswaldo Sunkel, "Big Business and Dependencia", *Foreign Affairs*, avril 1972, pp. 517-531.
- 20 - *The Rockefeller Report*, p. 117.
- 21 - Persico, p. 107-109. Paulo R. Schilling, *El Imperio Rockefeller* (Montevideo: Tierra Nueva, 1970), pp. 27-30.
- 22 - *The Rockefeller Report*, p. 116.
- 23 - Peace Corps: Jeunes Américains volontaires qui partaient quelques années dans les pays sous-développés -et notamment en Amérique latine- pour aider et instruire les populations locales dans leur vie quotidienne (bâtiment, éducation, médecine...)