SciencesPo
CENTRE DE RECHERCHES INTERNATIONALES

LES ÉTUDES DU CERI

N° 239-240 - janvier 2019

AMÉRIQUE LATINE
L'ANNÉE POLITIQUE 2018

Une publication
de l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes



LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI

cnrs

Amérique latine. L'Année politique 2018 est une publication de l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Opalc) du CERI-Sciences Po. Il prolonge la démarche du site **www.sciencespo.fr/opalc** en offrant des clés de compréhension d'un continent en proie à des transformations profondes. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site.

Pour citer ce volume : Olivier Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 239-240, janvier 2019 [en ligne, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Les auteurs

David Díaz Arias est directeur du Centre de recherches historiques de l'Amérique centrale de l'Université du Costa Rica.

Luisa Cajamarca est doctorante à l'Université libre de Bruxelles, assistante de recherche à l'Opalc.

Maya Collombon est maîtresse de conférences en science politique à Sciences Po Lyon, membre du laboratoire Triangle.

Olivier Dabène est professeur des universités à Sciences Po Paris, président de l'Opalc.

Gaspard Estrada est directeur exécutif de l'Opalc.

Manuel Gárate est professeur à l'Université Alberto Hurtado.

Marie-Laure Geoffray est enseignante-chercheuse à l'IHEAL-Sorbonne Nouvelle.

Erica Guevara est maîtresse de conférences à l'Université Paris 8-Vincennes Saint-Denis.

Damien Larrouqué est chercheur membre de l'Opalc.

Frédéric Louault est professeur de science politique à l'Université libre de Bruxelles (Cevipol et AmericaS), et vice-président de l'Opalc.

Maria Teresa Martínez est doctorante rattachée au CERI-Sciences Po.

Anaís Medeiros Passos est docteure en science politique à Sciences Po Paris.

Kevin Parthenay est docteur en science politique associé au CERI-Sciences Po et à l'Opalc.

Gustavo Pastor est membre de l'Opalc et docteur en études politiques de l'EHESS.

Carlos A. Romero est professeur titulaire à l'Universidad Central de Venezuela et à l'Universidad Metropolitana.

Pierre Salama est professeur émérite, économiste latino-américaniste, à Paris XIII, CNRS-CEPN UMR n° 7234.

Sebastián Urioste est enseignant-chercheur à l'Université de La Rochelle, membre du Centre de recherche en histoire internationale et atlantique (CRHIA).

Table des matières

Introduction

2018 : l'impuissance collective face aux crises
par Olivier Dabène ..... *p. 5*

Première partie – L'Amérique latine dans l'actualité

Venezuela. Tensions internes et préoccupations internationales
par Carlos A. Romero..... *p. 12*

Cuba : une succession politique dans la continuité
par Marie-Laure Geoffray..... *p. 16*

Nicaragua, le tournant autoritaire sandiniste
par Maya Collombon..... *p. 21*

L'Argentine à la dérive
par Pierre Salama..... *p. 25*

Pérou : la difficile cohabitation démocratique
par Gustavo Pastor..... *p. 31*

Deuxième partie – L'Amérique latine face à l'histoire

L'Organisation des Etats américains (1948-2018) :
crise organisationnelle ou fragmentation du multilatéralisme régional ?
par Damien Larrouqué et Kevin Parthenay..... *p. 37*

1968 : la génération rebelle
par David Díaz Arias..... *p. 42*

La transition de 1978 en Bolivie
par Sebastián Urioste..... *p. 47*

Le plébiscite de 1988 : le début de la fin de la dictature militaire chilienne
par Manuel Gárate Château..... *p. 52*

Troisième partie – L'Amérique latine aux urnes

Résilience de la gauche, radicalisation de la droite
par Olivier Dabène..... *p. 57*

Costa Rica : les partis traditionnels ébranlés par un parti évangélique
par Erica Guevara..... *p. 60*

Colombie 2018 : les élections après la paix
par Luisa Cajamarca..... *p. 63*

Elections au Paraguay :
victoire en demi-teinte pour le parti colorado et opposition en embuscade
par Damien Larrouqué..... *p. 66*

Brésil : l'arrivée au pouvoir de l'extrême droite
par Frédéric Louault..... *p. 68*

Les élections au Mexique : un réalignement politique historique ?
par Gaspard Estrada..... *p. 73*

Venezuela : l'élection présidentielle du 20 mai 2018
par Olivier Dabène..... *p. 75*

Quatrième partie – L'Amérique latine en perspective

Militarisation et multilatéralisation des tâches policières.
Regards sur le Brésil et le Mexique
par María Teresa Martínez et Anaís M.Passos..... *p. 79*

Annexe – Partis politiques latino-américains..... *p. 91*

NB : Toutes les adresses des sites internet cités dans ce volume ont été vérifiées en janvier 2019

Introduction
2018 : l'impuissance collective face aux crises

Olivier Dabène

L'année 2018 a été placée sous le signe de crises migratoires au Venezuela et en Amérique centrale. Alimenté par l'effondrement de l'économie vénézuélienne, le drame humanitaire qui en découle et le désarroi suscité par la réélection de Nicolás Maduro, l'exode vénézuélien a été qualifié de plus grand déplacement de population de l'histoire de l'Amérique latine[1]. Le Nicaragua a lui aussi connu une année noire, avec des manifestations contre son président Daniel Ortega réprimées dans le sang. Comme si souvent dans l'histoire de la région, les convulsions au Nicaragua se traduisent par des migrations vers le Costa Rica voisin. Parallèlement, des « caravanes » de migrants centraméricains ont tenté de se frayer un chemin jusqu'aux Etats-Unis, provoquant la colère du président Donald Trump.

Qu'ils soient vénézuéliens ou centraméricains, les migrants ont en général été bien accueillis, mais des réactions xénophobes sont apparues au grand jour dans les pays d'accueil. Aux Etats-Unis, les Centraméricains ne sont pas les bienvenus. Et au plan international, contrairement à d'autres époques, ces deux crises n'ont suscité aucune réaction des organismes régionaux, alors même qu'elles ont acquis une évidente dimension transnationale.

L'Argentine et le Pérou ont aussi traversé une période de crise politique intense, mettant en scène des acteurs écartés du pouvoir, mais structurant toujours le jeu politique : péronisme « kirchnériste » en Argentine, fujimorisme « keikiste » au Pérou. Dans les deux cas, la corruption a été au cœur des luttes de pouvoir. De son côté, le Brésil a connu une campagne électorale rocambolesque, avec un favori des sondages en prison (Lula) et un autre, nostalgique de la dictature (Jair Bolsonaro), poignardé en pleine campagne. La victoire de ce dernier est un séisme pour toute l'Amérique latine.

Tous ces pays ont semblé ballotés par une conjoncture politique qu'ils ne maîtrisaient pas. Les échéances électorales proches (Brésil) ou lointaines (Argentine, Pérou) ont incité les acteurs politiques à échanger des coups d'une extrême violence. Dans les régimes autoritaires (Venezuela, Nicaragua), les dirigeants se sont employés à survivre au chaos qu'ils ont engendré.

Dans ce sombre panorama, le Mexique fait exception. Non que ce pays soit redevable à son président Peña Nieto d'une fin de mandat honorable. La violence a atteint des niveaux exceptionnels et le mécontentement est généralisé. Mais le président sortant est parvenu à s'entendre avec les Etats-Unis sur un projet d'accord commercial et, surtout, le pays a tenu les plus importantes élections de son histoire sans contestations. L'élection du candidat de gauche Andrés Manuel López Obrador a amplifié la victoire de la gauche au Costa Rica et le bon résultat obtenu en Colombie par Gustavo Petro. L'année électorale 2018 qui était

[1] L. F. Freier, « Understanding the venezuelan displacement crisis », *E-International relations*, 28 juin 2018, **www.e-ir.info/2018/06/28/understanding-the-venezuelan-displacement-crises/**

supposée consacrer le virage conservateur de l'Amérique latine, n'a finalement guère permis de tirer des enseignements généraux en termes de réalignement des électorats[2].

Enfin, Cuba a renouvelé son personnel dirigeant et réformé sa Constitution dans le calme, montrant que les perspectives d'une transition vers la démocratie représentative étaient encore lointaines[3].

Venezuela et Nicaragua : la régionalisation des crises en contexte de crise du régionalisme

Au Venezuela, l'élection présidentielle du 20 mai n'a pas été compétitive. Les principaux opposants étaient en prison ou interdits de se présenter, la campagne électorale a été unilatérale et le comportement des électeurs fortement contraint par l'intimidation ou le clientélisme[4]. Dans ces conditions, Nicolás Maduro ne pouvait pas perdre, mais l'appel de l'opposition au boycott du scrutin a été suivi par plus d'un électeur sur deux. Maduro est un président illégitime et le régime, qui porte systématiquement atteinte aux libertés publiques fondamentales, est devenu une « semi-démocratie illibérale et restrictive »[5] qui ne laisse plus présager d'issue électorale à la crise.

Au plan économique, le pays a de nouveau connu une détérioration sensible en 2018, avec une hyperinflation estimée par le Fonds monétaire international à 1 000 000 % pour l'année[6]. Le Plan de récupération économique de Maduro annoncé en août, qui comprend notamment un changement de monnaie (le « nouveau bolivar souverain » remplace le « bolivar fort » avec cinq zéros en moins), une hausse du salaire minimum (multiplié par trente-quatre) et un gel des prix des produits de première nécessité, n'a guère porté ses fruits et a même aggravé le chaos. Maduro a eu beau évoquer la guerre économique menée par les Etats-Unis et qualifier de *fake news* les images de migrants, le régime paraît fragilisé en dépit de sa victoire électorale. La tentative d'« attentat au drone » contre Maduro le 5 août est peut-être annonciatrice d'autres actes plus ou moins bien préparés visant à provoquer un changement de régime. Dans l'attente, comme en Turquie, la répression s'est accentuée et les départs du pays se multiplient.

Quelles ont été les réactions des pays d'accueil (Colombie, Brésil, Equateur, Pérou, Chili) à la vague de migrations vénézuéliennes ? La plupart d'entre eux ont été relativement accueillants, octroyant des permis de séjour plus ou moins prolongés. Les gouvernements conservateurs (Argentine, Brésil, Chili, Pérou) l'ont d'autant plus été que cet exode permettait de mettre en lumière l'échec cuisant du modèle bolivarien.

---

[2] Voir la troisième partie de ce volume.

[3] Lire l'analyse de Marie-Laure Geoffray dans ce volume.

[4] Le « carnet de la patrie », grâce auquel une aide alimentaire peut être obtenue, était renouvelé le jour des élections dans des stands proches des bureaux de vote.

[5] P. Smith, M. Ziegler, « Liberal and illiberal democracy in Latin America », *Latin American Politics and Society,* Vol. 50, n° 1, 2008, pp. 31-57.

[6] Cette estimation est jugée farfelue par certains économistes, notamment Steve Hanke (« IMF produces another bogus Venezuela inflation forecast », *Forbes*, 31 juillet 2018).

A la faveur de l'accélération des flux de sorties du territoire vénézuélien, des mesures restrictives ont toutefois été prises. Le Pérou, par exemple, a décrété un état d'urgence humanitaire à sa frontière nord et a commencé à exiger des Vénézuéliens qu'ils soient porteurs d'un passeport, ce qui a fait baisser le nombre d'entrées quotidiennes de trois mille cinq cents à mille deux cents à la fin août[7]. L'Equateur a aussi exigé que les migrants soient porteurs d'un passeport, avec le même résultat. Des incidents ont éclaté ici ou là, lorsque les capacités d'accueil étaient saturées, et il est probable que la frontière colombo-vénézuélienne connaisse des tensions croissantes.

La politisation de la problématique migratoire a toutefois été limitée, exception faite du Brésil. En pleine campagne électorale, l'exploitation des échauffourées ayant eu lieu dans l'Etat du Roraima était inévitable. Fin août, le président Temer a déployé l'armée à la frontière vénézuélienne, comme il l'avait fait pour les favelas de Rio quelques mois auparavant.

Au Nicaragua, les manifestations contre le régime ont provoqué la mort de plusieurs centaines de personnes, en majorité jeunes[8]. Daniel Ortega, ancien dirigeant de la révolution sandiniste (1979-1990), est devenu un président autocrate recourant aux arrestations et à la torture. La fuite de milliers de Nicaraguayens vers le Costa Rica a provoqué une manifestation xénophobe le 18 août qui ne doit pas faire oublier la tradition d'accueil de ce pays à l'égard des immigrés.

Le défi que représentent ces flux migratoires n'a suscité aucune initiative importante de la part des organismes régionaux. Dans les années 1980, les pays d'Amérique latine avaient collaboré pour trouver une solution collective à la crise centraméricaine[9]. Rien de tel en 2018. L'Union des nations sud-américaines (Unasur), qui a vocation à se saisir d'un tel dossier, est paralysée depuis début 2017 par l'incapacité des Etats membres à choisir un secrétaire général. En avril, la Colombie, le Brésil, le Chili, le Pérou, le Paraguay et l'Argentine ont suspendu leur participation. En août, le tout nouveau président colombien Iván Duque est allé plus loin en annonçant le retrait de son pays de l'organisme, au motif qu'il était manipulé par le Venezuela, et donc incapable d'assumer ses fonctions de médiation.

Ces tergiversations privent l'Amérique du Sud du seul dispositif institutionnalisé de dialogue dont elle dispose. Sa capacité à traiter les questions migratoires (ou le narcotrafic) s'en trouve obérée.

A défaut, un groupe informel est apparu en août 2017 sur une base plus partisane : le Groupe de Lima, dont la mission est de contribuer à un changement de régime à Caracas. Le groupe met régulièrement Maduro au banc des accusés, sans intention de dialoguer avec lui. En septembre et novembre 2018, l'Equateur a organisé deux réunions de concertation.

[7] Un passeport coûte au minimum mille dollars au marché noir. Il est impossible (ou très long) d'en obtenir un par les voies légales au Venezuela.

[8] Voir le rapport de la CIDH (OEA) de juin 2018 (**www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Nicaragua2018-es.pdf**), et celui du Haut-commissariat aux réfugiés de l'ONU (**www.ohchr.org/Documents/Countries/NI/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug2018_SP.pdf**). Lire aussi l'analyse de Maya Collombon dans ce volume.

[9] Le Mexique, la Colombie, Panama et le Venezuela avaient créé le Groupe de Contadora, vite assisté par un « groupe d'appui » (Pérou, Uruguay, Argentine, Brésil), qui avait élaboré un plan de paix pour la région. De cette période, l'Amérique latine a hérité d'un groupe permanent de concertation politique (Groupe de Rio) et d'une intégration centraméricaine relancée.

Huit pays[10] ont adopté un « plan d'action » qui envisage une « normalisation migratoire » et l'« insertion économique » des migrants.

En Amérique centrale, le Système d'intégration centraméricain (SICA) s'est montré tout aussi inefficace. Le 30 juin, à l'occasion de son 51e sommet, il a adopté une déclaration spéciale sur le Nicaragua[11] dans laquelle il s'est contenté de déplorer la violence et d'encourager le dialogue. Le temps du processus d'Esquipulas[12] est bien lointain.

En 2018, il a manqué à l'Amérique latine un leadership capable d'articuler une diplomatie commune. Divisé par des clivages idéologiques, le continent n'a pas pu compter sur le Brésil et le Mexique, en campagne électorale, ni sur l'initiative de puissances moyennes comme l'Argentine et le Pérou, empêtrés dans leur propre crise, ou la Colombie, toute concentrée sur le post-conflit en phase d'alternance politique. La crise récurrente du régionalisme[13] et le désintérêt des Etats-Unis[14] et de l'Europe[15] n'ont en rien facilité les choses.

Argentine et Pérou : crises internes

A divers titres, l'Argentine et le Pérou devaient incarner le retour vertueux de la droite au pouvoir, succédant aux « errements » de la gauche populiste. Mauricio Macri, notamment, avait suscité des attentes de rupture avec le style et le contenu des politiques mises en œuvre par les époux Kirchner entre 2003 et 2015. L'année 2018 a sérieusement entamé sa réputation de bon gestionnaire, alors même que son adversaire politique, Cristina Kirchner, était en grande difficulté. La crise économique déclenchée par la hausse des taux d'intérêt aux Etats-Unis a mis à jour la vulnérabilité récurrente de l'économie argentine[16]. Pourtant, Macri a pu jubiler en assistant à la déconfiture de Cristina. Le scandale des « cahiers de la corruption » a été déclenché par la publication de relevés de livraison d'argent liquide consignés par le chauffeur d'un haut fonctionnaire. L'Argentine a assisté médusée aux confessions de grands patrons du secteur du bâtiment cherchant à éviter la prison en négociant avec la justice. Le « lava jato »[17] argentin promet d'emporter une partie de la classe politique qui a travaillé avec Cristina Kirchner. Les élections de 2019 s'annoncent compliquées tant pour elle que pour Mauricio Macri.

Au Pérou, Keiko Fujimori n'en finit pas de ruminer sa défaite de 2016. Elle n'a cessé de manœuvrer depuis le Congrès, où son parti est largement majoritaire, pour provoquer des élections anticipées. En 2018, elle est parvenue à faire démissionner le président

[10] Argentine, Colombie, Equateur, Costa Rica, Chili, Paraguay, Pérou et Uruguay.

[11] Réunion des présidents, « Declaración especial sobre Nicaragua », 30 juin 2018 : **www.sica.int/Consulta/Documento.aspx?Idn=113647&idm=1**

[12] En 1987, les Centraméricains avaient élaboré un plan de paix qui avait mis un terme aux guerres civiles.

[13] Outre l'Unasur, l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA) est aussi en léthargie et a perdu un membre (Equateur) en 2018.

[14] Le président Trump n'a pas participé au 8e sommet des Amériques d'avril à Lima.

[15] Le sommet entre la Communauté des Etats d'Amérique latine et des Caraïbes (Celac) et l'Union européenne est reporté depuis 2017.

[16] Lire l'analyse de Pierre Salama dans ce volume.

[17] Vaste opération d'enquêtes contre la corruption au Brésil depuis 2014.

Pedro Pablo Kuczynski (PPK)[18], sans pouvoir le remplacer pour autant. Puis elle a poursuivi son offensive en tâchant de déstabiliser le nouveau président Martín Vizcarra. Il n'est pas certain toutefois que cette stratégie soit du goût des électeurs péruviens. Soupçonnée de corruption, Keiko Fujimori a été écrouée fin octobre et risque une lourde peine de prison.

L'Argentine et le Pérou s'inscrivent dans une longue liste de pays où éclatent des scandales de corruption, alimentant un rejet toujours plus accentué de la politique chez les électeurs. Les dossiers sont instruits avec diligence et parfois partialité. La politisation de la justice est devenue une évidence en Amérique latine en 2018, avec notamment l'incarcération de Lula pour des motifs futiles[19]. Le Guatemala, qui avait incarné une voie originale de lutte contre la corruption en invitant une Commission internationale sous le patronage de l'Organisation des nations unies, a fait volte-face en dénonçant des « persécutions pénales sélectives avec un biais idéologique évident »[20].

Survivre patiemment à Donald Trump

Au plan international, la cohabitation avec le président américain a connu des hauts et des bas, mais dans l'ensemble, l'année 2018 n'a pas été catastrophique en dépit de rodomontades périodiques et de gestes déplacés : insistance sur la construction d'un mur à la frontière américano-mexicaine, déportations avec séparation des familles, durcissement à l'égard de Cuba notamment. Il est peu surprenant dans ces conditions que seuls 16 % des Latino-américains aient une bonne opinion de Donald Trump, contre 62 % pour Barack Obama à la même période[21].

Comme pour d'autres régions du monde, la ligne politique fixée par Trump n'a pas été claire. Ainsi, en préparation d'une tournée en Amérique latine début février, le secrétaire d'Etat Rex Tillerson a prononcé un discours offensif à l'Université du Texas à Austin. En se référant à la doctrine Monroe (1823), qui prévoit un droit de blocage des interférences extérieures « aussi pertinent aujourd'hui que le jour où elle a été écrite », il a envoyé un message aux Latino-américains trop tentés par la carte chinoise. Au Mexique, en Argentine, au Pérou, en Colombie et en Jamaïque, où il s'est rendu, le ton a été beaucoup plus conciliant.

En avril, au 8e sommet des Amériques, Trump a brillé par son absence[22]. Il est vrai qu'il n'avait pas besoin d'être physiquement présent pour inciter ses collègues à vilipender le Venezuela de Maduro. Le sommet a été l'occasion d'un échange très dur, digne de la guerre froide, entre le vice-président américain Mike Pence et le ministre des Affaires étrangères cubain, Bruno Rodríguez.

[18] Lire l'analyse de Gustavo Pastor dans ce volume.

[19] La condamnation confirmée en appel et la peine infligée (douze ans et demi de prison) sont sans mesure avec l'accusation (avoir bénéficié d'un triplex en bord de mer) et la procédure (aveu d'un chef d'entreprise négociant une réduction de peine, sans autre preuve). D'autres accusations de corruption plus substantielles sont en cours d'instruction.

[20] Conférence de presse du président Jimmy Morales (31 août), lui-même soupçonné de financement illicite de sa campagne, devant un parterre de militaires (**www.youtube.com/watch?v=ME7Q4CryO5o**).

[21] E. Keating, « Outlook grim in Latin America for relations under Trump », *Gallup*, 24 janvier 2018.

[22] Symbole d'un basculement d'influence : Trump est le premier président américain à avoir manqué un Sommet des Amériques depuis 1994. Dans le même temps, pour la première fois, la Chine a participé en tant qu'observatrice.

Au plan commercial, la guerre déclenchée par Trump a commencé à rapprocher les Latino-américains. La dimension mercantile de l'intégration est redevenue une priorité, davantage que la coopération sectorielle ou le dialogue politique. Le rapprochement Mercosur/Alliance du pacifique (AP), par exemple, a progressé avec l'adoption d'un plan d'action en juillet. Le 8 mars 2018, trois des membres de l'AP (Chili, Pérou, Mexique) ont signé le TPP 11 (Partenariat transpacifique) dont les Etats-Unis se sont retirés.

Pourtant, en dépit de toutes ces tensions, le 27 août, le principe d'un accord commercial entre les Etats-Unis et le Mexique a été arrêté dans le cadre de la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena). Le Mexique a accepté que les voitures pouvant être exportées libres d'impôt contiennent 75 % de composants fabriqués sur place au lieu de 62,5 %, et que 40 % d'entre elles soient produites par des ouvriers gagnant au moins seize dollars de l'heure (quand le salaire minimum est de sept dollars au Mexique). Il a aussi dû se résoudre à abandonner le dispositif de règlement des différends. En échange, les Américains ont retiré la clause de non-renouvellement automatique (dite *sunset provision*) pour un traité en vigueur pour seize ans.

L'accord a soulagé Enrique Peña Nieto, qui a pu l'inscrire à l'actif de sa fin de mandat, et Andrés Manuel López Obrador, qui craignait de devoir gérer une négociation délicate. De son côté, Donald Trump souhaitait éviter que le thème soit politisé par la campagne pour les élections législatives (novembre 2018).

Rassuré quant à ses perspectives de croissance, le Mexique de López Obrador a le potentiel pour faire son grand retour en 2019.

Première partie

L’Amérique latine dans l’actualité

Venezuela. Tensions internes et préoccupations internationales

par Carlos A. Romero

Le Venezuela a été confronté en 2018 à d'importants problèmes intérieurs et extérieurs. L'aggravation de la crise économique, l'intensification de l'émigration et la disqualification du régime par les acteurs internationaux (gouvernements, organismes multilatéraux, ONG, médias, réseaux sociaux) ont engendré une situation explosive qui menace constamment la stabilité du régime.

Le jugement très négatif porté par ces acteurs internationaux sur la situation du pays les a conduits à évoquer la nécessité d'une aide internationale pour faire face à la crise humanitaire qui frappe tant la diaspora vénézuélienne que la population du pays affectée par une crise du système de santé publique et une dégradation sans précédent des conditions économiques et sociales. Ils ont durci leur appréciation politique de l'action et du bilan du gouvernement vénézuélien, n'hésitant plus à qualifier Maduro de dictateur, parlant d'un véritable effondrement du pays, et le classant dans la catégorie des « Etats faillis » qu'il faut « sauver » en vertu de la doctrine de la « responsabilité de protéger ».

Le gouvernement vénézuélien a déclaré dans plusieurs enceintes que cette situation explosive était le produit d'une campagne médiatique de dénonciation relayée par une grande partie de l'opposition, et d'une guerre économique visant à étouffer le commerce extérieur du pays, à perturber la gestion de sa dette et à assécher le flux d'investissements dans les secteurs de l'énergie et des mines.

L'opposition vénézuélienne a créé une plateforme politique pour coordonner son action avec celle de la communauté internationale afin d'enclencher un changement de régime. De son côté, le gouvernement a cherché et trouvé le soutien de quelques pays amis comme Cuba, la Chine, l'Iran, la Russie et la Turquie, ce qui lui a permis de contrebalancer les critiques dont il est la cible depuis plusieurs mois.

Pour autant, la crise vénézuélienne ne se résume pas à un simple conflit politique dont les protagonistes se fustigent par médias interposés. Un certain nombre de données objectives attestent que le pays est proche de l'effondrement : hyperinflation, pénuries d'aliments et de médicaments, paralysie des services publics (eau, électricité, collecte d'ordures, routes, transport) à quoi s'ajoutent la faim, les migrations massives et le mécontentement social. Une situation extrême liée au processus de centralisation et d'exclusion engagé par le régime, et à la disparition croissante d'espaces démocratiques. Qu'est-il donc arrivé au Venezuela pour qu'il devienne l'un des centres d'attention de la scène internationale ?

Polarisation et autoritarisme

Sur le plan de la politique intérieure, les tendances à l'extrême polarisation politique et à l'autoritarisme croissant observées depuis 1999 se sont exacerbées, une élite contrôlant de plus en plus étroitement les processus institutionnels, électoraux et judiciaires, rompant ainsi avec le principe d'équilibre des pouvoirs et le *fair play* qu'exige la démocratie.

L'élite qui gouverne le Venezuela n'a pas seulement altéré l'Etat de droit. Elle a engagé le pays dans la voie de la militarisation et de la répression, rompant avec la légalité et permettant à la justice militaire de juger des cas civils, tout en violant les droits de l'homme.

L'opposition, pour sa part, n'a pas su répondre efficacement, alors qu'elle détient la majorité à l'Assemblée nationale depuis décembre 2015, qu'elle a organisé un référendum pour rejeter l'élection de l'Assemblée nationale constituante en juillet 2017, et qu'elle a participé aux élections (gouverneurs en octobre, maires en décembre et présidentielles en mai 2018, au moins pour partie)[1] en dépit de campagnes électorales biaisées.

Préalablement, entre septembre 2017 et janvier 2018, plusieurs sessions de dialogue ont eu lieu entre le gouvernement et l'opposition en République dominicaine. Il leur a cependant été impossible de s'entendre sur une feuille de route et de signer un accord concernant les élections, l'ouverture d'un canal humanitaire, la libération des prisonniers politiques et la restauration du pouvoir législatif.

Après l'échec de ces négociations et de la convocation anticipée des élections présidentielles, la communauté internationale a créé une plateforme politique et médiatique (Le Front large pour le Venezuela) pour permettre à un certain nombre d'organisations[2] de procéder à une évaluation critique du processus électoral. Les membres de cette plateforme ont déclaré les élections illégitimes et n'ont pas reconnu leurs résultats. Certains pays ont de surcroît pris des sanctions individuelles à l'encontre de proches du régime.

Les membres de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA) ont quant à eux critiqué l'ingérence internationale dans les affaires politiques intérieures du Venezuela. En 2018, cette alliance s'est toutefois affaiblie. L'Equateur a quitté le groupe le 23 août pour protester contre l'inaction de Maduro face à la crise migratoire. Cuba semble préoccupée par la tournure de ses relations avec les Etats-Unis en raison de l'attitude critique de Donald Trump à l'égard du rétablissement des relations diplomatiques. L'enjeu en termes de relations économiques et commerciales est fondamental pour l'île. La Bolivie a fait preuve de prudence diplomatique, et Daniel Ortega au Nicaragua a affronté une opposition qui lui reprochait la violente répression des manifestations[3].

Soulignons enfin le rôle joué par quatorze pays du continent dans le cadre du Groupe de Lima. Très critique à l'égard de Maduro, le Pérou a décidé de ne plus inviter le Venezuela au Sommet des Amériques prévu en avril 2018, un geste salué par l'ensemble du groupe.

En mai 2018, le secrétaire général de l'Organisation des Etats américains (OEA), Luis Almagro, a exigé qu'une enquête soit ouverte par la Cour pénale internationale. L'OEA ne peut saisir la Cour, seuls les pays partie au statut de Rome sont habilités à le faire. Le projet a finalement été porté en septembre par cinq pays latino-américains (Argentine, Colombie, Chili, Paraguay et Pérou), auxquels se sont joints le Canada et la France. Dès février, la Cour avait ouvert un examen préliminaire du cas vénézuélien, étape importante avant la saisine et l'ouverture d'une enquête formelle.

[1] Voir l'analyse d'Olivier Dabène sur le Venezuela dans la troisième partie de ce volume.

[2] L'ONU, l'UE, l'OEA, le Mercosur, certains pays de l'Unasur et de la Celac, ainsi que quarante-cinq autres pays.

[3] Voir l'analyse de Maya Collombon dans ce volume.

Lors de l'assemblée générale de l'OEA en juin 2018, la majorité des pays ont voté pour que la crise vénézuélienne soit inscrite à l'ordre du jour. Une résolution critique a été adoptée et une réunion extraordinaire a été convoquée pour examiner l'applicabilité de la Charte démocratique interaméricaine. En cas de violation de cette charte, un pays membre peut être suspendu. Le Venezuela a réagi en rappelant qu'il avait entamé une procédure de retrait de l'OEA et qu'il était donc indifférent à une éventuelle condamnation.

Nicolás Maduro a pris ses fonctions de président en prêtant serment devant l'Assemblée nationale constituante le 24 mai 2018. L'opposition a crié à la « farce » car la Constitution prévoyait que ce mandat présidentiel ne débute que le 10 janvier 2019.

La crise migratoire

Sur le plan international, rien n'a plus altéré l'image du Venezuela que le flux de migrants fuyant le pays, principalement pour des raisons économiques. Le nombre de Vénézuéliens ayant quitté le territoire est estimé à 10 % de la population totale (soit trois millions, dont un million de Vénézuéliens originaires de Colombie).

Les migrants vénézuéliens sont devenus un problème pour les pays voisins qui voient croître continuellement le flux d'entrées quotidiennes. Une réunion s'est tenue sur ce thème à Quito les 3 et 4 septembre 2018, à l'occasion de laquelle treize pays d'Amérique latine et l'OEA ont discuté de la situation régionale provoquée par la crise humanitaire. Les participants ont signé une déclaration par laquelle ils se sont engagés à coordonner leur gestion des flux de migrants.

De plus, le Conseil permanent de l'OEA a organisé une réunion le 5 septembre 2018 pour discuter de cette crise migratoire. Et lors de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre, plusieurs pays ont pris position contre le régime de Maduro et en faveur d'une aide humanitaire pour le Venezuela. Dans ce contexte, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU a annoncé la rédaction d'un rapport sur la protection des droits de l'homme dans ce pays.

Parallèlement, les relations entre le Venezuela et ses voisins se sont dégradées. La Colombie a quitté l'Unasur et s'est convertie en principal soutien à l'opposition radicale vénézuélienne, en permettant qu'elle opère depuis son territoire. La détérioration des relations bilatérales est telle que la possibilité d'un conflit armé entre les deux pays n'est plus exclue. Avec le Guyana, la situation s'est aggravée après que le différend frontalier relatif au territoire d'Esequibo a été porté devant la Cour internationale de La Haye. Selon certains experts[4], le Venezuela n'est pas en bonne position pour gagner cette affaire.

Toujours sur le plan international, le gouvernement a lancé une vaste campagne médiatique après le prétendu attentat au drone contre le président Maduro le 4 août. La réaction diplomatique de la plupart des pays a consisté à condamner un acte que certains ont qualifié de terroriste. L'Union européenne s'est refusée à le faire, ce qui a motivé une note de protestation du gouvernement vénézuélien. Le Groupe de Lima s'est montré préoccupé par la vague de répression qui a suivi les faits.

[4] Comme Emilio Figueredo, ancien ambassadeur vénézuélien auprès de l'ONU, ou Sadio Gavarini, ancien ambassadeur vénézuelien au Guayana.

Onze des quatorze pays membres du Groupe de Lima ont adopté une déclaration le 16 septembre 2018 en faveur d'une issue pacifique et négociée à la crise vénézuélienne, s'opposant ainsi au secrétaire général de l'OEA, Luis Almagro. Celui-ci avait déclaré ne pas écarter la possibilité d'une issue militaire.

Enfin, jamais les relations entre le Venezuela et les Etats-Unis ne s'étaient à ce point détériorées. La radicalisation du processus chaviste et le type d'alliances internationales que Maduro entretient contreviennent aux intérêts actuels des Etats-Unis. Le président Trump a lancé une campagne de disqualification et d'affrontement qui repose sur trois piliers. Il a tout d'abord formé une coalition de pays, à l'échelle continentale et mondiale, qui élève le coût des décisions prises par le Venezuela. Il a ensuite décidé de sanctionner des représentants du régime à titre individuel, en commençant par le président Maduro lui-même. Sur le plan commercial enfin, les sanctions sont aussi destinées à affaiblir le pays, en tarissant son accès au crédit et en interdisant les transactions financières avec la cryptomonnaie, le Petro. Enfin, Washington a soutenu la campagne contre Maduro menée dans les médias et sur les réseaux sociaux à l'intérieur du pays et au niveau international.

Ces initiatives nord-américaines ont conduit la crise à un tournant, qui pourrait mener à l'extension des sanctions afin de provoquer un changement de régime négocié, ou à un recours à la force par un ensemble de pays du continent piloté par les Etats-Unis.

Deux scénarios se présentent pour 2019. Le premier est celui de la poursuite inexorable de la régression démocratique au moyen de mécanismes coercitifs, avec une faible possibilité de changement de régime à court terme. Le gouvernement continue de contrôler l'agenda public et réduit les espaces de liberté en réformant la Constitution, tandis que la crise économique s'aggrave. Dans le même temps, l'opposition partisane se renforce dans le pays et sur la scène internationale. Le régime fait l'objet d'une forte critique de l'Eglise catholique et d'autres acteurs de la société civile, mais tant qu'il ne se sentira pas menacé par des facteurs intérieurs comme une puissante coalition d'opposition, des dissensions au sein des forces armées ou des mobilisations de plus en plus violentes et hors de contrôle, le gouvernement ne changera pas de cap. C'est pour cette raison qu'il rejette toute coopération internationale, car il estime qu'elle constitue un prélude à une intervention politico-militaire et à une transition politique.

Le second scénario se base sur l'hypothèse que l'incertitude politique, la situation internationale et l'aggravation de la crise économique créent des conditions propices à un changement de régime car Maduro n'a plus aucun soutien intérieur ou extérieur.

Quoi qu'il en soit, le gouvernement et l'opposition ne sont pas en mesure de parvenir à un compromis pour ouvrir des négociations, puis à un accord qui satisfasse toutes les parties et permette de résoudre la crise. Pendant ce temps, la communauté internationale fait pression pour qu'une issue à la crise soit trouvée, mais elle ne dispose pas de soutiens suffisants pour imposer sa volonté.

Traduit par Olivier Dabène

Cuba : une succession politique dans la continuité

par Marie-Laure Geoffray

Ainsi que l'avaient pronostiqué la plupart des journalistes, chercheurs et observateurs de la situation politique cubaine, l'élection de Miguel Díaz-Canel à la tête de l'Etat cubain le 19 avril 2018 n'a pas entraîné de bouleversement majeur dans la conduite du gouvernement autoritaire. Les réformes économiques et politiques annoncées sous le mandat de Raúl Castro sont débattues, votées et mises en œuvre progressivement, sans que le nouveau président remette en question ni l'architecture institutionnelle issue de la révolution cubaine, ni le style répressif de gouvernement de ses prédécesseurs, malgré une diminution des arrestations pour des motifs politiques. Si l'on constate une réelle avancée en matière d'égalité des droits pour la communauté des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes (LGBTI), il n'en va pas de même pour la promotion et le respect des droits civils et politiques, pour lesquels l'opposition et nombre d'artistes continuent de lutter.

Une succession politique très encadrée

Si l'élection de Miguel Díaz-Canel a été sans surprise, elle a néanmoins été abondamment commentée dans l'ensemble des médias internationaux. En effet, pour la première fois depuis quarante-deux ans, le candidat à la présidence cubaine n'était pas un Castro et n'appartenait pas à la génération historique des *barbudos* révolutionnaires. Toutefois, Díaz-Canel est bien le produit du sérail. Il a occupé de nombreuses fonctions politiques et administratives, et gravi tous les échelons, du gouvernement local au national, en tant que premier secrétaire du Parti communiste dans la province de Villa Clara, puis de Holguín : membre du bureau politique depuis 2003, ministre de l'Education (2009-2012), vice-président du conseil des ministres depuis 2012, puis vice-président du pays (2013-2018)[1]. A chaque fois, il s'est illustré par son orthodoxie politique et sa loyauté envers les dirigeants révolutionnaires historiques, quoiqu'il faille souligner son soutien de longue date aux droits LGBTI, lorsqu'il était premier secrétaire du Parti dans la province de Villa Clara.

Si cette succession était attendue, elle n'est cependant que partielle : Raúl Castro n'a pas transféré la totalité de ses mandats à Miguel Díaz-Canel. Il garde le poste de premier secrétaire national du Parti communiste jusqu'au prochain congrès en 2021, et il a pris la tête de la commission de révision de la Constitution dont le travail a débuté le 2 juin 2018, en bonne entente avec Díaz-Canel qui en est le vice-président[2]. Par ailleurs, la création annoncée d'un Comité de défense nationale dont le rôle serait de diriger le pays « en cas de situation exceptionnelle et de désastre » concentrerait de nouveau le pouvoir dans le cercle restreint contrôlé par Raúl Castro et son fils, le colonel Alejandro Castro Espín, pressenti pour le diriger[3]. Miguel Díaz-Canel ne semble donc pas tenir toutes les rênes du pouvoir.

[1] « Miguel Díaz-Canel », *Ecured* : **www.ecured.cu/Miguel_D%C3%ADaz_Canel**

[2] « Raúl encabezara comisión para revisión constitucional en Cuba », *Prensa Latina*, 3 juin 2018.

[3] C. A. Montaner, « Enriquecerse no es glorioso sino repugnante », *14ymedio*, 22 juillet 2018.

Les enjeux politiques de la réforme constitutionnelle

Miguel Díaz-Canel a d'emblée annoncé que la révision constitutionnelle n'impliquerait aucun changement du modèle politique, notamment concernant « l'irrévocabilité du socialisme »[4]. Cependant, cette réforme touche partiellement à l'héritage révolutionnaire. Tout d'abord, construire le « communisme » ne constituera plus une finalité pour l'Etat cubain, désormais défini comme un « Etat socialiste de droit ». D'après Esteban Lazo, actuel président de l'Assemblée nationale, la Constitution sera ainsi plus « en phase avec la situation actuelle du pays et le contexte international »[5]. Si le système a vocation à demeurer socialiste et le Parti communiste « la force dirigeante supérieure », l'ajout de la notion d'Etat de droit montre que les dirigeants cubains sont désormais plus sensibles aux normes internationales, au moins sur le plan discursif.

Ensuite, l'architecture politique est quelque peu modifiée avec la création des postes de président de la République et de Premier ministre. Alors que le Conseil d'Etat, organe permanent de l'Assemblée nationale (qui ne siège que deux fois par an), était auparavant dirigé par le chef de l'Etat, c'est désormais le président de l'Assemblée qui en prendra la tête. Ce dédoublement des postes n'est pas anodin car il pourrait favoriser un certain pluralisme des positions au plus haut sommet du pouvoir. En sus, les équilibres de pouvoir entre générations seront bouleversés, puisqu'une limite d'âge (60 ans) est désormais imposée aux candidats à la présidentielle. Non seulement les futurs présidents ne pourront plus être issus de la génération historique, mais Miguel Díaz-Canel (né en 1960) devrait être le seul président de la génération suivante. Et les futurs présidents élus ne pourront exercer plus de deux mandats.

Enfin, d'importantes modifications seront introduites concernant les droits de la communauté LGBTI. La réécriture du passage concernant le mariage (« entre deux personnes » et non plus entre un homme et une femme) ouvre la voie à la légalisation de l'union entre homosexuels, quoique le code civil et le code de la famille doivent encore être modifiés pour ce faire. De plus, les discriminations liées à l'orientation sexuelle seront pénalisées – comme toute autre forme de discrimination (raciale, religieuse, etc.). Il faut toutefois souligner que les discriminations politiques ne sont pas mentionnées puisque elles constituent une politique d'Etat (il est courant pour un opposant de perdre son emploi, son logement ou encore la possibilité de voyager à l'étranger pour des raisons politiques). D'ailleurs, si la révision constitutionnelle s'annonce significative (une grande partie du texte devrait être remaniée), ces enjeux majeurs que sont le pluralisme politique ou les libertés civiles et politiques ne font pas véritablement l'objet de débats[6], quoiqu'il faille mentionner la volonté annoncée de mettre en œuvre une « nouvelle politique de communication » qui devrait concéder des marges de manœuvre relativement plus importantes aux médias officiels (d'Etat), jusqu'alors très dépendants des orientations du département idéologique du Parti communiste[7].

[4] « Raúl Castro liderará la reforma de la Constitución cubana », *Cubanet*, 3 juin 2018.

[5] « El proyecto de Constitución elimina el termino "comunismo" de la definición del Estado », *Diario de Cuba*, 21 juillet 2018.

[6] « La reforma constitucional admite la propiedad privada y el matrimonio igualitario pero no el pluripartidismo », *14ymedio*, 21 juillet 2018.

[7] « Nueva política de comunicación para los medios cubanos », *OnCuba*, 22 juin 2018.

Sur le plan des libertés, Díaz-Canel n'a pas apporté de changement notable dans les pratiques répressives qui caractérisent les gouvernements cubains. Certes, le nombre d'arrestations pour des motifs politiques a diminué par rapport à 2017, et notamment aux mois de mai[8] et juin 2018[9], juste après l'élection présidentielle, mais les artistes, intellectuels et opposants font toujours l'objet d'une politique de harcèlement[10]. A ce titre, le nouveau décret-loi 349 et la nomination de Alpídio Alonso à la tête du ministère de la Culture vont dans le sens d'un renforcement du contrôle qui pèse sur les milieux artistiques et intellectuels. Si l'écrivain Alonso est peu connu pour son envergure littéraire, c'est en revanche un militant loyal ayant occupé des fonctions de direction à la fois dans les secteurs culturel (Asociación Hermanos Saíz, Institut du livre) et politique (il a été vice-président du département idéologique du Comité central). Quant au décret-loi, il censure drastiquement les artistes indépendants, qui ne pourront désormais plus travailler s'ils ne sont pas accrédités officiellement par le ministère de la Culture et/ou les agences d'Etat actives dans le secteur culturel. Or la plupart ne le sont pas ou ont été expulsés de ces institutions car considérés comme subversifs[11].

Enfin, la Commission cubaine pour les droits humains et la réconciliation nationale dénombre toujours une centaine de prisonniers politiques[12].

Des réformes économiques paradoxales

Dans le secteur économique, les signaux envoyés par le gouvernement sont contradictoires. D'un côté, un nouveau ministre de l'Economie et de la Planification (Alejandro Gil Fernández), connu pour ses positions réformistes, a été nommé le 21 juillet 2018[13], et la très faible croissance couplée à la fragilité de l'économie cubaine[14] amènent les dirigeants à saluer la montée en puissance du travail en libéral[15] (*cuenta propismo*), autorisé par le biais de licences pour deux cent un types d'activités (bientôt groupés en cent vingt-trois) qui occupent aujourd'hui plus d'un demi-million de Cubains[16]. D'un autre côté, les nouvelles régulations annoncées en juillet (effectives depuis décembre) inquiètent les indépendants qui y voient une volonté de contrôle accru sur leur travail et leurs ressources. Par exemple, les entrepreneurs dans les transports, la restauration et les maisons d'hôte doivent obligatoirement déposer leurs revenus sur un compte bancaire, ce qui facilitera les opérations de contrôle fiscal. Par ailleurs, il n'est

[8] J. Meléndez, « Reportan merma de los arrestos políticos en Cuba en mayo 2018 », *El Universal*, 4 juin 2018. Cet article rapporte les chiffres de la Commission cubaine pour les droits humains et la réconciliation nationale : « seulement » 1 454 arrestations de janvier à mai 2018 contre plus de 5 000 au cours de l'année 2017.

[9] « 122 detenciones políticas en Cuba en el mes de junio », *Infobae,* 2 juillet 2018.

[10] Sur le cas de l'arrestation de Luis Manuel Otero Alcántara lors d'une performance de rue en faveur de l'art libre, lire par exemple L. Escobar, « La ofensiva contra los artistas criticas arrecia », *14ymedio,* 24 juillet 2018.

[11] L. Escobar, « Artistas denuncian que el Decreto Ley 349 "criminaliza el arte independiente" », *14ymedio*, 27 août 2018.

[12] « En Cuba habría 120 presos políticos, según comisión disidente », *El Nuevo Herald*, 11 juin 2018.

[13] « ¿ Un nuevo "zar" de las reformas económicas ? », *Diario de Cuba*, 23 juillet 2018.

[14] O. Freire Santana, « Ha avanzado la economía cubana en este 2018 ? », *Cubanet,* 9 juin 2018.

[15] O. Figueredo Reinaldo, D. Extremera San Martin, « Emiten las nuevas disposiciones para el trabajo por cuenta propia », *Cubadebate,* 10 juillet 2018.

[16] « Cuba supera el medio millón de cuenta propistas », *Cubadebate,* 30 avril 2016.

plus possible d'exercer plusieurs activités en libéral : depuis décembre, les indépendants qui disposent de plusieurs licences doivent faire un choix et mettre fin à toute activité ne correspondant pas à la seule licence qui leur a été attribuée[17]. Il s'agit d'empêcher la concentration des richesses et l'émergence d'entreprises privées de taille moyenne, contrairement à la politique choisie par la Chine[18].

Si la nouvelle Constitution devrait reconnaître la propriété privée et l'importance des investissements étrangers, les restrictions resteront nombreuses, sans qu'on puisse toujours réellement comprendre leur logique. Ainsi, la détermination à ne pas légaliser les commerces d'import/export de marchandises au détail entre Cuba et les Etats-Unis semble cohérente avec la volonté étatique de garder la main sur les échanges commerciaux avec le voisin du Nord. En revanche, il est plus difficile de saisir pourquoi le gouvernement a gelé les autorisations de licence pour de nombreux types d'entreprises le 1er août 2017 (pêle-mêle : tailleurs, réparateurs d'équipements électriques et électroniques, professeurs de musique, propriétaires de maisons d'hôte ou de cafétérias, ou encore carrossiers), sans explication autre que la nécessité d'établir un bilan des autorisations existantes (pendant plus d'une année car les nouvelles attributions de licence n'ont repris qu'en juillet 2018). Ce type de décisions, annoncées brusquement et avec prise d'effet immédiat, décourage les entrepreneurs et engendre de la défiance à l'égard des intentions du gouvernement. C'est sûrement l'une des raisons pour lesquelles les mesures de régulation ont été publiées dès le 10 juillet 2018, soit cent cinquante jours avant leur entrée en vigueur[19].

Une opposition en phase avec les transformations politiques continentales

Face à ces réformes cosmétiques dont l'objectif est d'assurer la continuité de l'élite dirigeante au pouvoir, l'opposition cubaine reste fragmentée, divisée plus encore par des rancœurs personnelles et par des stratégies divergentes que par des positionnements politiques globalement marqués à droite, allant du conservatisme au libéralisme. Cependant, des initiatives de rassemblement comme la Rencontre nationale cubaine, organisée pour sa troisième édition à Miami en août 2018, parviennent à réunir autour d'une table plus d'une centaine d'organisations cubaines de l'île comme de l'exil. Lors de la première rencontre en 2015 à Porto Rico, ces dernières avaient ratifié l'Accord pour la démocratie, document en dix points rédigé en 1998 et considéré comme le texte fondateur de tout processus de transition à Cuba[20]. En 2016, lors de la seconde rencontre, elles se sont mises d'accord pour mettre sur pied une commission contre l'impunité[21].

[17] O. Freire Santana, « Lo que viene tras las nuevas medidas sobre cuenta propismo », *Diario de Cuba*, 12 juillet 2018.

[18] *Idem*, et C. A. Montaner, « Enriquecerse no es glorioso sino repugnante », art. cité.

[19] Pour un résumé de ces nouvelles mesures, voir « Gobierno cubano reanudara entrega de licencias a cuentapropistas », *Cubanet,* 10 juillet 2018, et O. Figueredo Reinaldo, D. Extremera San Martin, « Emiten las nuevas disposiciones para el trabajo por cuenta propia », art. cité.

[20] Voir le document « El acuerdo », disponible en ligne sur la plateforme qui lui est dédiée : **elacuerdo.org/que-es-el-acuerdo/**

[21] R. Escobar, « En Puerto Rico, los Cubanos piden una comisión contra la impunidad », *14ymedio*, 15 août 2016.

En 2017, cette commission baptisée Justícia Cuba, composée uniquement de personnalités non cubaines œuvrant pour la défense des droits humains, a été créée et elle travaille actuellement à documenter des cas de crimes contre l'humanité. En lien avec des organisations de l'exil comme Cuba Archive, l'Institut historique pour la mémoire et contre le totalitarisme, mais aussi avec des ONG latino-américaines comme le Centre pour l'ouverture et le développement de l'Amérique latine (CADAL) en Argentine et le soutien d'organisations d'Europe centrale, notamment en République tchèque et en Pologne, cette commission a l'ambition de soumettre ces cas à la justice internationale avant même une possible transition. A mi-chemin entre la construction de la mémoire et l'exigence d'un traitement pénal des violations des droits humains commises par le gouvernement cubain, la démarche de Justícia Cuba comme des organisations cubaines réunies autour de ce projet vise ainsi à orienter, en amont, un éventuel processus de transition vers la démocratie. Si cette entreprise apparaît pour l'heure très déconnectée des évolutions actuelles de l'île, elle pourrait rapidement contrôler les demandes de justice qui ne manqueront pas de surgir en cas de bouleversement politique dans l'île.

Nicaragua, le tournant autoritaire sandiniste

par Maya Collombon

Le Nicaragua a fait un retour dramatique dans l'actualité internationale après plusieurs décennies d'oubli. Depuis le 18 avril 2018, le pays est en effet entré dans la plus grande crise politique et sociale de son histoire depuis la révolution sandiniste de 1979. Plus de quatre cents morts, deux mille blessés, quatre cent disparus et autant de personnes torturées en six mois, des geôles engorgées et des dizaines de milliers de Nicaraguayens qui fuient majoritairement vers le Costa Rica voisin.

Pourtant, depuis l'épisode révolutionnaire, le pays est resté dans la mémoire internationale comme un exemple de révolution réussie, et certaines des personnalités politiques de l'époque continuent de hanter les mémoires des gauches européennes. Le retour au pouvoir en 2006 de Daniel Ortega, héros de la révolution sandiniste et ancien président dans les années 1980, ne peut cependant se comprendre sans considérer les profondes transformations qui ont affecté tant le parti sandiniste (Front sandiniste de libération nationale, FSLN) que Daniel Ortega lui-même. Usant d'une rhétorique révolutionnaire encore prégnante, ce dernier incarne un caudillisme népotique où le clan familial est au cœur des enjeux de pouvoir politiques comme économiques. Un pouvoir qui a désormais beaucoup de sang sur les mains.

Construire l'autoritarisme sandiniste

Lorsque Daniel Ortega et le FSLN perdent les élections de 1990 contre l'Union nationale d'opposition (UNO) dirigée par Violeta Barrios de Chamorro, les sandinistes n'imaginent pas qu'ils vont devoir attendre seize années avant de revenir au pouvoir. Durant cet intervalle, différentes transformations internes au parti le conduiront progressivement à renforcer la discipline partisane autour de la direction d'Ortega et à renouer des alliances qui peuvent, dans le contexte postrévolutionnaire des années 1990, sembler contre nature. La première étape de cette transformation est le congrès du FSLN de 1995 au cours duquel deux tendances, une plus radicale autour de Daniel Ortega et l'autre plus réformiste autour de Sergio Ramírez et Dora María Téllez, alors parlementaires du parti, s'opposent sur la direction du parti et ses choix stratégiques. Ces différends débouchent sur une scission, et quelques mois plus tard, la tendance minoritaire des deux parlementaires crée un nouveau parti, le Mouvement de rénovation sandiniste (MRS). Dans les rangs du FSLN, cette scission entraîne la mise en œuvre d'une stratégie de discipline partisane. Le parti est progressivement épuré de toute contestation interne et finit, au terme de la décennie, par être très fortement aligné derrière la figure de Daniel Ortega. L'opposition parle alors d'« orteguisme » pour dénoncer cette prise de contrôle sur le parti. La seconde étape de la transformation est marquée par les alliances que parvient à nouer Ortega avec ses ennemis d'hier. La principale alliance est celle qu'il conclue avec l'ancien président Arnoldo Alemán (1996-2000), du Parti libéral constitutionnel (PLC). Ce dernier est alors poursuivi pour corruption par son ancien vice-président devenu président, Enrique Bolaños. Il encourt la prison et cherche du soutien politique. Daniel Ortega et

Arnoldo Alemán concluent fin 1999 un pacte politique secret, connu sous le nom de « El Pacto », qui contient un certain nombre de réformes législatives soutenues par les parlementaires de leurs deux partis. Ces réformes visent à garantir l'immunité parlementaire aux deux hommes en tant qu'anciens présidents, la répartition égalitaire des nominations des hauts fonctionnaires des principales institutions de l'Etat, et surtout une révision de la loi électorale[1]. Votée en 2000, cette dernière sera appliquée dès le scrutin de 2006. En abaissant de 45 % à 35 % le seuil nécessaire de voix et en fixant à 5 % l'écart avec le second candidat afin d'être élu au premier tour, elle facilite l'élection de Daniel Ortega qui l'emporte alors avec 39 % des voix (taux correspondant à un électorat stabilisé autour des 40 % du FSLN depuis 1990). Il va sans dire que ce pacte aura par la suite des effets dévastateurs sur les partis d'opposition qui vont alors se diviser sur une ligne de fracture pacte/anti-pacte, qui provoquera notamment la désunion de la droite nicaraguayenne.

Le premier mandat de Daniel Ortega (2007-2011) se fait sous les bons auspices du grand frère vénézuélien. Hugo Chávez finance alors très largement le gouvernement sandiniste qui peut déployer des politiques sociales de grande ampleur bénéficiant à une part importante de la population la plus pauvre du pays. Ces politiques sociales (plan faim zéro, distribution de paniers de vivres, plan toit, etc.) sont mises en œuvre par des entités locales du parti, les comités de pouvoir citoyen (CPC), qui s'assurent de la bonne adéquation entre distribution des programmes sociaux et appartenance partisane, et permettent d'étendre massivement l'activité militante sandiniste. Cette politique d'attention aux plus pauvres, *a fortiori* s'ils sont sandinistes, connaît un second souffle, bien qu'un peu moins fort, lors du deuxième mandat d'Ortega (2012-2016), jusqu'à décroître avec le tarissement progressif des fonds vénézuéliens. Après la chute des prix du pétrole de 2014, et malgré le soutien réitéré de Nicolás Maduro, le gouvernement sandiniste se rend à l'évidence : le pays doit chercher d'autres partenaires financiers pour compenser le retrait progressif du Venezuela. Le Nicaragua se rapproche alors d'un obscur chef d'entreprise chinois, Wang Jing, auquel il donne en juin 2013, après une discussion de deux heures à l'Assemblée nationale, la concession pour cinquante ans, renouvelable une fois, d'un futur canal interocéanique concurrent du canal de Panama. L'année suivante, Daniel Ortega obtient enfin du Conseil suprême de justice, dont il a nommé la majeure partie des membres, une réforme constitutionnelle qui l'autorise à se représenter indéfiniment. Après avoir gagné les élections de 2012 avec 62 % des voix, il emporte celle de 2016 avec 72 % des voix. Ainsi, il n'a de cesse de renforcer son contrôle sur toutes les sphères d'activités et de pouvoir du pays.

En effet, outre ses réformes politiques et sa gestion patrimoniale du pouvoir (illustrée notamment par l'élection de son épouse Rosario Murillo à la vice-présidence en 2016), il met en œuvre une politique d'accaparement des ressources économiques du pays. Comme l'a bien décrit l'anthropologue Florence Babb[2], l'élite économique sandiniste s'est progressivement rapprochée de l'élite politique sandiniste au point de fusionner en un seul

[1] S. Marti i Puig, D. Close (dir.), *Nicaragua y el FSLN (1979-2009) ¿ Que queda de la revolución ?*, Barcelone, Bellaterra, 2009.

[2] F. Babb, « Recycled sandalistas : From revolution to resorts in the new Nicaragua », *American Anthropologist*, Vol. 106, n° 3, 2004, pp. 541-555.

et même groupe aux intérêts partagés. Loin de l'image d'Epinal d'un Nicaragua révolutionnaire s'inquiétant des plus pauvres, les politiques économiques des années 2000 ressemblent beaucoup à celles de la décennie précédente, des politiques néolibérales qui, dans un contexte de forte croissance économique, bénéficient essentiellement à un groupe très restreint d'entrepreneurs – sandinistes, libéraux et conservateurs – où l'allégeance politique compte bien moins que la valeur des contrats.

Au terme de plus d'une décennie, le clan Ortega a ainsi réussi à construire un pouvoir autoritaire, modifiant à sa guise les normes juridiques, limitant largement le pouvoir des partis d'opposition, accaparant les ressources économiques tout en s'appuyant sur un discours en faveur des plus démunis censé alimenter la mobilisation des militants sandinistes. En diffusant son pouvoir à toutes les échelles, il parvient progressivement à fermer les espaces de pouvoir, n'hésitant pas le cas échéant à réprimer les groupes contestataires (étudiants, retraités, féministes, paysans) qui se multiplient et se renforcent malgré tout[3].

Asseoir l'autorité, réinventer la dictature

Le 12 avril 2018, une importante partie de la réserve de la biosphère Indio Maíz sur la côte atlantique du pays a été détruite par un immense feu de forêt. Pendant près de quatre jours, aucune réaction n'est venue du gouvernement sandiniste qui s'est offert le luxe de refuser l'aide proposée par le gouvernement costaricien voisin. Quelques jours plus tard, les premières manifestations étudiantes ont exigé l'intervention de l'Etat pour éteindre le feu, et le 18 avril, les retraités – mobilisés depuis plusieurs années pour une revalorisation de leurs retraites – ont rejoint les étudiants dans les rues, réclamant par la même occasion l'annulation de la réforme des retraites qui venait d'être annoncée par le gouvernement[4]. Ce jour-là, la répression du gouvernement s'est abattue sur les manifestants, avec l'intervention des brigades anti-émeutes. Bilan : un premier mort et un grand nombre d'arrestations arbitraires, qui ont initié le début de l'escalade. Les cinq jours suivants, les étudiants sont sortis de plus en plus nombreux dans les rues pour manifester contre le gouvernement. Les images de la répression circulaient alors dans tout le pays : grâce aux téléphones portables, les attaques, blessures et assassinats ont été enregistrés et largement diffusés. Face à l'ampleur de la violence, les Nicaraguayens de tous âges et de tout milieu social, politisés ou non, se sont mobilisés et ont rejoint les cortèges d'étudiants manifestant ou ont pris le relais de ceux qui avaient commencé à occuper la majeure partie des universités de la capitale. Après une première accalmie, les affrontements ont repris, les étudiants fabriquant des barricades de pavés et tentant de se défendre des attaques policières ou paramilitaires armés de lance-pierres ou de mortiers. La situation n'a cessé de se dégrader alors que s'allongeait la liste des victimes, les morts se comptant par centaines. « Tirer pour tuer »[5], c'est ainsi qu'Amnesty International a décrit cette stratégie répressive.

[3] M. Collombon, D. Rodgers, « Sandinismo 2.0 : Reconfigurations autoritaires du politique, nouvel ordre économique et conflit social », *Cahiers des Amériques latines*, n° 87, 2018, pp. 13-36.

[4] L. Chamorro, E. Yang, « Movilización social y tácticas de control en el neosandinismo : El caso de #OcupaINSS », *Cahiers des Amériques latines*, n° 87, 2018, pp. 91-115.

[5] Amnesty International, *Shot to kill. Nicaragua's strategy to repress protest*, 29 mai 2018.

Début mai, l'Eglise catholique – encore puissante au Nicaragua – a décidé, sous l'impulsion de l'évêque Silvio Baez, d'intervenir et d'organiser une table de négociation dont elle est devenue la médiatrice. Après avoir annoncé sa participation, Ortega s'est retiré rapidement du dispositif et a cédé sa place à des porte-parole répétant en boucle les mêmes choses : les étudiants sont des « délinquants », des « vandales », des « terroristes », ils sont « manipulés par la droite qui tente un coup d'Etat »… Les négociations se sont épuisées, pour finalement se clore deux mois plus tard. Aucune des revendications des étudiants intégrant un front d'opposition toujours plus large n'a été écoutée : Ortega a catégoriquement refusé d'avancer les élections au mois de mars 2019. Sa seule concession : l'arrivée sur le territoire nicaraguayen d'une délégation de la Commission interaméricaine pour les droits de l'homme (CIDH) qui a commencé à enquêter sur les exactions du gouvernement, et dont les conclusions sont sans appel[6].

Six mois après le début de la crise, la situation politique au Nicaragua est bloquée, les deux camps ne dialoguent plus, mais les actes de répression se poursuivent et les arrestations arbitraires se multiplient, inhibant progressivement les actions protestataires. Après l'interdiction de manifester, c'est la multiplication des arrestations de tout Nicaraguayen entendant exprimer son désaccord. En témoigne la manifestation clandestine avortée mi-octobre 2018 : alors que quelques opposants s'étaient retrouvés dans un supermarché (faute de pouvoir le faire sur une place publique rendue inaccessible par les forces de l'ordre), les policiers sont intervenus et ont arrêté la majeure partie d'entre eux. Acculé, affaibli et privé de soutiens internationaux notables, l'Etat s'est ainsi replié sur une politique de terreur qui fait ses preuves au quotidien : les Nicaraguayens sont atterrés et les mobilisations très fortement limitées. Ortega est plus que jamais un nouveau Somoza.

[6] CIDH, « Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua », Comisión interamericana de los derechos humanos, CIDH, OEA, 21 juin 2018.

L'Argentine à la dérive

par Pierre Salama

La crise que connaît l'Argentine en 2018 est la plus grave depuis celle déclenchée en décembre 2001. Le produit intérieur brut (PIB) avait alors chuté de plus de 10 % en 2002, et le taux de pauvreté avait passé la barre des 50 %.

La crise actuelle n'a pas la même ampleur. Entre le deuxième trimestre 2017 et le deuxième trimestre 2018, le PIB a chuté de 4,2 % et la production industrielle plus encore, alors qu'il y a peu, les experts du gouvernement argentin tablaient sur une faible croissance pour 2018. Moins grave, cette crise s'inscrit cependant dans une dynamique potentiellement incontrôlable.

Quelques données statistiques sur l'ampleur de la crise[1]

Les données que nous allons présenter ici sont instructives et significatives. Ainsi en est-il de celles sur le taux de change (dévaluation-dépréciation[2], appréciation), sur la hausse des prix et son accélération, des variations du taux d'intérêt, du pouvoir d'achat des salariés[3], qu'ils aient un emploi formel ou non, du chômage. La manière dont s'articulent ces variables est éloquente.

– Le taux de change : la dépréciation prononcée du taux de change pousse les prix à la hausse pendant un temps plus ou moins long. Le pic inflationniste diminue le pouvoir d'achat et engendre une dépression du niveau d'activité dans une économie peu ouverte aux échanges extérieurs de marchandises (mais très ouverte aux mouvements internationaux de capitaux). La dépréciation peut cependant favoriser un essor des exportations au bout d'un certain temps. Tout dépend de l'état de délitement du tissu industriel et de la demande mondiale. La crise entraîne une diminution des recettes fiscales et accroît le déficit budgétaire, mais elle diminue les importations de marchandises, ce qui peut améliorer les comptes extérieurs. Cependant, la diminution des dépenses publiques, engagée pour obtenir l'appui du Fonds monétaire international (FMI) et rétablir sa crédibilité auprès des marchés financiers, aggrave la crise. Ces mesures peuvent comporter des effets pervers. Ainsi, au lieu de s'améliorer, la situation économique peut empirer, les marchés financiers adoptant un comportement hautement

[1] Les sources utilisées viennent respectivement de l'INDEC, des journaux d'affaire comme *O Valor* au Brésil et le *Financial Times* en Grande-Bretagne, des quotidiens argentins *Clarin*, *La Nación*, *Pagina 12*, des banques comme Santander, Crédit Suisse, Bradesco, et enfin des rapports de conjoncture de syndicats (comme la CTA pour les travailleurs et l'UIA pour le patronat), d'institutions privées (IEDI, CESO, GERES), ou encore d'institutions internationales (CEPAL, BID).

[2] On utilise le terme « dévaluation » lorsque le régime des taux de change est fixe et « dépreciation » lorsqu'il est flexible. Une des premières mesures du président Macri a été de flexibiliser le régime des changes.

[3] L'informalité concerne les emplois salariés et les emplois non salariés (travailleurs dits à leur propre compte comme les ambulants par exemple). Elle est particulièrement importante dans les emplois privés, faible dans les emplois publics. Les emplois sont dits informels lorsqu'ils ne sont pas déclarés (« non enregistrés », c'est-à-dire ceux dont l'employeur ne paie pas les cotisations de sécurité sociale). Ils se concentrent dans les très petites entreprises. La part des emplois salariés informels est très importante, autour de 40 % de l'ensemble des emplois salariés privés et publics en 2008. En langue française, voir J. P. Cling, S. Lagrée, M. Razafindrakoto, F. Roubaud, *L'Economie informelle dans les pays en développement*, AFD, 2012. Pour les pays latino-américains, voir pages 37 et suivantes.

spéculatif. C'est d'autant plus probable si, face à une crise structurelle comme celle que connaît l'Argentine, seules sont prises des mesures monétaires et « court-termistes ».

Entre janvier et septembre 2018, et plus particulièrement depuis la fin du premier semestre, le taux de change s'est fortement déprécié (-50 %). Cette évolution n'est pas linéaire. Dépréciation et appréciation peuvent se succéder, mais sur la période considérée, la première l'a emporté sur la seconde.

– La hausse des prix : l'inflation a atteint 41 % en 2016 (alors que l'objectif officiel était de la limiter à 25 %), conséquence de la suppression de nombreuses subventions et de la dévaluation décidée au début du mandat du président Mauricio Macri. Elle est ensuite redescendue à 24,8 % en 2017, demeurant cependant plus élevée que l'objectif fixé (entre 13 % et 17 %). Avec la dépréciation du taux de change en 2018, la hausse des prix devrait dépasser les 40 %. La première mesure habituellement privilégiée pour contrer ces deux tendances – celles du taux de change et de l'inflation – est d'augmenter le taux d'intérêt.

– Le taux d'intérêt : le taux d'intérêt nominal est passé de 40 % au début de la crise à 60 % en septembre. Il est donc largement au-delà du taux d'inflation. Ce faisant, le gouvernement espérait voir revenir les capitaux partis à l'étranger et contenir l'inflation. Or c'est l'inverse qui s'est produit. La hausse des taux d'intérêt réels alimente la spéculation, alourdit considérablement le service de la dette publique et entrave la réduction du déficit budgétaire. De plus, elle entretient le doute quant aux capacités du gouvernement à juguler la crise de change, et favorise ainsi les sorties de capitaux. Entre l'arrivée du président Macri au pouvoir fin 2015 et le mois de juin 2018, celles-ci ont atteint quarante-deux milliards de dollars.

– Le pouvoir d'achat : le pouvoir d'achat des salariés ayant un emploi formel (*registrado*) a chuté de plus de 11 % entre novembre 2015 et septembre 2018 (et particulièrement entre janvier et septembre 2018). Par conséquent, la pauvreté s'est fortement accrue, notamment depuis la crise de change, l'accélération de la hausse des prix affectant surtout les personnes aux revenus les plus modestes.

– Le chômage : il a augmenté et la part d'emplois formels a baissé, tandis que celle des emplois informels s'est accrue (on avait assisté à un mouvement contraire entre 2002 et 2008 du fait de la forte croissance du PIB). Plus précisément, le chômage a augmenté entre le deuxième trimestre 2017 et le deuxième trimestre 2018, progressant de 8,7 % à 9,6 % de la population active. La structure des emplois a changé : les non-salariés, occupant en majorité un emploi informel, passent de 24,6 % à 26 % des emplois totaux sur cette même période. Les salariés occupant un emploi formel sont relativement moins nombreux, baissant de 49,8 % à 48,7 %, et la part de salariés ayant des emplois informels reste stable, puisqu'elle passe de 25,4 % à 25,3 % dans le même intervalle, soit approximativement 35 % de l'ensemble des salariés. Avec la crise, les licenciements dans les moyennes et grandes entreprises – où se concentrent les emplois formels – se traduisent en partie par une augmentation des emplois informels de survie, non salariés, et en partie par une hausse du chômage.

Deux « déficits jumeaux » devenus insoutenables

Sous la présidence Macri, les déficits de la balance des comptes courants[4] et du budget se sont envolés.

Le solde de la balance des comptes courants a atteint -4,8 % du PIB fin 2017, alors qu'il était nul en 2012. Plus précisément, le solde de la balance des produits manufacturiers d'origine agricole et industrielle est devenu négatif dès 2007. Le solde positif de la balance des exportations de produits primaires a de moins en moins compensé ce déficit, et dès 2013, il est lui aussi devenu négatif, ne cessant d'empirer par la suite à cause de la chute du cours du soja et d'une compétitivité industrielle des plus en plus préoccupante, deux phénomènes révélateurs de problèmes structurels profonds.

Le solde du budget a quant à lui atteint -6,9 % du PIB au second semestre 2018, dont 2,1 % au titre du service de la dette publique, celui-ci s'étant fortement accru (1,3 % en 2015). Les dépenses publiques (hors paiement des intérêts) ont baissé : -1,8 % entre 2015 et 2016, -2,2 % entre 2016 et 2017 et -6,6 % dans les quatre premiers mois de 2018, affectant les dépenses courantes (dépenses en salaire), et plus particulièrement celles en capital. Le solde négatif s'est pourtant creusé car les recettes ont davantage baissé que les dépenses, soit respectivement pour les mêmes dates : -3,8 %, -1,5 % et -2,9 % en raison de la récession de 2016 (-2,3 % de croissance du PIB), de la faible reprise de 2017 (2,8 %), puis de la crise en 2018.

En conséquence, la hausse de la dette publique en pourcentage du PIB s'est accélérée. Elle est en effet passée de 52,6 % au début de la présidence Macri à 82 % en septembre 2018. Compte tenu de la difficulté à diminuer les dépenses publiques, malgré les injonctions du FMI et en raison de la hausse du service de la dette publique consécutive, il est fort probable qu'elle dépasse 90 % du PIB à la fin de 2018.

Les deux déficits « jumeaux », externe et interne, révèlent le pari perdu par le président Macri et son gouvernement. Celui-ci consistait à libéraliser les comptes internes (réduction des dépenses publiques autres que celles du service de la dette[5], baisse des subventions notamment sur l'énergie, contestées parfois par les tribunaux) et les comptes externes afin d'accéder aux marchés financiers pour financer les déficits et trouver ainsi les moyens de relancer une croissance devenue atone. La croissance retrouvée devait alors faire baisser mécaniquement le déficit budgétaire et l'afflux de capitaux étrangers compenser le déficit de la balance des comptes courants. Les capitaux autres que les capitaux spéculatifs ont été très modérément au rendez-vous, exception faite des investissements à venir sur le gaz de schiste.

[4] Le solde de la balance courante est celui de la balance commerciale auquel s'ajoute celui des services, c'est-à-dire l'ensemble des revenus des facteurs : principalement le service de la dette en forte hausse avec l'endettement croissant depuis la présidence de M. Macri, les dividendes rapatriés, le tourisme à l'étranger, le paiement de royalties, etc. Le solde du budget est la différence entre les dépenses publiques et les recettes publiques. Le solde dit primaire ne tient pas compte du service de la dette publique interne.

[5] Avec cependant une exception notable : le gouvernement a eu « l'intelligence politique » de ne pas ou peu toucher aux politiques sociales engagées sous la présidence de C. Kirchner, notamment les retraites et les transferts aux catégories les plus pauvres comme le programme AUH, ce qui lui a probablement permis de gagner les élections intermédiaires (municipales et provinciales) à mi-mandat. Celles-ci sont cependant menacées aujourd'hui de fortes amputations.

Cette politique économique devait également réduire le taux d'inflation. Les responsables argentins pensaient que la diminution des subventions allait altérer les prix relatifs, et la perte de pouvoir d'achat censée en résulter devait réduire les pressions inflationnistes, compensant ainsi la hausse du prix de l'énergie causée par la suppression des subventions. Ce raisonnement s'est avéré erroné. La diminution des subventions et la baisse de la demande des ménages ont alourdi les coûts des entreprises qui ont répercuté cette hausse et cette réduction sur les prix.

Ainsi, la croissance est demeurée atone et les deux déficits « jumeaux » ont sapé la confiance des Argentins les plus riches. Les fuites de capitaux se sont alors fortement accrues[6] ; les marchés financiers ont surtout vu dans l'augmentation du taux d'intérêt une occasion de spéculer et non d'investir dans le secteur productif. Les titres libellés en pesos ou en dollars ont attiré les capitaux nationaux et étrangers, du fait des taux d'intérêt très élevés largement supérieurs au taux d'inflation, et les gains ainsi obtenus ont ensuite été placés à l'étranger. Comme le disait Carlos Diaz-Alejandro dans les années 1980, le gouvernement argentin emprunte les capitaux que des Argentins, puis des résidents étrangers, placent à l'étranger… pour permettre à ces derniers de placer à nouveau leur argent à l'étranger en toute légalité. Par ce mécanisme, désigné par l'expression « bicyclette financière », la dette publique et son service augmentent, ce qui accroît d'autant la difficulté de réduire les deux déficits jumeaux. La vitesse à laquelle ces derniers se sont creusés et leur ampleur annonçaient une crise de change. Celle-ci s'est manifestée avec une grande violence à la fin du premier semestre 2018.

Les décisions prises par le gouvernement pour enrayer le cycle crise-inflation-déficits, restaurer la confiance des marchés et obtenir une aide conditionnelle du FMI ont produit l'effet inverse de celui recherché. Les effets cumulatifs pèsent de tout leur poids sur le taux de change, la confiance des marchés est de moins en moins acquise. « Le gouvernement argentin est passé du ciel à l'enfer en mille jours » écrivait ainsi le journal d'affaires brésilien *O Valor* en septembre[7].

Au-delà de ses faiblesses structurelles et des erreurs de diagnostic du gouvernement pour juguler l'inflation et dynamiser la croissance, l'économie argentine souffre de trois handicaps : une sécheresse qui a affecté le secteur agricole et ses exportations, une sortie de crise économique du Brésil pour le moins médiocre et, au niveau international, un ralentissement des échanges internationaux et un retour au protectionnisme de la part des deux principales puissances, les Etats-Unis et la Chine. A cela s'ajoutent trois difficultés politiques majeures pour le gouvernement : l'appel au FMI (jugé co-responsable de la crise du début des années 2000), l'application d'un plan d'austérité aux conséquences sociales négatives (alors que s'ouvre une période électorale en vue des présidentielles de fin 2019), et une combativité sociale croissante.

[6] Les Argentins considèrent que tous les placements à l'étranger constituent des fuites de capitaux, légales ou non.

[7] D. Rittner, « O Governo Macri foi do céu ao inferno em mil dias. O que deu errado ? », *O Valor*, 12 septembre 2018.

Les déficits jumeaux, révélateurs de problèmes structurels

La reprimarisation de l'économie argentine, autrement dit le poids croissant de la production et de l'exportation de produits primaires dans l'économie du pays, a procuré des devises en abondance qui ont permis de masquer les difficultés croissantes du pays à produire dans de bonnes conditions de compétitivité.

Fortement dévalué en 2001-2002, le nouveau taux de change du peso a permis de stimuler la croissance sous la présidence de Néstor Kirchner (2003-2007). Le tissu industriel, protégé par la dévaluation et par des droits de douane élevés, a connu un processus de réindustrialisation. Sous le premier gouvernement de Cristina Kirchner (2007-2011), la situation a changé : l'inflation a cru et le gouvernement a décidé de la masquer en construisant un nouvel indice des prix. Le taux de change réel n'a cessé alors de s'apprécier, l'inflation réelle étant largement supérieure à la variation du taux de change nominal. Pour une base 100 au 17 décembre 2015, l'indice du taux de change réel multilatéral était à 158,8 au 31 décembre 2007, et à 108,5 au 31 décembre 2011 (la baisse signifiant une appréciation). La protection par le taux de change est plus ténue. La compétitivité acquise par le change se dégrade. En effet, plusieurs variables déterminent directement la compétitivité prix des marchandises : le taux de change, la productivité du travail et les salaires. Les salaires ont augmenté plus rapidement que la productivité, dont la croissance est restée faible, et le taux de change réel s'est fortement apprécié. A l'exception de 2009 (année de crise : -5,9 % pour le PIB), le solde de la balance commerciale de produits manufacturiers est devenu négatif dès 2007. Avec le second gouvernement de Cristina Kirchner (2011-2015), l'appréciation s'est poursuivie (entrecoupée d'une dévaluation de la monnaie nationale), son indice passant à 92,3 le 31 décembre 2013, puis à 78,5 le 16 décembre 2015. L'excédent résultant de la vente de matières premières a de plus en plus peiné à compenser les déficits industriels, et des mesures administratives ont été prises pour contenir ce déficit. Le président Macri a décidé de procéder à une dévaluation dès son arrivée au pouvoir, l'indice passant alors à 100 le 17 décembre 2015. Ensuite, malgré la décision de faire flotter le taux de change, le gouvernement a « défendu » la monnaie nationale, qui s'est appréciée de nouveau : l'indice était à 90,3 au 31 décembre 2016 et à 90,7 au 31 décembre 2017. La dégradation du solde de la balance commerciale des produits industriels s'est quant à elle accentuée. En 2018, la monnaie fortement attaquée s'est considérablement dépréciée.

A la différence du Brésil, ce ne sont pas les entrées nettes de capitaux et les surplus commerciaux obtenus grâce à la croissance des ventes de matières premières qui expliquent l'appréciation de la monnaie nationale, mais le décalage entre l'évolution du taux de change nominal et le taux d'inflation, plus particulièrement lors des deux mandats de la présidente Kirchner.

Avec la présidence Macri, la productivité du travail ne connaît pas de profonds changements et tend à stagner, comme lors des deux mandats de Cristina Kirchner. La baisse du pouvoir d'achat des salariés n'arrive pas à compenser l'effet négatif de l'appréciation de la monnaie nationale compte tenu de l'accroissement très faible de la productivité du travail. Si l'on ajoute à cette évolution le fait que les investissements en énergie et infrastructures ont été très modestes, on comprend alors la difficulté à redresser les comptes de la balance commerciale de l'industrie.

Dans l'ensemble, le niveau de la productivité industrielle est faible comparé à celui des pays avancés. Selon Coatz et Schteingart[8], au taux de change peso-dollar 2005, avec une croissance de la productivité du travail dans le secteur industriel de 3 % par an aux Etats-Unis et de 4 % en Argentine, il faudrait cent un ans pour annuler le différentiel de productivité entre ces deux pays, et quinze si elle était de 10 % par an en Argentine. Le problème est qu'on est loin des 4 % par an.

Le gouvernement Macri n'a pas entrepris les réformes structurelles nécessaires pour modifier en profondeur les conditions d'insertion de l'Argentine dans l'économie mondiale, tant au niveau industriel que fiscal. Le taux d'investissement est faible, l'effort en recherche et développement est de l'ordre de 0,6 % du PIB, alors qu'il est d'environ 4,5 % en Corée du Sud par exemple.

L'économie du pays est vulnérable, dépendante du cours des matières premières et de l'accès aux marchés financiers internationaux. Cette vulnérabilité se manifeste par une profonde instabilité que les catégories les plus modestes ont payé au prix fort en 2018. Après s'être marginalisée ces soixante dernières années, l'Argentine est à la dérive.

[8] D. Coatz et D. Schteingart, « La industria argentina en el siglo XXI : Entre los avatares de la coyuntura y los desafíos estructurales », *Techint*, n° 353, septembre-décembre 2016, p. 43.

Pérou : la difficile cohabitation démocratique

par Gustavo Pastor

Le Pérou expérimente un difficile apprentissage de la démocratie qui implique la poursuite de la modernisation du pays dans un contexte de cohabitation conflictuelle entre le parti au gouvernement, Péruviens pour le changement (PPK[1]), et l'opposition dominée par le parti Force populaire, héritier du capital électoral de l'ancien dictateur Alberto Fujimori. Cet antagonisme reflète la confrontation des deux sensibilités politiques qui ont dominé l'histoire politique du Pérou de ces trois dernières décennies : le fujimorisme et l'anti-fujimorisme. Nous revenons ici sur les moments forts de cette difficile cohabitation durant les deux premières années du gouvernement du PPK.

La fragilité politique de Pedro Pablo Kuczynski

Pedro Pablo Kuczynski a été élu président en 2016 après une campagne électorale agitée. Grâce au soutien des forces anti-fujimoristes, il a battu Keiko Fujimori avec 41 438 voix d'écart. D'emblée, il a dû faire face à une opposition majoritaire au Congrès (soixante-treize sièges sur cent trente), bien décidée à venger sa défaite en entravant systématiquement l'action du gouvernement.

Pour autant, la fragilité politique de Kuczynski tient aussi en partie à sa personnalité et à la série d'erreurs qu'il a commises. Son excessive confiance en soi l'a conduit à faire des déclarations qui ont souvent mis le gouvernement en porte-à-faux.

Parallèlement, l'attitude belliqueuse des fujimoristes s'est inscrite dans le cadre d'une stratégie de boycott des initiatives du gouvernement destinée à miner sa popularité, en pointant du doigt son inefficacité dans un contexte perturbé par les conflits sociaux, les désastres naturels (notamment la contamination pétrolière en Amazonie), les grèves constantes, l'insécurité, etc.

En dépit de la complexité des relations entre l'exécutif et le législatif, des marges de négociation ont été préservées. Ainsi, le Congrès a pu accorder sa confiance au gouvernement, lui délégant même ponctuellement certaines prérogatives et votant parfois ses lois, surtout dans le domaine économique. En échange, les fujimoristes se sont vus attribuer certaines directions d'agences publiques comme la Superintendance nationale des douanes et de l'administration fiscale (SUNAT), le défenseur du peuple (institution indépendante chargée de protéger les droits constitutionnels) ou la Banque centrale. A chaque nomination, le président Kuczynski est apparu en position de faiblesse, sans doute parce que ses pratiques démocratiques n'étaient pas adaptées pour affronter l'autoritarisme agressif du fujimorisme. En dépit des négociations, l'opposition a continué à interpeler les ministres. En décembre 2016, le ministre de l'Education a été censuré par les parlementaires et a dû quitter ses fonctions.

[1] Le sigle de ce parti reprend les initiales de son fondateur Pedro Pablo Kuczynski.

Ces affrontements constants entre les différents pouvoirs ont conduit le cardinal du Pérou, Juan Luis Cipriani, à proposer une médiation. Une rencontre a bien eu lieu, mais elle n'a pas empêché la guerre de se poursuivre, voire même de s'intensifier avec les révélations de l'affaire Oderbrecht en janvier 2017. Le scandale a eu des retombées importantes au Pérou car il a impliqué de nombreux dirigeants politiques, chefs d'entreprise et hauts fonctionnaires. Il a aussi contribué au ralentissement de la croissance économique, dans la mesure où de grands projets d'infrastructures ont été paralysés. Parmi les dirigeants politiques impliqués figurait l'ancien président Alejandro Toledo (2001-2006), accusé d'avoir reçu vingt millions de dollars de pots-de-vin de cette entreprise brésilienne dans le cadre de la construction de la route interocéanique. Ce dernier vivant aux Etats-Unis, une procédure d'extradition a été engagée à son encontre. Les confessions de Marcelo Oderbrecht ont aussi permis de dévoiler un financement illégal des campagnes électorales des présidents Alan Garcia (2006) et Ollanta Humala (2011), ou encore de Keiko Fujimori (2011) et de l'ancienne maire de Lima Susana Villarán (2013). Une enquête préliminaire a débouché sur l'incarcération de Humala et de sa femme entre juillet 2017 et avril 2018.

Le président Kuczynski a aussi été impliqué dans l'affaire lorsque Marcelo Oderbrecht a révélé qu'il l'avait embauché comme consultant après sa participation au gouvernement Toledo. Bien qu'il ait nié ces allégations, la presse s'est mise à enquêter sur ses affaires au moment où le phénomène climatique el Niño provoquait d'importants dégâts dans le pays (mars-avril 2017)[2].

Le fujimorisme a clairement exploité les difficultés de Kuczynski en poussant à la démission son ministre des Transports et des Communications et vice-président Martín Vizcarra, en mai 2017, après l'avoir accusé d'avoir signé un contrat de construction d'un aéroport qui portait préjudice à l'Etat. En juin de la même année, c'est le ministre de l'Economie Alfredo Thorne qui démissionnait après la révélation d'une conversation téléphonique au cours de laquelle il tentait d'influencer le Contrôleur de la République à propos de la construction de cet aéroport.

Les fujimoristes se sont ensuite attaqués à la nouvelle ministre de l'Education en l'accusant de ne pas avoir su gérer une grève des enseignants qui a duré quatre mois. Cette fois pourtant, le président a choisi l'affrontement en posant au Parlement une question de confiance relative à sa politique éducative. Le vote a provoqué la démission de l'ensemble du gouvernement, mais comme le permet la Constitution, le président a pu alors brandir la menace d'une dissolution en cas de nouvelle censure.

Le changement de gouvernement

Le président Kuczynski a ensuite procédé à la nomination d'un nouveau gouvernement, dirigé par la parlementaire et deuxième vice-présidente Mercedes Aráoz. Il pensait que cette dernière saurait à ce titre améliorer les relations avec le Parlement. Toutefois, le profil technocratique de ce nouveau gouvernement n'a pas facilité les relations avec les parlementaires.

[2] Selon les déclarations du ministre de l'Intérieur Jorge Nieto, el Niño a produit d'importants dégâts matériels et cent un morts (*Perú 21*, 3 avril 2017).

Durant cette période, le gouvernement et certains parlementaires (dont Kenji Fujimori, fils d'Alberto Fujimori) négociaient discrètement la libération de l'ancien dictateur en échange d'un soutien politique. Si la qualification du Pérou pour la coupe du monde de football en Russie et la visite du pape ont octroyé un court répit au président, sa situation a très rapidement continué à se dégrader au fur et à mesure qu'avançait l'enquête sur les présomptions de corruption. Après avoir déclaré sous serment qu'il n'avait jamais travaillé pour Oderbrecht, Kuczynski a dû admettre publiquement qu'il avait menti et que son entreprise s'était effectivement associée à l'un de ses projets. Des investigations journalistiques ont également montré qu'une autre de ses sociétés avait réalisé de nombreuses missions pour Oderbrecht qui impliquaient de graves conflits d'intérêt. L'opposition fujimoriste au Congrès en a profité pour exiger la démission immédiate du président et menacer d'engager une destitution par la voie parlementaire s'il s'y refusait.

Dans un premier temps, le président a pu compter sur le soutien des forces politiques anti-fujimoristes. Le 22 décembre 2017, les fujimoristes n'étaient pas parvenus à réunir les quatre-vingt-sept voix nécessaires pour le destituer. La gauche s'était abstenue et, contre toute attente, onze parlementaires fujimoristes, Kenji Fujimori en tête, avaient voté contre.

Deux jours plus tard, le président commettait une nouvelle erreur qui lui faisait perdre ses derniers soutiens politiques. En graciant Alberto Fujimori pour « raisons humanitaires », il a provoqué la réaction unanime de tous les défenseurs des droits de l'homme dans le pays. De nombreux ministres ont alors choisi de quitter le gouvernement, et la gauche en a profité pour réclamer un nouveau vote de censure à l'Assemblée.

Isolé, Kuczynski a bien tenté d'acheter le soutien de certains parlementaires fujimoristes de la fraction de Kenji, en leur promettant de juteux contrats de construction d'infrastructures dans leur région. Mais le 21 mars, des vidéos étaient publiées qui montraient des négociations portant sur ces contrats. Les manœuvres du gouvernement étaient ainsi mises à nu, et le jour même le président démissionnait.

Le nouveau style du président Vizcarra

Le vice-président Martín Vizcarra occupait les fonctions d'ambassadeur du Pérou au Canada quand il a été appelé à succéder à Kuczynski. Le choix de certains membres de son gouvernement lui a immédiatement valu des tensions au sein de sa famille politique : nommé Premier ministre, César Villanueva avait été l'un des promoteurs de la procédure de destitution de Kuczynski ; Salvador Heresi, à la justice, avait lui aussi œuvré en ce sens.

Pour autant, les relations entre Vizcarra et sa base parlementaire se sont vite améliorées, à mesure que le climat se dégradait avec les fujimoristes. Dans la rue, les mobilisations contre le pardon octroyé à Fujimori n'ont pas cessé. La corruption a aussi été dénoncée par des manifestants qui ont commencé à reprendre le slogan « qu'ils s'en aillent tous », inventé par les Argentins en 2001. La grève des professeurs s'est durcie et d'autres motifs d'insatisfaction sont apparus : arrivée massive de migrants vénézuéliens et ralentissement de la croissance économique, qui a provoqué la démission du ministre de l'Economie David Tuesta. De leur côté, les fujimoristes ont suspendu Kenji Fujimori et ses partisans de leur groupe parlementaire pour avoir tenté de briser l'unité du mouvement.

Durant les premiers mois de son mandat, Vizcarra n'a pas semblé suivre une stratégie précise. Il s'est montré conciliant avec l'opposition, ce qui s'est traduit par une baisse de sa popularité. En deux mois, son taux de réprobation est passé de 19 % à 44 %[3].

En juillet, un nouveau scandale de corruption a éclaté, cette fois dans les milieux judiciaires. Des enregistrements ont dévoilé des pratiques illicites de négociation de peines de prison en échange d'argent. D'autres ont porté sur la manipulation de concours publics pour la désignation de juges, provoquant des réactions d'indignation dans tout le pays.

Les médias se sont déchaînés pendant des semaines sur ce scandale, utilisant des centaines d'enregistrements compromettants. Les liens entre certains dirigeants politiques et les hauts fonctionnaires du pouvoir judiciaire ont été portés à l'attention du public. L'impact a été conséquent : la quasi-totalité des personnes impliquées dans les enregistrements ont été destituées ; le ministre de la Justice, tous les membres du Conseil national de la magistrature (chargé de nommer les juges) et le président du pouvoir judiciaire ont dû démissionner, et de nombreuses peines de prison ont été prononcées.

L'affaire a été tout aussi dévastatrice pour les fujimoristes. La façon dont le groupe a pris la défense de certains accusés a provoqué un rejet généralisé dans l'opinion. Le président Vizcarra a alors cherché à tirer profit de cette situation en affichant la plus grande fermeté. La lutte contre la corruption est soudainement devenue sa priorité. Dans un discours prononcé à l'occasion de la célébration du « jour de la patrie », il a annoncé le lancement d'une vaste réforme du pouvoir judiciaire. Quatre initiatives de réforme politique ont été proposées au Parlement, qui devaient ensuite être soumises à référendum. Bien reçues par la population, elles ont fait bondir le taux de popularité du président de 39 % à 61 % en quelques semaines[4]. A partir de ce moment-là, ce dernier s'est efforcé de convaincre le Parlement de voter les projets de réforme concernant non seulement le pouvoir judiciaire, mais aussi le financement des partis politiques, le retour au bicaméralisme et l'interdiction de la réélection immédiate des parlementaires. Deux mois plus tard, se sentant soutenu par l'opinion, il a posé la question de confiance au Parlement qui, le 17 septembre, sous la menace d'une dissolution, a décidé de voter les quatre réformes. La pression sur les fujimoristes s'est amplifiée en octobre, quand un juge a annulé le pardon accordé à Fujimori et ordonné son retour en prison.

Aux élections municipales et régionales du 7 octobre 2018, les fujimoristes ont récolté le produit de leur très impopulaire stratégie d'obstruction. Leur candidat à la mairie de Lima a obtenu 2 % des suffrages et Force populaire n'a emporté que seize municipalités sur les mille huit cents que compte le pays[5]. Trois semaines plus tard, Keiko Fujimori a été incarcérée pour trente-six mois, dans le cadre d'une enquête sur le financement illicite de sa campagne par Oderbrecht.

[3] Enquête réalisée par Pulso Perú pour la revue *Gestión* (8 juin 2018).

[4] Enquête Ipsos Pérou du 12 octobre 2018 : la popularité de Vizcarra est passée de 35 % en juin à 46 % en août, puis à 61 % en octobre.

[5] Données officielles (ONPE).

En définitive, personne n'est sorti vainqueur ou vaincu de la crispation politique continue qu'a connue le Pérou en 2017-2018. Toutefois, cette dernière a contribué à miner la démocratie, dont les soutiens sont déjà particulièrement faibles à l'échelle latino-américaine[6]. Les responsables politiques ont fait preuve de bien peu de maturité en se préoccupant essentiellement de leurs propres intérêts et non des problèmes des Péruviens.

Traduit par Olivier Dabène

[6] Selon les enquêtes du Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de ces dernières années (**www.vanderbilt.edu/lapop/**).

Deuxième partie

L’Amérique latine face à l’histoire

L'Organisation des Etats américains (1948-2018) : crise organisationnelle ou fragmentation du multilatéralisme régional ?

par Damien Larrouqué et Kevin Parthenay

Institutionnalisant un système interaméricain de coopération, l'Organisation des Etats américains (OEA) a vu le jour en 1948, à l'occasion de la neuvième Conférence internationale des Etats américains qui a réuni une vingtaine de pays à Bogota. Sa création est venue parachever plusieurs initiatives de coopération continentale qui se sont succédé depuis l'Union internationale des républiques américaines de 1890. L'OEA a par ailleurs été fondée dans un contexte de prolifération des arènes multilatérales régionales où l'on a vu émerger également la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc). Elle s'inscrit ainsi dans un processus d'intensification du multilatéralisme latino-américain, lequel est communément qualifié d'« hémisphérisme » et repose sur des valeurs et un agenda communs[1].

Si l'OEA se résumait initialement à la tenue d'une conférence interaméricaine annuelle, elle s'est rapidement dotée d'une structure complexe composée d'une assemblée générale, d'une réunion des ministres des Relations extérieures, d'un conseil de l'OEA (devenu depuis le Conseil permanent), d'un secrétariat général et enfin d'un conseil économique et social interaméricain. L'OEA porte l'ambition de constituer une arène multilatérale pour le continent américain en incluant l'ensemble des membres de l'hémisphère (à l'exception de Cuba, suspendu depuis 1962).

Selon l'article premier de la Charte de 1948, les Etats signataires ont pour vocation de garantir « un ordre de paix et de justice, de maintenir leur solidarité, de renforcer leur collaboration et de défendre leur souveraineté, leur intégrité territoriale et leur indépendance » sous l'égide des Nations unies. Dans le préambule de cette même charte, l'OEA considère la démocratie représentative comme une condition « de la stabilité, de la paix et du développement de la région ». L'article 108 prévoit par ailleurs la création d'une entité baptisée Commission interaméricaine des droits de l'homme dont la mission principale est de « promouvoir le respect et la défense des droits de l'homme et de servir, en ce domaine, d'organe consultatif à l'Organisation ».

Au premier abord, le bilan de l'OEA en matière de démocratie et de défense des droits de l'homme est en demi-teinte. Malgré la suspension de Cuba en 1962, l'organisation a été relativement impuissante face à la montée des régimes autoritaires dans les années 1960-1970. Considérée de surcroît comme l'expression institutionnelle d'un « panaméricanisme » dominé par les Etats-Unis, elle a fait l'objet de nombreuses critiques de la part de certains gouvernements (dans la période récente, le Venezuela, la Bolivie, l'Equateur ou encore le Nicaragua). Durant la guerre froide, l'OEA s'est présentée comme le bras diplomatique de l'anticommunisme piloté par la puissance américaine. Aujourd'hui encore, les rivalités entre son secrétaire général, l'Uruguayen Luis Almagro, et le président du Venezuela Nicolás Maduro (soutenu

[1] R. L. Rosenberg, « The OAS and the summit of the Americas : Coexistence, or integration of forces for multilateralism ? », *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, n° 1, 2001, p. 82.

par les membres de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques) reflètent cette tension cristallisée autour de la domination présumée des Etats-Unis sur une organisation qu'ils financent à hauteur de 60 %[2].

Ce n'est qu'à partir des années 1990 que l'action en faveur de la démocratie a été renforcée, avec le renouvellement de son engagement en la matière au sein du système interaméricain (juin 1991) et le vote de la résolution 1080 qui établit des mécanismes institutionnels pour protéger et promouvoir les idéaux démocratiques, tels que la réunion d'urgence du comité permanent en cas de crise. Le protocole de Washington de 1997 permet quant à lui de suspendre un pays membre dont le gouvernement légitime aurait été renversé par un coup de force, à la condition de réunir deux tiers des voix des Etats siégeant au Conseil permanent. Cette nouvelle disposition a été confortée par l'article 21 de la Charte démocratique interaméricaine (CDI) qui a été adoptée à Lima en présence de Colin Powell, secrétaire d'Etat de George W. Bush, le 11 septembre 2001. C'est d'ailleurs au titre de cet article, et précisément au motif d'une « interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique », que le Honduras a été suspendu en juillet 2009 et que Mike Pompeo, le secrétaire d'Etat du président Trump, a essayé de suspendre le Venezuela en juin 2018.

En dépit des rapports de force diplomatiques qui entravent son action, l'OEA s'est positionnée avec force sur le terrain de la défense de la démocratie et de la protection des droits fondamentaux sur l'ensemble du continent. A l'occasion de son soixantième anniversaire, nous dressons son bilan en nous intéressant à deux des principaux mécanismes qui lui ont valu une très grande reconnaissance internationale, notamment auprès des instances européennes : les missions d'observation électorale et le système interaméricain des droits humains (SIDH), via le rôle fondamental joué par la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH).

Un déploiement continental pour les missions d'observation électorale

Les missions d'observation électorale (MOE) ont été mises en œuvre par l'OEA dès 1962. Depuis cette date, deux cent quarante-six missions ont été organisées dans vingt-sept des trente-quatre Etats membres, déployant plus de dix mille observateurs internationaux[3]. Ces missions constituent un outil de « coopération technique électorale pour les pays membres visant à une amélioration constante des pratiques et réglementations en la matière »[4].

On distingue traditionnellement trois séquences dans les MOE. Une première génération, entre 1962 et le début des années 1990, s'est caractérisée par une dimension symbolique et une présence limitée dans les Etats membres. La deuxième génération prend naissance lors de la MOE organisée au Nicaragua pour les élections de 1990. A cette occasion, l'observation électorale accompagne « un processus intimement lié aux transformations politiques et culturelles

[2] B. Le Chaffotec, « La politique régionale des Etats-Unis depuis la fin de la guerre froide. Une nouvelle *Frontier* pour l'hémisphère occidental ? », *Histoire, économie & société*, Vol. 33, n° 1, 2014, p. 108.

[3] DECO/OEA : **www.oas.org/es/sap/deco/ACERCA.ASP**

[4] *Idem*.

dans les pays de la région »[5]. A partir de 2001, une troisième génération de MOE se développe avec la signature de la CDI. Dans le Chapitre V de la CDI, les MOE constituent un « instrument de consolidation de la démocratie » pour les Etats membres. Cette troisième génération se caractérise par l'élaboration d'une méthodologie systématisée avec une tentative d'homogénéisation des pratiques d'observation (utilisation de formulaires standards, formations à l'observation, élaboration de manuels de mission, etc.). Les missions sont dès lors dotées d'une structure organisationnelle avec un chef de mission (traditionnellement un ancien chef d'Etat ou ministre des Relations extérieures), des coordinateurs régionaux (long terme), des experts thématiques et des observateurs de terrain (court terme). A partir d'un travail de terrain dense et articulé autour d'une conception spécifique de « l'élection démocratique » (inclusive, transparente, compétitive), chaque mission produit, à l'issue de l'élection, un rapport officiel entériné par les services du secrétaire général de l'OEA. Il formule des recommandations, par essence non contraignantes, destinées à améliorer le déroulement du processus électoral.

Toutefois, les MOE font l'objet de critiques quant à leur capacité à consolider ou à renforcer de manière effective les démocraties des Etats de la région. En effet, les rapports finaux d'observation de l'OEA se veulent les plus « diplomatiquement corrects » possible. De ce fait, leurs injonctions en matière de réforme électorale sont parfois jugées faibles et leurs interventions en matière de fraudes et de violations des normes démocratiques limitées, comme ce fut le cas lors des élections au Honduras en novembre 2017. Qui plus est, le déploiement d'une MOE se fait à l'invitation des Etats, qui peuvent donc refuser de se soumettre à une observation électorale sur leur territoire. Ce fut historiquement le cas du Chili, et plus récemment du Venezuela et du Nicaragua en raison des crispations politiques avec l'organisation.

La CIDH, pièce maîtresse du système interaméricain de défense des droits humains

Créée en 1959 afin de satisfaire à la promesse formulée dans la charte de l'OEA (article 108), la CIDH débute ses observations *in loco* deux ans plus tard, en mandatant ses commissaires en République dominicaine, pays qui négocie alors une transition démocratique incertaine et dans lequel elle réalise trois de ses quatre premières visites sur le terrain. Elle en a conduit pas loin d'une centaine depuis, dont les plus emblématiques restent vraisemblablement celle de 1979 en Argentine, où elle a révélé aux yeux du monde les crimes perpétrés par la junte militaire, et celle de 2015 au Mexique, où elle a notamment enquêté sur la disparition des quarante-trois étudiants d'Ayotzinapa.

Sur le plan juridique, son rôle s'est intensifié à partir de 1965, date à laquelle elle a été autorisée à recevoir des plaintes individuelles ou collectives alléguant de violations des droits de l'homme. En 1969, ces droits fondamentaux ont d'ailleurs été consacrés à l'échelle régionale par la fameuse Convention américaine relative aux droits humains, plus connue sous le nom de Pacte de San José. Entré en vigueur en 1978 après avoir été ratifié par un onzième Etat membre de l'OEA (Grenade), ce traité international est primordial car il fonde le SIDH. A la CIDH déjà existante, se greffe une nouvelle institution, la Cour interaméricaine

[5] SG/OEA, *Un manual para las misiones de observacion electoral de la OEA*, Washington D. C., 2006, p. 5.

des droits de l'homme, qui siège au Costa Rica. Organe judiciaire autonome, elle peut, dès lors qu'elle a été saisie par la CIDH, engager la responsabilité internationale et condamner les vingt-cinq Etats signataires[6], mais aussi émettre des recommandations juridiques si elle a été sollicitée en ce sens par un Etat membre de l'OEA.

Le SIDH est basé sur le principe *pro homine*, c'est-à-dire que l'interprétation d'une règle doit s'effectuer de la manière la plus favorable pour l'être humain. Concrètement, la CIDH est susceptible de juger recevable n'importe quelle pétition formulée par un citoyen ou un collectif associatif s'affirmant victime d'une violation de ses droits fondamentaux, sur la base de trois critères principaux : 1) reconnaissance d'un grave préjudice au regard de l'un des quatre-vingt-deux articles de la Convention américaine (interprétation juridique très large) ; 2) responsabilité effective ou morale de l'institution publique (par action ou omission) ; 3) épuisement des procédures juridiques nationales (pour les victimes, la CIDH est une instance de dernier recours). Si une pétition est jugée recevable, elle va alors mener une investigation, émettre d'éventuelles recommandations (par exemple solliciter la modification d'une disposition juridique contraire à la Convention américaine), et enfin, convoquer les représentants de l'Etat pour tâcher d'obtenir un arrangement à l'amiable avec la ou les victimes (par exemple des indemnisations financières ou symboliques). Dans le cas contraire, le dossier peut être renvoyé devant la Cour interaméricaine. Environ vingt mille pétitions ont été enregistrées à ce jour.

Toutefois, la CIDH ne fait pas qu'instruire les dossiers pour la Cour interaméricaine. Elle peut aussi exiger, à tout moment et à titre conservatoire, que soit suspendue, par exemple, la construction d'un barrage qui viendrait mettre en péril la survie d'une population indigène, ou encore qu'un témoin ou un journaliste dans une affaire sensible soit placé sous protection policière. Enfin et surtout, elle est la principale vigie des droits humains du continent américain. Chaque année, elle publie plusieurs volumineux rapports thématiques consacrés à la liberté d'expression, aux discriminations sexuelles ou encore à la situation carcérale, dans lesquels sont scrupuleusement recensées toutes les atteintes aux droits fondamentaux qui lui ont été rapportées dans les différents pays de la région.

Or ces dernières années, la CIDH s'est retrouvée à plusieurs reprises dans l'œil du cyclone. En 2012, certains pays de la région tels que l'Equateur, le Venezuela et le Nicaragua lui ont farouchement tenu tête eu égard à ses récriminations concernant la question de la liberté d'expression. Ils ont réussi à fédérer dans leur fronde d'autres pays de la région jusque-là plutôt présentés comme les « bons élèves » du système – dont le Brésil, passablement froissé par l'injonction de suspendre momentanément de grands travaux d'infrastructures hydroélectriques en Amazonie. Ce conflit a accentué les problèmes budgétaires et le déficit de financement chronique de l'institution, au point de la plonger dans une situation critique en mai 2016[7]. Avec un budget représentant à peine 6 % de celui de l'OEA, elle n'était plus en mesure de remplir ses fonctions. A l'heure actuelle, sa situation financière reste précaire, d'autant plus que son principal contributeur a toujours été les Etats-Unis, pays qui n'a pas ratifié le Pacte de San José et qui est aujourd'hui dirigé par un président peu amène envers ce type d'engagement.

[6] Les Etats-Unis, le Canada et plusieurs petits pays des Caraïbes dont les Bahamas n'ont pas ratifié le traité.

[7] CIDH, « Grave crisis financiera de la CIDH lleva a suspensión de audiencias e inminente pérdida de casi la mitad de su personal », communiqué de presse du 23 mai 2016, **www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/069.asp**

Un forum interaméricain utile, mais divisé et concurrencé

Longtemps réputée inféodée aux Etats-Unis, l'OEA demeure l'un des principaux forums diplomatiques du continent américain. Sa légitimité internationale s'est consolidée à la faveur de la fin de la guerre froide. Si elle fait désormais la promotion des normes démocratiques et des droits humains sur l'ensemble du continent, elle n'en reste pas moins fragile du fait des règles de fonctionnement multilatérales qui accordent un pouvoir de veto à des coalitions minoritaires d'Etats. Du Venezuela au Nicaragua en passant par Haïti, les crises politiques récentes qui bouleversent l'échiquier régional rendent compte des divisions qui traversent l'organisation et mettent en cause son efficacité voire sa crédibilité. Ne disposant pas de mécanismes de pression contraignants, l'OEA est à la peine pour apporter des solutions diplomatiques autres que la publication de communiqués de presse effrontés ou de simples déclarations d'intention. De plus, l'institution qui siège à Washington est régulièrement soumise à la concurrence d'autres entités régionales. Ce fut notamment le cas au début de la décennie avec la création de la Communauté des Etats latino-américains et caraïbéens (Celac), qui avait pour objectif de réintégrer Cuba et de constituer une arène multilatérale latino-américaine en écartant les Etats-Unis et le Canada. Cette organisation régionale est toutefois restée lettre morte du fait de la polarisation des Etats du continent.

En somme, l'OEA a rendu possible un dialogue ininterrompu entre ces Etats. Depuis sa fondation, elle a attiré l'attention de la communauté latino-américaine sur des problématiques spécifiques liées aux droits fondamentaux et a tenté d'œuvrer à la consolidation de la démocratie, en renforçant notamment son pilier électoral. Dans la période contemporaine, le constat général que l'on est amené à dresser sur l'OEA est moins celui d'un affaiblissement de sa légitimité politico-diplomatique, que d'une double tendance à l'épuisement de l'aspiration politique panaméricaine (le fameux rêve de Bolivar) et à la fragmentation du multilatéralisme régional[8].

[8] K. Parthenay, « La crise au Venezuela et la fragmentation du multilatéralisme latino-américain », Note de recherche IRSEM, n° 50, 2018.

1968 : la génération rebelle

par David Díaz Arias

Le 2 octobre 2018 au petit matin, un bâtiment de l'Université nationale autonome du Mexique (Unam) s'est soudainement illuminé avec le slogan « Plus jamais 68 ». Ainsi, les universitaires mexicains rendaient hommage aux étudiants lâchement assassinés par l'armée en 1968 à Mexico. Ces jeunes, considérés par leurs parents comme rebelles au sens politique et culturel du terme, avaient pris part à une grande vague de révolte qui submergeait le système monde cette année-là, déstabilisant les bases de la politique et des sociétés telles qu'elles étaient alors conçues[1].

Cinquante ans après l'avènement de ce mouvement qui voulait changer le monde, il est intéressant de revenir sur les principaux événements qui l'ont vu naître, sur sa contribution à la construction identitaire de la jeunesse latino-américaine et sur la manière dont il a marqué l'Amérique du Sud.

Jeunes rebelles

En 1968, la jeunesse embrase le continent, du Mexique à la Patagonie[2]. Le cas le plus connu est celui du Mexique, où les jeunes se mobilisent pour organiser des manifestations entre le 22 juillet et le 2 octobre 1968. Le cycle de protestations débute en réaction à l'intervention de policiers anti-émeutes (*granaderos*) pour mettre fin à des échauffourées entre étudiants d'universités rivales. La mobilisation grandit rapidement jusqu'à déboucher sur une grève étudiante de plusieurs jours. Des manifestations réunissant plusieurs centaines de milliers de jeunes sont alors durement réprimées. Entre le 18 septembre et le 1er octobre, l'armée occupe le campus de l'Unam, en violation de l'autonomie dont jouit cette université. L'épisode le plus violent a lieu le 2 octobre quand, lors d'un rassemblement sur la place des trois cultures dans le quartier de Tlatelolco, au centre de la capitale, l'armée ouvre le feu et massacre plusieurs centaines d'étudiants, le nombre exact de victimes demeurant ignoré à ce jour[3].

En Amérique du Sud, la problématique est similaire. Au Brésil, où un coup d'Etat a installé une dictature militaire en 1964, un groupe d'étudiants proteste à Rio de Janeiro en mars 1968 contre le délabrement de leur cafétéria. L'armée intervient et tue l'un d'eux, Edson Luís, dont le nom restera gravé dans les mémoires. Ses funérailles sont l'occasion de nouvelles manifestations qui s'étendent à une quinzaine de grandes villes du pays. Le 1er mai 1968, un immense cortège de jeunes envahit São Paulo. Le 23 juin, de violents affrontements opposent jeunes et ouvriers à l'armée à Rio de Janeiro. Trois jours plus tard, cent mille jeunes manifestent leur colère.

[1] I. Wallerstein, « 1968 : The great rehearsal », *in* T. Boswell (dir.), *Revolution in the World System*, New York, Greenwood Press, 1989, pp. 19-20.

[2] Jeffrey Gould a réalisé un important travail de reconstruction des principaux événements animés par la jeunesse latino-américaine qui mérite une attention particulière : J. L. Gould, « Solidarity under siege : The latin american left, 1968 », *American Historical Review*, Vol. 114, n° 2, 2009, pp. 348-375.

[3] E. Carey, *Plaza of Sacrifices : Gender, Power, and Terror in 1968 Mexico*, New Mexico, The University of New Mexico Press, 2005.

Comme dans le cas mexicain, l'armée brésilienne occupe le campus de l'Université de Brasilia le 29 août 1968. En décembre, la dictature promulgue l'Acte institutionnel n° 5 qui interdit toute forme de manifestation[4].

En cette tumultueuse année 1968, un autre mouvement étudiant de grande ampleur secoue l'Uruguay où des manifestations sont violemment réprimées en mai. Durant la première semaine de juin, une grève d'étudiants et de professeurs paralyse l'Université de la République. Les affrontements avec la police sont quotidiens et le 13 juin, le président Jorge Pacheco annonce des mesures de sécurité spéciales contre la « subversion » étudiante. Le 8 août, la police occupe le campus de l'université et assassine un étudiant, Líber Arce, qui devient un martyr du mouvement des jeunes. Le 21 septembre, deux autres étudiants sont tués. La police ferme l'université et les lycées entre le 22 septembre et le 15 octobre pour contenir la révolte[5].

En Argentine, un coup d'Etat avait débouché sur l'occupation des universités en 1966. Dans la ville historique de Córdoba, célèbre pour son mouvement étudiant de 1918, les jeunes avaient hissé le drapeau de la révolte, et l'armée avait réagi en tuant un étudiant, Santiago Pampillón, lui aussi érigé au rang de martyr de la jeunesse en Amérique latine. Fin juin 1968, les étudiants soutiennent la première grève générale de cette période mouvementée. Plus tard, en avril 1969, une manifestation étudiante s'organise pour protester contre la privatisation d'une cantine scolaire à Corrientes. Le 15 mai, les militaires y assassinent un autre étudiant, Juan José Cabral, et la répression généralisée provoque le décès d'autres jeunes à Rosario. A la fin de ce mois de mai, les étudiants occupent les rues des villes de Rosario et Cordoba, qui est totalement mise à sac (*cordobazo*)[6].

Jeunesse et changement

Quelle est l'origine d'une telle marée révolutionnaire, et quelles étaient les motivations de cette jeunesse ? Dans un entretien souvent cité, Pierre Bourdieu a fourni des clés de compréhension de l'apparition de ce nouvel acteur :

> « Un des facteurs de ce brouillage des oppositions entre les différentes jeunesses de classe, est le fait que les différentes classes sociales ont accédé de façon proportionnellement plus importante à l'enseignement secondaire et que, du même coup, une partie des jeunes (biologiquement) qui jusque-là n'avait pas accès à l'adolescence, a découvert ce statut temporaire, "mi-enfant mi-adulte", "ni enfant, ni adulte". Je crois que c'est un fait social très important. »[7]

[4] M. Ribeiro do Valle, *1968, O diálogo e a violência : Movimento estudantil e ditadura militar no Brasil*, Campinas, Unicamp, 1999.

[5] V. Markarian, *El 68 uruguayo : El movimiento estudiantil entre molotovs y música beat*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, 2012.

[6] S. Pujol, « Rebeldes y modernos. Una cultura de los jóvenes », *in* D. James (dir.), *Daniel, Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2003, pp. 283-327.

[7] P. Bourdieu, *Questions de sociologie*, Paris, Editions de Minuit, 1984, pp. 143-154.

En effet, l'apparition de la catégorie « jeunesse » est directement corrélée à l'extension et à la popularisation de l'enseignement secondaire et universitaire. Eric Hobsbawm a étudié ce phénomène lié à l'accélération de l'industrialisation et à l'apparition d'une société de consommation après la Seconde Guerre mondiale, ainsi qu'au déclin de la paysannerie et à la croissance de secteurs d'activité exigeant un niveau d'étude secondaire ou supérieur. Selon lui, avant la Seconde Guerre mondiale, l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne cumulaient cent cinquante mille étudiants pour un total de cent cinquante millions d'habitants, tandis qu'à la fin des années 1980, des pays comme la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, l'URSS, le Brésil, l'Inde, le Mexique et les Etats-Unis comptaient chacun plusieurs millions d'étudiants. Cette explosion des effectifs universitaires a eu pour effet inattendu de doter les étudiants d'un certain pouvoir politique et social à la fin des années 1960[8].

Un autre facteur de la consolidation d'une nouvelle identité des jeunes est l'avènement d'une société de masse et de consommation (radio, télévision, hausse du pouvoir d'achat). Une nouvelle « industrie culturelle » destinée aux jeunes se développe. La mode des *rock stars*, les nouvelles façons de s'habiller, sans chemise, avec des accessoires… autant de phénomènes qui permettent à la jeunesse de se forger une identité propre, très éloignée de celle de la génération de leurs parents ou grands-parents à la fin des années 1960.

Le rock and roll apparaît comme un vecteur de mobilisation sociale et culturelle pour les jeunes aux Etats-Unis et en Europe, mais aussi en Amérique latine[9]. Dans de nombreux pays du cône Sud, de jeunes rockers s'imposent sur la scène culturelle nationale avec des musiques stridentes qui non seulement changent la physionomie culturelle des pays, mais déclenchent une véritable révolution culturelle. C'est ainsi qu'apparaissent au Mexique Enrique Guzmán, César Costa et tant d'autres. En Argentine, le rock national se développe avec Los Gatos, Almendra et Manal, ou des musiciens comme Litto Nebbia, Luis Alberto Spinetta et Charly García. Au Pérou, c'est le groupe Black Sugar qui fait sensation.

De la même façon, la « nouvelle chanson latino-américaine » initie un genre musical très politisé qui rencontre un certain succès parmi les étudiants. Qu'elle s'appelle « *nueva trova* » à Cuba, « *nova cançó* » en Catalogne, « *canto livre* » au Portugal ou « *tropicália* » au Brésil, les chansons sont composées de textes politisés qui traitent de la lutte contre l'injustice, du colonialisme et de l'impérialisme.

Dans ce cadre, la révolution cubaine impose l'image de jeunes révolutionnaires qui gouvernent l'île après avoir renversé un dictateur. Che Guevara, assassiné en Bolivie en 1967 après avoir tenté de susciter un soulèvement paysan, est érigé en référence, en mythe et en icône pour la jeunesse rebelle mondiale[10].

[8] E. J. Hobsbawm, *The Age of Extremes : A History of the World, 1914-1991*, New York, Vintage Books, 1996, pp. 287-343 (*L'Age des extrêmes : le court xx^e siècle, 1914-1991*, Paris, Editions Complexe, 1999).

[9] D. P. Hernández, H. Fernández, E. Zolov, *Rockin' Las Americas : The Global Politics of Rock in Latin/o America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2004.

[10] E. J. Hobsbawm, *The Age of Extremes, op. cit.*, p. 443 ; J. L. Gould, « Solidarity under siege : The latin american left, 1968 », art. cité., p. 352.

Pour autant, dans le contexte de la guerre froide, ces jeunes ne souhaitent pas adopter le modèle suranné des partis communistes latino-américains. Ils cherchent plutôt leur propre voie vers la révolution sociale. En ce sens, ils aspirent à fonder une nouvelle gauche.

Comme le suggère Gould, en 1968, ces jeunes rebelles d'Amérique latine promeuvent un ethos égalitaire qui transcende les identités générationnelles et de classe, et qui s'exprime dans une conscience démocratique radicale. Ils organisent des assemblées d'étudiants pour s'informer et discuter de la situation de leurs pays, ce qui provoque un réveil politique et social dans un contexte qui, de multiples façons, attise leur aspiration à de profondes transformations. En termes de révolution, mais aussi de génération, ces jeunes vivent l'année 1968 en Amérique latine comme une fête qui prétend rompre avec le quotidien, remettre en question les rôles de genre, réinventer la politique de leurs pays, et ainsi avancer vers la fondation d'une nouvelle gauche[11].

La répression qui s'abat sur eux trouve ses origines dans le contexte de guerre froide. La réaction des gouvernements est virulente, et les étudiants y répondent souvent avec violence, dans un cercle vicieux fort propice à l'installation de régimes autoritaires. Ainsi, à la fin de l'année 1968, les mouvements étudiants sont défaits, et le temps de la répression anti-jeunes vient de commencer.

Jeunesse et guérilla

Dans plusieurs pays, des guérillas se forment, impulsées par la révolution cubaine puis stimulées par le mouvement soixante-huitard latino-américain : en Colombie (1964-2017), au Brésil (1968-1970), en Uruguay (1965-1973), en Argentine (1972-1979), au Nicaragua (1977-1979) et au Salvador (années 1980). Les jeunes rebelles qui affrontent les régimes autoritaires s'inscrivent dans une continuité et forment ainsi un pont entre les traditions de révolte du XIX^{e} siècle et le renouvellement des gauches de 1968. Ils font la synthèse entre les révoltes d'esclaves à l'époque coloniale (*quilombos*), les soulèvements indiens, la rébellion des libérateurs et intellectuels à l'époque des indépendances, la lutte anti-impérialiste et la révolution socialiste à l'échelle mondiale.

Ces mouvements révolutionnaires partagent des caractéristiques communes. En premier lieu, la révolution des guérillas latino-américaines est principalement conduite par des jeunes dotés d'un haut niveau d'éducation et élevés en milieu urbain. L'Amérique centrale est, de ce point de vue, une exception. Ensuite, ces jeunes rejoignent la guérilla parce qu'ils estiment qu'elle est l'unique moyen de transformer les structures sociales en Amérique latine. Par ailleurs, les divisions sont fréquentes au sein des guérillas, et la paysannerie adhère rarement aux mouvements de révolte animés par la jeunesse. Enfin, ces mouvements suscitent une réaction violente de la part des gouvernements et des appareils militaires. Au milieu des années 1980, les révolutions latino-américaines s'essoufflent. Les jeunes qui s'y sont engagés au péril de leur vie voient s'ouvrir une nouvelle période de l'histoire avec la chute du mur de Berlin (1989).

[11] J. L. Gould, « Solidarity under siege : The latin american left, 1968 », art. cité.

Avec la disparition des régimes socialistes entre 1990 et 1991, la fin du cycle révolutionnaire latino-américain semble proche. Pourtant, à la fin du XXe siècle, l'Amérique latine voit gonfler une vague de mouvements sociaux et de gouvernements de gauche qui, une nouvelle fois, remet en question les structures politiques de la région. Dans certains cas, leurs leaders sont d'anciens participants aux mouvements soixante-huitards : Hugo Chávez au Venezuela (âgé de 14 ans en 1968), Luiz Inácio « Lula » da Silva au Brésil (23 ans), Néstor Kirchner en Argentine (18 ans), Fernando Lugo au Paraguay (17 ans) et José Mujica en Uruguay (33 ans). Andrés Manuel López Obrador, élu président du Mexique en 2018, est aussi un jeune de 1968 (il avait 15 ans à l'époque).

La façon dont les événements de 1968 ont affecté ces dirigeants reste à déterminer, mais ils appartiennent tous à une génération qui a voulu changer le monde. Lorsqu'ils accèdent au pouvoir à la fin du XXe siècle et au début du XXIe, ils sont à la tête de mouvements opposés au néolibéralisme et à son empreinte en Amérique latine. Ils tentent de porter un nouveau projet politique qui bute sur de nombreux obstacles, et ne parviennent pas à mettre en œuvre les transformations sociales et économiques qu'ils appelaient de leurs vœux.

Quel a été l'impact immédiat de 1968 en Amérique latine ? En prenant la rue et la parole, ces jeunes ont affronté des régimes autoritaires et ont fait naître, lentement mais sûrement, une certaine espérance quant à l'avènement de la démocratie. Par ailleurs, ils ont vertement critiqué les partis communistes de tradition stalinienne et ont jeté les bases d'une possible rénovation des gauches du continent. Indiscutablement, ces jeunes ont aussi expérimenté de nouveaux moyens d'expression politique et d'appropriation de leurs corps qui les ont rendus facilement identifiables dans l'espace public. Les jeunes rebelles de 1968 en Amérique latine ont uni leurs voix à celles des jeunes qui ont ébranlé les structures de pouvoir en Occident des mois durant. Ce n'est pas le moindre des héritages.

Traduit par Olivier Dabène

La transition de 1978 en Bolivie

par Sebastián Urioste

La rapidité étonnante avec laquelle les grèves de la faim de 1978 accélérèrent la fin de la dictature militaire de Hugo Banzer et amorcèrent la transition démocratique en Bolivie requiert d'être analysée à l'aune du caractère à la fois autoritaire et précaire de son gouvernement.

Le Banzerato (1971-1978)

Le premier gouvernement de Hugo Banzer[1] inaugura une série de coups d'Etat militaires orchestrés tout au long des années 1970 en Amérique latine afin d'empêcher l'accès au pouvoir des mouvements et partis réformistes de gauche susceptibles de remettre en cause le capitalisme. Son caractère exceptionnellement répressif conjugué à ses ambitions en termes de développement économique le classent parmi les « Etats terroristes » de l'époque[2].

Ce nouveau régime militaire fut la réponse au gouvernement progressiste éphémère et accidenté du général Juan José Torres (octobre 1970-août 1971) qui avait publiquement proposé la moitié des ministères de son cabinet à la plus grande organisation syndicale socialiste, la Centrale ouvrière bolivienne (COB), tout en prônant l'intervention de l'Etat dans une économie mixte et la restriction des capitaux étrangers[3]. En janvier 1971, une première tentative de coup d'Etat menée par le colonel Banzer fut déjouée par la convocation à une grève générale et l'arrivée à La Paz de travailleurs des mines armés de fusils. En juin de cette même année, une « assemblée populaire » se réunit dans l'hémicycle de la Chambre des députés. « Organe de pouvoir populaire » opposé au « Parlement bourgeois », cette assemblée composée de représentants de syndicats et de partis de gauche proclama quelques jours plus tard qu'elle se constituait en « direction et centre unificateur du mouvement anti-impérialiste », dirigé par le « prolétariat » et avec pour finalité « la libération et l'instauration du socialisme en Bolivie »[4]. Parallèlement, à la fin du mois de juillet, une « avant-garde militaire du peuple » proclama la nécessité de créer une « armée du peuple », commandée par les sous-officiers et les sergents en service actif[5]. Cet appel fut décisif pour convaincre les militaires boliviens de renverser un des leurs et pour obtenir le soutien de partis politiques pourtant viscéralement ennemis. Ainsi, Banzer prit la tête d'un nouveau gouvernement au nom d'un Front populaire nationaliste (FPN) composé des forces armées et de deux partis nationalistes, le Mouvement nationaliste révolutionnaire (MNR) de Víctor Paz Estenssoro et la Phalange socialiste bolivienne (FSB)[6].

[1] Hugo Banzer Suárez fut élu président de la république de Bolivie en 1997 par le Parlement, après avoir obtenu la majorité des voix (20,9 % des suffrages exprimés) aux élections présidentielles.

[2] O. Dabène, *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2016, pp. 156-158.

[3] Le gouvernement du général Juan José Torres est souvent associé aux gouvernements militaires qualifiés de «progressistes» de cette période, tels que ceux de Juan Velázquez Alvarado au Pérou, du général Guillermo Rodríguez Lara en Equateur et du général Omar Torrijos Herrera au Panama.

[4] J. Dunkerley, *Rebelión en las venas*, La Paz, Plural, 2003, p. 241.

[5] G. Prado, *Poder y fuerzas armadas (1949-1982)*, La Paz, Los Amigos del libro, 1984, p. 322.

[6] Le MNR dirigea le coup d'Etat du 9 avril 1952. Cet événement précipita la défaite de l'armée et la « révolution

Très rapidement, une série de décrets établirent un cadre juridique spécifique pour traiter des délits politiques, notamment le rétablissement de la peine de mort en cas de participation à des guérillas[7], ainsi que la détention illimitée pour toute atteinte « à la tranquillité, l'ordre public et la sécurité de l'Etat »[8]. Un des pics de la répression advint à la fin de l'année 1972, quand le gouvernement dévalua le peso bolivien de 67 % pour obtenir un prêt de la part du Fonds monétaire international (FMI)[9]. Afin de contrecarrer les inévitables protestations qui ne manqueraient pas de s'ensuivre – aucune dévaluation n'avait eu lieu en quatorze ans – le colonel Banzer décréta l'état de siège dès le 22 novembre[10]. Quatre mois plus tard, en mars 1973, une loi de sécurité de l'Etat fut rétablie afin de « consolider le processus de développement »[11].

Si le mécontentement général fut temporairement maîtrisé, il n'en alla pas de même au sein du FPN. En août 1973, un groupe appartenant à la FSB tenta, sans succès, d'organiser un mouvement subversif à Santa Cruz. Par ailleurs, le coup d'Etat contre Salvador Allende au Chili en septembre de cette même année avait incité une partie des forces armées à suivre la tendance des pays voisins qui consistait à instaurer des dictatures exclusivement militaires[12]. En définitive, les mésententes concernant les élections prévues en 1974 conduisirent le MNR et le FSB à quitter officiellement le gouvernement.

En janvier 1974, le gouvernement, politiquement affaibli, décréta la réduction des subventions publiques à un éventail de produits de première nécessité afin de réaliser des économies. Contestées par des grèves et des marches de protestation, ces mesures furent surtout combattues dans la vallée de Cochabamba par des paysans qui n'avaient reçu aucun bon d'achat et se voyaient interdits d'augmenter leurs prix sur les marchés[13]. Ces derniers occupèrent des autoroutes en signe de protestation, ce qui fut assimilé à des activités subversives et déclencha l'instauration d'un autre état de siège, suivi d'un assaut combiné d'avions de chasse et de véhicules blindés. Connue sous le nom de « massacre de la Vallée », cette opération marqua la fin du « pacte militaire-paysan » initié par le général Barrientos en 1964[14].

---

nationale » dont les principales caractéristiques furent une réforme agraire et la nationalisation des mines des trois « barons » de Bolivie qui, ensemble, produisaient un quart de l'étain du monde. La principale opposition au MNR issue des classes moyennes s'organisa autour de la Phalange. Avant le coup de 1971, le MNR et la Phalange se considéraient comme des ennemis irréductibles. Voir S. Urioste, « Aux sources du coup d'Etat de 1964 en Bolivie », *in* Opalc, *Amérique latine. L'année politique 2014/Les Etudes du CERI*, n° 207-208, 2015, pp. 47-48.

[7] Décret-loi n° 9980 du 5 novembre 1971.

[8] Décret n° 10295 du 2 juin 1972.

[9] J. Dunkerley, *Rebelión en las venas*, *op. cit.*, p. 260.

[10] Après le coup d'Etat du 21 août, qui se solda par la mort de quatre-vingt-dix-huit personnes rien qu'à Santa Cruz, les organisations de défense des droits humains estiment qu'entre octobre 1971 et décembre 1972, deux cents personnes furent exécutées, 14 750 furent emprisonnées et 19 140 durent s'exiler (Voir J. Dunkerley, *Rebelión en las venas*, *op. cit.,* pp. 246 et 259).

[11] G. Prado, *Poder* y *fuerzas armadas (1949-1982)*, *op. cit.,* p. 350.

[12] *Ibid.*, pp. 358-359.

[13] J.-P. Lavaud, *L'Instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas de la Bolivie*, Paris, L'Harmattan/IHEAL, 1991, p. 192.

[14] Après avoir mis fin à la « révolution nationale » par un coup d'Etat en 1964, le général René Barrientos sut allier les syndicats paysans à son gouvernement afin de contrecarrer les mobilisations des ouvriers des mines et l'opposition émanant des classes moyennes. Voir S. Urioste, « Aux sources du coup d'Etat de 1964 en Bolivie », art. cité.

L'indignation qu'elle suscita conduisit le gouvernement à entreprendre des pourparlers avec le général Augusto Pinochet, président non élu du Chili, autour de la question maritime[15]. En avril 1974, un document du haut-commandement bolivien conclut que l'ajournement indéfini des élections prévues en 1975 serait une façon de garantir une trêve politique, assurant ainsi la bonne tenue des négociations avec le Chili[16]. Les protestations qui suivirent ces déclarations poussèrent le président Banzer, devenu général dans l'intervalle, à prolonger l'état de siège instauré en janvier.

En novembre 1974, un nouveau mouvement insurrectionnel de la Phalange, cette fois appuyé par le régiment d'élite Manchego, poussa le président Banzer à décréter l'état de siège dans toute la Bolivie et à commander personnellement la contre-attaque. Dans le « Statut de gouvernement » qui suivit ces opérations, le gouvernement assuma explicitement et par décret la responsabilité politique, administrative et gouvernementale des forces armées jusqu'en 1980 et déclina une palette de mesures afin de stimuler le « développement économique et social » du pays et consolider sa « sécurité interne et externe »[17]. Le chapitre « social » de ce décret disposait que le gouvernement pouvait désormais recruter n'importe quelle personne à travers un service civil obligatoire et la placer sous juridiction militaire. Les quatre derniers articles spécifiaient sa dimension coercitive : toute « activité politique ou de prosélytisme » était désormais interdite, et les directions des « entités patronales, syndicales, professionnelles, corporatives, étudiantes et universitaires » ainsi que toutes les « organisations et institutions publiques ou privées » qui se consacraient à des « tâches différentes de celles qui leur correspondaient » ou à des « activités d'ordre politique » seraient sanctionnées.

En juin 1976, le corps de l'ancien président Juan José Torres fut retrouvé à cent kilomètres de Buenos Aires, capitale où il vivait exilé depuis le coup d'Etat de 1971. Son assassinat fut immédiatement imputé à Banzer. Les manifestations de rejet et de deuil se propagèrent, particulièrement dans le campement minier de Siglo XX, épicentre de l'activité syndicale, et déclenchèrent un nouvel état de siège afin d'éradiquer les éléments subversifs portant préjudice au « plan quinquennal de développement »[18]. Six districts miniers furent déclarés « zones militaires », neuf cent cinquante ouvriers licenciés et plusieurs dirigeants exilés[19].

Une fin précipitée

Ce préambule sur le Banzerato était nécessaire pour comprendre les circonstances dans lesquelles eurent lieu les grèves de la faim de 1978. Ainsi, l'essoufflement progressif de la présidence Banzer est autant lié aux diverses oppositions de la société civile et des syndicats qu'à l'émiettement de sa coalition de gouvernement. Une fois que le pacte unissant les forces

[15] A la fin du XIXe siècle, la Bolivie perdit son accès à l'océan Pacifique après un conflit avec le Chili.
[16] G. Prado, *Poder* y *fuerzas armadas (1949-1982)*, *op. cit.*, pp. 367-368.
[17] Décret suprême n° 11947 du 7 novembre 1974.
[18] Décret n° 13641 du 9 juin 1976.
[19] J. Dunkerley, *Rebelión en las venas*, *op. cit.*, pp. 285 et 293.

armées et les syndicats paysans fut rompu et que l'alliance avec le MNR et la FSB fut brisée, sa marge de manœuvre et ses relais en dehors de l'armée furent considérablement réduits.

A ce constat, il convient d'ajouter deux éléments capitaux. En premier lieu, si le régime militaire de Hugo Banzer est souvent classé parmi les puissants et ambitieux « Etats terroristes » des années 1970, les forces armées boliviennes ne constituaient pas un monolithe, et l'autorité du président n'était pas incontestée. Comme le fait remarquer Jean-Pierre Lavaud :

> « Quand le général Hugo Banzer Suárez prend le pouvoir le 21 août 1971, l'armée est déjà installée au gouvernement depuis le 5 novembre 1964. Les coups d'Etat successifs qui l'ont agitée ont clairement montré qu'elle était divisée : clivages organisationnels traditionnels, d'armes, de génération, de promotion ; coupures entre les militaires des casernes et ceux qui ont des postes à responsabilité accusés de s'enrichir illicitement, ou de réprimer abusivement ; différends idéologiques qui opposent les nationalistes aux libéraux, et les constitutionnalistes aux partisans du maintien de l'armée à la tête du pays. La durée du gouvernement de Hugo Banzer incline à penser qu'il a réussi à réaliser au moins un semblant d'unité au sein des forces armées. En fait il n'en est rien. Les épurations d'officiers rivaux de haut rang et les tentatives réitérées de coup d'Etat en sont les signes les plus visibles. »[20]

Ainsi, Hugo Banzer dut rapidement écarter nombre de concurrents dans les rangs des forces armées, souvent en les faisant assassiner[21]. Cependant, c'est la négociation entamée avec le Chili autour de la question maritime qui renforça son opposition interne : les tractations avec Pinochet échouèrent et la possibilité même d'un troc territorial émut nombre d'officiers[22], à tel point que Banzer renonça à se présenter aux élections.

Le second point qui mérite d'être souligné est la forte dépendance du gouvernement Banzer à l'égard des Etats-Unis. Si le coup d'Etat de 1971 fut soutenu par le président Nixon, l'élection de Jimmy Carter en 1977 marqua un tournant. En effet, en plaçant les droits humains au centre de sa politique étrangère, le nouveau président américain contraignit le président bolivien à hâter les élections générales prévues pour 1980 par le Statut de gouvernement. Décision fut prise que le vote aurait lieu en 1978 et que son dauphin, le général Juan Pereda Azbun, ministre de l'Intérieur, serait le candidat des forces armées.

L'annonce de ces élections anticipées provoqua un appel d'air pour une campagne nationale et internationale en faveur d'une large amnistie des prisonniers et exilés à l'occasion des fêtes de Noël de 1977. Mais ces attentes furent déçues au vu du nombre limité de personnes que le gouvernement accepta de gracier. C'est dans ce contexte que, le 28 décembre, quatre femmes de mineurs de Siglo XX dont les époux se trouvaient emprisonnés ou licenciés, initièrent une grève de la faim, accompagnées de leurs enfants. Elles relayèrent alors une série de demandes qui circulaient à cette époque : amnistie générale pour tous les prisonniers ou exilés politiques, réintégration des salariés congédiés à cause de leurs activités syndicales, autorisation des organisations syndicales, suppressions des « zones militaires » dans les centres

[20] J.-P. Lavaud, *La Dictature empêchée. La grève de la faim des femmes de mineurs, Bolivie 1977*, Paris, CNRS Editions, 1999, p. 47.

[21] Tels furent notamment les cas des généraux Selich (1973) et Zenteno (1976). Voir *ibid.*, p. 48.

[22] *Ibid.*, pp. 51-52.

miniers[23]. Accueilli par l'archevêché de La Paz, ce premier piquet de grève fit boule de neige et mobilisa mille deux cents personnes, réparties dans vingt-huit groupes installés principalement dans des églises et composés de parents de détenus de l'Université Mayor de San Andrés, de l'Assemblée permanente des droits de l'homme de Bolivie (APDHB) et de l'Union des femmes de Bolivie.

Très vite, une des premières grévistes, Domitila Chungara[24] devint la porte-parole d'un mouvement qui, grâce à des réseaux de mobilisation préexistants et à la couverture radiophonique, suscita le soutien puis l'adhésion d'une multiplicité d'organisations, notamment la Fédération syndicale des travailleurs des mines de Bolivie – qui appela à une grève générale – et la Confédération nationale des ouvriers paysans de Bolivie. Il en fut de même pour des personnalités conservatrices mais hostiles à la dictature telles que l'ancien président Luis Adolfo Siles Salinas. Aspect crucial souligné par Jean-Pierre Lavaud, parmi les diverses ressources fournies par l'APDHB, organisation appartenant à l'aile progressiste de l'Eglise catholique, son « langage commun des droits de l'homme » devint une « idéologie mobilisatrice et fédératrice »[25] qui accompagna les manifestations de rue et les débrayages. Lorsque le gouvernement délogea et emprisonna les grévistes le 16 janvier, le reste de la hiérarchie de l'Eglise bascula dans le camp des contestataires, au point de menacer le président d'excommunication. Pis, des généraux à la retraite, parmi lesquels d'anciens ministres, publièrent un document réclamant expressément sa démission[26].

Acculé, le général Banzer céda sur toutes les revendications des grévistes. Le 9 juillet 1978, jour des élections, la fraude en faveur du candidat militaire fut d'une telle ampleur et les protestations si généralisées que Banzer rompit avec Pereda le 19 juillet. Ce dernier prit le pouvoir, mais fut à son tour renversé en novembre 1978 par de jeunes officiers qui convoquèrent de nouvelles élections pour le 1er juillet 1979. Mais la fragilité des gouvernements successifs, la polarisation entre les différents partis politiques, le maximalisme des syndicats ouvriers et la volonté de certains officiers et généraux de l'armée de rester au pouvoir retardèrent jusqu'en 1982 l'arrivée d'un président élu qui ne serait plus renversé par les forces armées.

En somme, les quatre longues et difficiles années de transition démocratique qui débutèrent en 1978 furent la conséquence de la fin précipitée d'une présidence qui ambitionnait de transformer l'économie du pays à l'aide d'un arsenal juridique particulièrement répressif et exhaustif, mais qui avait progressivement perdu les soutiens internes et externes dont elle disposait lors du coup d'Etat de 1971.

[23] Les informations contenues dans ce paragraphe et le suivant sont puisées dans le livre de référence en français sur les grèves de la faim de 1978 : J.-P. Lavaud, *La Dictature empêchée, op. cit.,* 1999. Voir Introduction (pp. 9-10), Chapitre I (pp. 55-56), Chapitre II (pp. 75-80, 83, 97-98), Chapitre III (pp. 137-138), Chapitre IV (pp. 166-167).

[24] Domitila Chungara (1937-2012) jouissait déjà d'une reconnaissance médiatique grâce à un livre témoignage qui avait été publié quelques mois plus tôt. Voir D. B. de Chungara, *Si me permiten hablar-testimonio de Domitila, una mujer de las minas de Bolivia*, Mexico, Siglo XXI, 1978.

[25] J.-P. Lavaud, *L'Instabilité politique de l'Amérique latine, op. cit.*, pp. 116 et 155.

[26] A. L. de la Calle, **«** Una huelga de hambre cambió los planes de Banzer **»,** *El País,* 10 février 1978.

Le plébiscite de 1988 : le début de la fin de la dictature militaire chilienne

par Manuel Gárate Château

Au-delà des débats relatifs aux caractéristiques de la transition politique et à l'héritage politique et social encore vivace de la dictature civilo-militaire du général Pinochet, le 5 octobre 1988 reste une date-clé pour les Chiliens, celle du retour à la démocratie[1].

En ce doux mercredi de printemps, un peu plus de sept millions d'électeurs exercèrent librement leur droit de vote pour la première fois en seize ans. Le régime avait préalablement organisé deux élections, mais sans listes électorales et sur fond de manipulations et de fraudes. Cette fois-ci, la différence résidait dans les pressions nationales et internationales pour le retour à la démocratie, exercées tant par divers pays européens et les Etats-Unis que par le Tribunal constitutionnel du Chili, récemment institué par la Constitution de 1980 (élaborée par le régime Pinochet). Contre toute attente, cet organisme avait établi une liste électorale et instauré un tribunal électoral indépendant afin de garantir la transparence des élections et le respect du résultat. En février 1987, après une longue interruption, les inscriptions sur les listes électorales avaient donc été ouvertes pour tous les Chiliens majeurs, et le Tribunal constitutionnel avait validé la loi permettant aux partis politiques de bénéficier à nouveau d'une personnalité juridique, après avoir été interdits après le coup d'Etat de 1973. Ainsi, la politique retrouvait ses droits et de nouveaux espaces de discussion s'ouvraient. Le fait est que les autorités étaient convaincues qu'en dépit de ces concessions, elles sortiraient vainqueurs du plébiscite, grâce à la croissance économique que connaissait le Chili, qui le distinguait des autres pays d'Amérique latine touchés par la crise de la dette.

En dépit des garanties minimales concédées par le régime, l'opposition hésitait à participer au plébiscite par crainte de légitimer une Constitution élaborée par la dictature. Elle soupçonnait aussi de possibles manipulations de la campagne, de l'exercice du suffrage et des résultats. Ces hésitations accentuaient les divisions au sein de l'opposition entre partisans d'une sortie négociée de l'autoritarisme et tenants d'un soulèvement populaire provoquant la chute du dictateur. Les premiers avaient commencé à négocier avec le régime dès 1983-1984, quand Sergio Onofre Jarpa, ministre de l'Intérieur de Pinochet, avait ouvert un espace de dialogue avec les dirigeants de l'opposition, au pire moment de la crise économique et des manifestations. C'est à ce moment-là que s'était imposée l'idée d'accepter les règles du jeu et le calendrier fixés par la Constitution de 1980, et d'utiliser ce moyen pour mettre un terme à la dictature et se débarrasser de Pinochet. Défendue par un petit groupe de dirigeants de la démocratie chrétienne, du parti radical et de quelques socialistes de tendance rénovatrice, cette ligne de conduite avait longtemps été jugée inepte jusqu'à ce que la stratégie alternative du soulèvement populaire (défendue par le Parti communiste) montre ses limites, en raison de la recrudescence de la répression consécutive à l'attentat manqué contre Pinochet en septembre 1986.

[1] M. A. Garretón, *El plebiscito de 1988 y la transición a la democracia*, Santiago du Chili, FLACSO, 1988. Sélection de podcasts et entretiens de T13 sur l'histoire du plébiscite, disponible sur : **www.tele13radio.cl/** (1988 en six épisodes-clés).

L'année 1987 fut cruciale car le calendrier arrêté par les militaires commenca à être appliqué. Pinochet devait gouverner huit ans à partir de la promulgation de la nouvelle Constitution (1981), puis se soumettre à un plébiscite portant sur la prolongation de son mandat pour huit années supplémentaires, ce qui n'était à ses yeux qu'une simple formalité.

Après les huit premières années, la Constitution prévoyait aussi l'élection d'un Parlement (aux prérogatives limitées). Le modèle était celui d'une « démocratie protégée », caractérisée par un strict contrôle du pouvoir et une limitation sévère du pluralisme politique, avec notamment l'interdiction de tout parti défendant l'idéologie marxiste.

Les plus hautes autorités prévoyaient d'exercer le pouvoir jusqu'en 1997, date à laquelle seraient enfin organisées des élections présidentielles libres et compétitives. Il fallait certes passer l'étape du plébiscite, mais cela ne devait pas poser de problème. Toutefois, l'établissement de listes électorales et la création d'un tribunal électoral indépendant ouvraient une fenêtre d'opportunité : les opposants partisans de la stratégie de la participation pouvaient alors présenter aux Chiliens une solution pour défaire Pinochet en exploitant à leur avantage les règles du jeu qu'il avait lui-même définies. Il restait à convaincre l'ensemble de l'opposition de participer, tout en se démarquant du Parti communiste et de ses alliés qu'ils avaient côtoyés à l'occasion des manifestations des années 1983-1986. Ainsi, la partie était loin d'être gagnée, d'autant plus que le différentiel de ressources entre le gouvernement et l'opposition était abyssal, et que cette dernière demeurait divisée, appréciant différemment le risque de légitimer une fraude électorale.

Tandis que l'opposition discutait de l'opportunité de participer au plébiscite, la droite devait choisir son candidat. En effet, il s'agissait pour les électeurs d'accepter la candidature présentée par les militaires pour gouverner jusqu'au 11 mars 1997 en votant oui, ou de s'y refuser en votant non, ce qui impliquait l'organisation d'élections en décembre 1989. Dans le second cas, Pinochet quitterait ses fonctions en mars 1990, mais se réservait le droit de continuer à occuper le poste de commandant en chef des forces armées.

Il semblait évident qu'il allait être le candidat du oui, mais les partisans du régime étaient divisés sur cette question. Certains pans de la droite non pinochetiste estimaient que l'« œuvre du régime » devait être assumée et défendue par un candidat civil, pour se défaire de l'image détestable de Pinochet à l'étranger. Ils ne furent pas entendus et ce dernier décida de se présenter[2].

L'opposition s'organisa. En février 1988, dix-sept partis politiques créèrent une « Concertation de partis pour le non » assez hétéroclite puisqu'elle était composée de la Démocratie chrétienne, du Parti radical, de différentes tendances du Parti socialiste, ainsi que de diverses organisations humanistes et écologistes. Leur appel insistait sur la nécessité de s'inscrire sur les listes et de défendre le résultat. A ce stade, le Parti communiste, qui représentait entre 5 et 8 % des électeurs, se refusait toujours à participer. Pour autant, il ne faisait pas obstacle à la grande campagne d'inscription lancée par la Concertation.

[2] A. Cavallo, M. Salazar, O. Sepúlveda, *La historia oculta del régimen militar* (3 ed.), Santiago du Chili, UQBAR, 2013.

En août, les autorités électorales allouèrent à chaque camp un temps de parole à la télévision de quinze minutes par jour pendant les trente jours précédant le plébiscite. Pour la première fois depuis seize ans, les opposants à la dictature avaient accès au principal média (la télévision) à une heure de grande écoute, et ils profitèrent amplement de cette opportunité.

Le gouvernement disposait d'importantes ressources économiques et techniques pour organiser sa campagne, qui avait d'ailleurs commencé bien avant la date officielle, en violation de la loi électorale. Ses spots télévisés brodaient sur le thème « Nous sommes des millions », en allusion à l'appui massif dont bénéficiait Pinochet selon eux.

Disposant de moins de moyens, l'opposition pouvait quant à elle compter sur le soutien de nombreux artistes, cinéastes et publicistes, qui menèrent une campagne percutante appelant les Chiliens à ne plus avoir peur d'affronter la dictature dans la bonne humeur.

La campagne du oui réveillait les fantômes du passé, agitant le spectre d'un retour au « marxisme », tout en vantant l'infinie bonté du candidat Pinochet dans un véritable culte de la personnalité. La teinte excessivement patriotique des spots publicitaires et l'absence de soutien des milieux artistiques et de personnalités du monde culturel contribuèrent à la défaite communicationnelle du oui.

Mais plus encore que la campagne télévisée, c'est la mobilisation des partisans du non à travers tout le pays qui convainquit les Chiliens d'aller voter pour défaire pacifiquement la dictature par les urnes. A cet effet, la coalition mit sur pied un Comité pour des élections libres composé de professionnels chargés de coordonner un vaste réseau indépendant de décompte des suffrages capable de fournir des résultats fiables le soir des élections. Le dispositif se révéla très efficace, permettant d'annoncer aux Chiliens et au reste du monde des résultats que les militaires ne pouvaient contester.

A mesure que la date du plébiscite approchait, l'optimisme affiché par le camp du oui se dissipait. Des rumeurs commençaient à circuler faisant état d'une possible défaite que Augusto Pinochet refuserait de reconnaître.

Harry Barnes, ambassadeur des Etats-Unis au Chili se chargea alors de faire connaître aux militaires la position du président Reagan : respect absolu du calendrier de retour à la démocratie et des droits de l'homme. En dépit de son anticommunisme, la figure de Pinochet incommodait l'administration américaine. Le Chili devait servir d'exemple de transition ordonnée vers la démocratie. Par ailleurs, les Etats-Unis nourrissaient un grief à l'égard du Chili depuis l'assassinat de l'opposant Orlando Letellier à Washington en 1976. L'ambassadeur chilien aux Etats-Unis, Luis Felipe Errázuriz, fut convoqué au département d'Etat pour s'entendre signifier que la non-reconnaissance de résultats défavorables serait « inconvenante ». Cette intervention contribua à convaincre certains secteurs militaires du danger que représentait une sortie du scénario démocratique.

De son côté, le Parti communiste décida à quelques semaines du scrutin de participer, mettant son réseau national de militants à disposition de la campagne du non.

Finalement, le 5 octobre 1988, au matin d'une journée empreinte d'une fausse tranquillité, les opposants au régime commencèrent à aller voter très tôt. En fin d'après-midi, les premiers résultats officiels donnaient le oui vainqueur, contrairement aux informations que l'opposition faisait remonter des différents bureaux de vote du pays. A 19 heures, les chaînes de télévision

officielles cessèrent de divulguer des informations sur le vote pour passer des films et des dessins animés. L'opposition était alors en alerte, très préoccupée par les risques d'annulation du plébiscite.

Vers minuit, à l'issue d'une réunion au palais présidentiel, le général Matthei reconnut devant les caméras de télévision que la victoire du non était évidente. Prenant acte de l'échec de la stratégie de Pinochet, le gouvernement donna le résultat officiel au petit matin. Le non l'avait emporté.

L'impensable venait de se produire. Pour la première fois depuis 1973, le régime de Pinochet était défait par une opposition qui s'était pourtant pliée à ses propres règles du jeu. S'ouvrait une période d'incertitudes, mais aussi de joie. Les rues en liesse célébraient la victoire contre la dictature. Un journal d'opposition titra sarcastiquement : « Il a couru tout seul et il est arrivé second ».

Le résultat du référendum de 1988 a ouvert un long chemin de transition vers la démocratie, différent de celui qui avait été conçu par Pinochet et ses collaborateurs. En mars 1990, la dictature prit officiellement fin. Pour autant, les règles ainsi que les conditions du nouveau processus restèrent marquées par les forces qui avaient soutenu le oui. Le chemin choisi par la Concertation supposait une négociation permanente avec les forces de droite et un respect des institutions héritées de la dictature. Ainsi, le modèle économique et ses bénéficiaires directs devaient être préservés, en sus des quotas de pouvoir dont bénéficiait Pinochet et de la surreprésentation des partis de droite qui l'avaient soutenu. Le Parti communiste était exclu de la nouvelle coalition, en dépit de son ralliement au camp du non et de sa contribution à la victoire. Dans le contexte international de l'année 1989, compte tenu de la crise finale du socialisme réel, des pressions des Etats-Unis et de la rigidité de la direction du parti, une large part de la gauche chilienne était écartée du processus de transition.

Malgré le regard critique porté par certains sur la période 1990-2000, le plébiscite n'en demeure pas moins un événement important de l'histoire contemporaine chilienne. Le résultat a sonné le glas de la fin d'une dictature cruelle et le début d'une période de négociations ardues, de forte croissance économique, mais aussi de renoncements et de déceptions.

Il a surtout inauguré une ère politique nouvelle durant laquelle les Chiliens ont progressivement reconquis la liberté politique et culturelle perdue le 11 septembre 1973. La dictature militaire a laissé une trace profonde dans le domaine politique, économique et social[3], mais ce 5 octobre 1988, une des périodes les plus sombres de l'histoire chilienne s'est achevée.

Traduit par Olivier Dabène

[3] M. Gárate, *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago du Chili, Ediciones Alberto Hurtado, 2012.

Toisième partie

L’Amérique latine aux urnes

Résilience de la gauche, radicalisation de la droite

par Olivier Dabène

Jalonnée de plusieurs élections importantes, 2018 a été une année charnière pour l'Amérique latine. L'élection simultanée de nouveaux présidents dans les deux économies dominantes de la région (Brésil et Mexique), une coïncidence qui n'intervient que tous les douze ans, fournit des indications sur les évolutions géopolitiques en cours[1]. En Colombie, l'avenir de l'accord de paix et du post-conflit était en jeu, tandis qu'au Venezuela, la dérive autoritaire du régime pouvait être enrayée ou accentuée. A Cuba, certains observateurs attendaient une hypothétique ouverture au pluralisme. Au Costa Rica, au Paraguay et au Brésil, des réalignements étaient possibles.

Attendue comme le point d'orgue du virage conservateur du continent, l'année n'a pas livré un verdict clair. La gauche a fait preuve d'une étonnante résilience au Costa Rica, où le Parti action citoyenne (PAC) du président sortant Luis Guillermo Solís a conservé le pouvoir. Elle a réalisé un score inédit en Colombie, avec plus de huit millions de voix pour Gustavo Petro au second tour, et elle a remporté l'élection au Mexique avec Andrés Manuel López Obrador. De son côté, la droite a consolidé ses positions au Paraguay et s'est durcie en Colombie. Au Brésil, le virage à droite s'est radicalisé avec l'élection d'un candidat populiste et autoritaire. Ajoutant à la confusion, les mêmes valeurs religieuses conservatrices ont été défendues par la gauche au Mexique et l'extrême droite au Brésil.

Au total, les sept élections présidentielles se sont déroulées dans de relativement bonnes conditions, témoignant d'une bonne santé de la démocratie représentative. Deux exceptions doivent toutefois être mentionnées. Au Venezuela, l'élection n'a pas été concurrentielle, et à Cuba, elle prend traditionnellement la forme d'une validation par l'Assemblée d'un choix arrêté en Conseil d'Etat. Les campagnes électorales ont livré des enseignements intéressants. Deux des vainqueurs des élections ont remis en cause des certitudes concernant la façon de gagner : au Costa Rica, Carlos Alvarado avait un des plus petits budgets de campagne ; et au Brésil, Jair Bolsonaro, qui n'avait que huit secondes de propagande télévisée par jour, a largement comblé ce handicap en recourant aux réseaux sociaux (WhatsApp notamment).

Aux élections présidentielles se sont ajoutés quatre référendums. Les Péruviens et les Equatoriens étaient invités à se prononcer sur des réformes constitutionnelles. En Equateur, l'une d'entre elles visait à ce qu'un président ne puisse être réélu plus d'une fois, ce qui a été vécu par Rafael Correa[2] comme une insupportable atteinte à ses ambitions de retour. Au Guatemala, il s'agissait de soumettre ou non la délimitation frontalière avec le Belize à l'arbitrage de la Cour internationale de justice de La Haye. Enfin, une initiative populaire en Colombie a abouti à l'organisation d'une consultation sur la lutte contre la corruption. Le oui l'a emporté dans les quatre pays, mais le référendum a été invalidé en Colombie faute d'une participation suffisante.

L'absence d'irrégularités lors de ces rendez-vous électoraux ne signifie pas que les citoyens soient satisfaits du fonctionnement de la démocratie[3]. L'écœurement face à la corruption y est

[1] Cette thématique sera traitée dans *Amérique latine. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, à paraître en 2020.

[2] Président entre 2007 et 2017.

[3] L'édition 2018 du *Latinobaromètre* indique une baisse régulière des soutiens à la démocratie depuis six ans.

pour beaucoup, et les présidents sortants comme les partis traditionnels en souffrent. Au Costa Rica, aucun des deux partis qui dominaient la vie politique depuis soixante-dix ans n'était présent au second tour. Au Mexique, les partis alternant au pouvoir depuis 2000 ont été balayés. Au Brésil, le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), parti de centre droite au pouvoir entre 1994 et 2002, a disparu. L'insatisfaction ne s'est pas pour autant traduite par une chute massive de la participation électorale, sauf au Venezuela et au Brésil (votes blancs et nuls).

Le contexte économique dans lequel se sont déroulées ces élections était plus favorable en 2018 qu'en 2017[4]. Les performances des pays ont été toutefois très hétérogènes, avec des écarts très importants entre eux. La croissance en Amérique du Sud a été plombée par l'effondrement vénézuélien, la crise argentine et la lenteur de la reprise au Brésil. Le Mexique a souffert jusqu'en octobre de l'incertitude engendrée par la renégociation de l'accord de libre-échange avec les Etats-Unis. Le contexte social, en revanche, demeure turbulent. Aux mécontentements économiques (hausse des tarifs publics en Argentine, réforme de la sécurité sociale au Nicaragua, hausse du prix du gasoil au Brésil et au Pérou, réforme fiscale au Costa Rica), se sont ajoutées des revendications politiques (corruption de la justice au Pérou) et sociétaux (avortement en Argentine, violence contre les femmes au Chili, mouvement étudiant en Colombie).

Tableau 1
Les élections en 2018

Date	Pays	Type d'élection	Vainqueurs et partis****	Tendance
4 février	Equateur	Référendum	Oui	
4 fév./1er avril	Costa Rica*	Générales	Carlos Alvarado Quesada (PAC)	Gauche
4 mars	Salvador	Législatives et municipales	Arena	Droite
11 mars	Cuba**	Législatives	PCC	Gauche
11 mars	Colombie*	Législatives	Centre démocratique	Droite
21 mars	Antigua et Barbuda	Législatives	Parti des travailleurs	Gauche
15 avril	Guatemala	Référendum	Oui	
19 avril	Cuba**	Présidentielle	Miguel Díaz-Canel (PCC)	Gauche
22 avril	Paraguay*	Générales	Mario Abdo Benitez (ANR-PC)	Droite
20 mai	Venezuela***	Présidentielle	Nicolás Maduro (PSUV)	Gauche
27 mai/17 juin	Colombie*	Présidentielle	Iván Duque (Centre démocratique)	Droite
1er juillet	Mexique*	Fédérales et locales	Andrés Manuel López Obrador (Morena)	Gauche
26 août	Colombie	Référendum	Abstention	
7 et 28 oct.	Brésil*	Générales	Jair Bolsonaro (PSL)	Extrême droite
7 octobre	Pérou	Municipales et régionales	Action populaire	Centre droite
6 octobre	Etats-Unis	Législatives	Démocrates	Centre gauche
9 décembre	Venezuela	Municipales	Grand pôle patriotique	Gauche
9 décembre	Pérou	Référendum	OUI (3 des 4 questions)*****	

* Pays où l'Opalc a déployé des observateurs dans le cadre de son projet de recherche sur le tournant à droite de l'Amérique latine
** Elections non compétitives
*** Elections boycottées par l'opposition
**** Partis : PAC : Action citoyenne, Arena : Alliance républicaine nationaliste, PCC : Parti communiste cubain, ANR-PC : Association nationale républicaine-Parti Colorado, PSUV : Parti socialiste uni du Venezuela, Morena : Mouvement de régénération nationale, PSL : Parti social libéral
***** Pour plus de détails sur le référendum : **https://resultados.onpe.gob.pe/Referendum/T**

[4] Voir FMI, « Perspectivas para las Américas : Una recuperación más difícil », juillet 2018 ; et Cepalc, Cepal, *Estudio económico de América latina y el Caribe*, août 2018.

Tableau 2
Alternances et continuités (élections présidentielles) 2011-2018

Alternances	Orientation politique*	Continuités	Orientation politique*
Pérou (2011)	D → G	Venezuela (2013)	G → G
Mexique (2012)	D → C	Equateur (2013)	G → G
Chili (2013)	D → G	Honduras (2013)	D → D
Paraguay** (2013)	G → D	Salvador (2014)	G → G
Costa Rica (2014)	D → G	Panama (2014)	D → D
Guatemala (2015)	D → D	Colombie (2014)	D → D
Argentine (2015)	G → D	Bolivie (2014)	G → G
Pérou (2016)	G → D	République dominicaine (2016)	C → C
Chili (2017)	G → D	Nicaragua (2016)	G → G
Colombie (2018)	D → D	Equateur (2017)	G → G
Mexique (2018)	C → G	Honduras (2017)	D → D
Brésil (2018)	D → ED	Costa Rica (2018)	G → G
		Paraguay (2018)	D → D
		Venezuela*** (2018)	G → G

* La pertinence des catégories utilisées – extrême droite (ED), droite (D), gauche (G) et centre (C) – est bien sûr sujette à débat

** Alternance par rapport au président Lugo destitué en 2012

*** Résultats contestés par l'opposition

Tableau 3
Indice de popularité des présidents sortants et entrants

Pays	Sortants	Entrants
Costa Rica	Luis Guillermo Solís : 25 %	Carlos Alvarado : 28 %
Colombie	Juan Manuel Santos : 47 %	Ivan Duque : 55 %
Venezuela	Nicolás Maduro : 27 %	Nicolás Maduro : 21 %
Paraguay	Horacio Cartes : 19 %	Mario Abdo : 75 %
Mexique	Peña Nieto : 21 %	Andrés Manuel López Obrador : 63 %
Brésil	Michel Temer : 3 %	Jair Bolsonaro : 75 %

Sources : Costa Rica : CIEP-UCR ; Colombie : CNC & Ecoanalítica ; Venezuela : Datanálisis ; Paraguay : IBOPE-CIES ; Mexique : Mitofsky ; Brésil : Datafolha ; Paraguay : Palo Rubin ; Brésil : Datafolha et IBOPE

Tableau 4
La participation aux élections en 2018

Statut du vote	Pays	Taux de participation	Type d'élection	Différence avec l'élection précédente
Obligatoire avec sanctions	Brésil*	79,7 %	Présidentielle	- 0,9
	Pérou	80,7 %	Municipales	- 3
Obligatoire sans sanctions	Costa Rica*	65,6 %	Générales	- 3,2
	Mexique	63,4 %	Fédérales	+ 0,3
Non obligatoire	Salvador	45,7 %	Législatives et municipales	- 2,5
	Paraguay	61,4 %	Générales	- 7,2
	Colombie*	54,2 %	Présidentielle	+ 13,6
	Venezuela**	46 %	Présidentielle	- 33,6
	Venezuela	27,4 %	Municipales	- 31

* 1er tour de la présidentielle

** Chiffres officiels contestés par l'opposition

Costa Rica : les partis traditionnels ébranlés par un parti évangélique

par Erica Guevara

Elu avec 60,6 % des voix le 1er avril 2018, Carlos Alvarado Quesada semble avoir assuré facilement la continuité, le Parti action citoyenne (PAC) étant reconduit au gouvernement pour un nouveau mandat. Cette perception est cependant trompeuse car les deux tours très mouvementés de l'élection, pendant lesquels un candidat évangélique a fait la course en tête dans les sondages comme dans les urnes, se sont soldés par un résultat inimaginable quelques mois auparavant.

Lorsque la campagne électorale a démarré, treize candidats s'affrontaient, confirmant la tendance à la fragmentation partisane observée depuis une dizaine d'années. Très gêné par le scandale de corruption dans lequel le PAC et d'autres partis étaient empêtrés depuis plusieurs mois[1], le jeune candidat du parti au gouvernement et ancien ministre du Travail Carlos Alvarado Quesada (38 ans) figurait en cinquième position dans les sondages. L'élection semblait ainsi imperdable pour le Parti libération nationale (PLN). Mais à l'instar de l'autre parti traditionnel, le Parti unité sociale chrétienne (PUSC), ce dernier s'était divisé et était concurrencé par des fractions dissidentes[2], ce qui l'affaiblissait considérablement. Pendant les premières semaines d'une campagne très morose, aucun des huit autres candidats des partis minoritaires n'est pourtant parvenu à occuper l'espace laissé vacant par les trois grands partis en difficulté.

Le déroulement de la campagne a pris une toute autre tournure le 9 janvier 2018, lorsque la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) a émis un avis invitant le Costa Rica à adopter une législation favorable au mariage homosexuel. Le lendemain, Fabricio Alvarado, l'unique député du Parti restauration nationale (PRN), ouvertement évangélique et jusqu'alors très minoritaire (1,35 % aux élections présidentielles et 4,11 % aux élections législatives de 2014) se déclarait frontalement opposé au mariage homosexuel, et promettait le retrait du Costa Rica de la CIDH s'il était élu[3]. Contre tout pronostic, deux semaines plus tard, les sondages montraient qu'il récoltait de plus en plus d'intentions de vote[4].

Le 4 février 2018, les résultats du premier tour (PRN 24,9 %, PAC 21,66 %) sont venus confirmer le poids de l'annonce de la CIDH. En effet, en se prononçant pour le mariage homosexuel, et en insistant sur le manque d'expérience et les incohérences du PRN, Carlos Alvarado a trouvé un positionnement qui lui a permis de passer au second tour : il était l'« anti » Fabricio Alvarado. Pendant l'entre-deux-tours, le ton de la campagne a été très agressif. Les sujets relatifs au genre et aux mœurs (droit à l'avortement, mariage homosexuel, éducation sexuelle), ainsi que les questions religieuses (Etat laïc)[5] ont été au cœur des débats, marginalisant

[1] A. Murillo, « Un escándalo empaña la campaña en Costa Rica y somete a pruebas a su sistema político », *El País*, 2 novembre 2017.

[2] Le PLN est concurrencé par Juan Diego Castro pour le Parti intégration nationale (PIN) et le PUSC est concurrencé par Rodolfo Hernández pour le Parti républicain social chrétien (PRSC).

[3] F. Romero, « Fabricio Alvarado dispuesto a salirse de la Corte IDH para que no le "impongan" agenda LGTBI », *El Mundo CR*, 11 janvier 2018.

[4] Voir les sondages de Opol et du CIEP-UCR.

[5] Rappelons que le Costa Rica est un Etat catholique, selon l'article 75 de sa Constitution.

des thèmes pourtant cruciaux tels que la réforme fiscale, la réforme des transports publics ou le taux de chômage. Un nouveau clivage a émergé, opposant les « progressistes » et les « conservateurs »[6]. Directement interpellé, le Tribunal suprême des élections, dont la légitimité est traditionnellement indiscutée dans le pays, s'est vu contraint à plusieurs reprises de réagir à des attaques directes.

A l'issue du second tour, Carlos Alvarado a dépassé son adversaire avec plus de vingt points d'écart. Tout aussi surprenant, le taux d'abstention (33 %) était légèrement inférieur à celui du premier tour (35 %), ce qui est inhabituel au Costa Rica[7]. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ce revirement de situation. Tout d'abord, les alliances partisanes. Même si le PRN a réussi à rallier plus de représentants des autres partis que le PAC, l'accord très médiatisé entre Carlos Alvarado et Rodolfo Piza, le candidat du PUSC au programme économique libéral, a donné un signal fort à l'électorat. Ensuite, le choc provoqué par la percée de l'extrême droite religieuse a conduit des groupes citoyens tels que la Coalition Costa Rica à se constituer sur les réseaux sociaux et à organiser des cellules militantes sur le terrain. Ils se sont mobilisés contre l'abstention, en se positionnant sur un registre patriotique et de défense des institutions démocratiques. Par ailleurs, il faut souligner les erreurs stratégiques du PRN, très divisé en interne. Et enfin, alimentée par les réseaux sociaux, l'idée selon laquelle le candidat évangélique représentait un danger pour le catholicisme a conduit la presse traditionnelle à prendre position[8].

Une analyse de la cartographie du vote pendant les deux tours de cette élection a mis en évidence plusieurs tendances, dont l'existence d'une fracture entre les villes et les campagnes, doublée d'une fracture sociale. En effet, tandis que la Grande zone métropolitaine a voté majoritairement pour le PAC, le vote PRN s'est clairement concentré sur les zones rurales, côtières et frontalières. Ce constat mérite néanmoins d'être nuancé, car une des grandes réussites du PRN lors du premier tour est d'être parvenu à gagner des cantons traditionnellement acquis au PLN (dans les provinces de Guanacaste et Limon) et au PAC (dans les provinces de San José et Alajuela) – et parmi eux, des districts qui cumulent le plus de difficultés sociales. Le cas de la province côtière et limitrophe de Limon, la plus pauvre du pays est ainsi emblématique : le PRN a obtenu 42,42 % des voix au premier tour et 63,39 % au second.

Ces élections signent surtout l'échec cuisant du PLN : c'est en effet la première fois depuis sa création en 1951 que ce parti ne figure pas parmi les deux finalistes de l'élection présidentielle. L'autre très grand perdant de cette élection est l'extrême gauche, car le Frente Amplio (FA) n'a obtenu que 0,79 % des voix, et n'a réussi à obtenir qu'un seul député (contre 17,25 % et huit députés en 2014). Certains des cantons acquis au FA en 2014 sont même passés au PRN, renforçant ainsi l'hypothèse selon laquelle une partie de l'électorat de l'extrême gauche aurait voté pour l'extrême droite. Enfin, le PUSC sort paradoxalement gagnant de l'élection, car après une longue traversée du désert de plus de quinze ans, il a réussi non seulement à obtenir 16 % des voix, et un nombre non négligeable de députés (neuf), mais aussi à entrer au gouvernement.

[6] A. Madriz, « Duelo de Alvarados en segunda ronda : El conservador vs. el progresista », *elPeriodicocr*, 4 février 2018.

[7] L'abstention était de 60,4 % pour le second tour de l'élection de 2002 et de 56,6 % en 2014.

[8] G. Ruiz R., « Rony Chaves : Apóstol y sombra de Fabricio Alvarado », *La Nación*, 18 mars 2018.

Pour remporter l'élection, Carlos Alvarado a réussi à rallier des segments de population tant parmi les plus religieux du pays (le PAC obtient 75,4 % des voix à Cartago, qui concentre le plus de catholiques) que parmi les plus « progressistes » (des cantons où le soutien au mariage homosexuel est très fort, comme Montes de Oca, ont voté à 73,4 % pour lui). Il a aussi capté le vote de l'électorat issu des partis traditionnels et de leurs dissidences. Cependant, ses projets rencontrent l'opposition d'une grande partie de la nouvelle Assemblée nationale, également élue en février 2018. Des alliances mouvantes se sont ainsi établies entre les dix-sept députés du PLN, les quatorze députés du PRN[9], et ceux des autres partis minoritaires. Le PAC ne compte que dix députés (sur un total de cinquante-sept), même s'il a renforcé son influence grâce aux alliances passées avec le PUSC. Le gouvernement de Carlos Alvarado est ainsi obligé de concilier pour pouvoir gouverner. Depuis sa prise de fonctions en mai, il a déjà dû affronter plusieurs crises, parmi lesquelles une grève des fonctionnaires qui a duré plus de deux mois, en opposition à son plan de réforme fiscale (destiné à résorber le déficit public, qui représente plus de 7,1 % du produit intérieur brut). Si cette loi a finalement été adoptée en décembre 2018, ce qui représente un grand succès pour lui car aucun président n'avait réussi à faire passer une réforme fiscale depuis plus de douze ans, la suite s'annonce toutefois laborieuse.

[9] En novembre 2018, le PRN s'est divisé et sept députés se sont déclarés indépendants.

Colombie 2018 : les élections après la paix

par Luisa Cajamarca

L'année 2018 n'a pas été une année électorale ordinaire en Colombie. Le pays tenait ses premières élections dans un contexte post-conflit, ce qui a permis à de nombreux électeurs d'apprécier les bénéfices apportés par l'accord de paix.

Pour la première fois depuis des décennies, les élections se sont déroulées dans un climat apaisé et aucune violence n'a été déplorée[1]. Le pays a connu sa participation électorale la plus importante depuis la fin du régime de partage de pouvoir en 1974 (53 % contre une moyenne de 46 % entre 1978 et 2010)[2].

Pour autant, la campagne électorale a perturbé la mise en œuvre des accords de paix. Concernant par exemple le point 2 de l'accord (« la participation politique »), les progrès ont été insuffisants. L'ouverture démocratique du système politique demeure partielle. Selon l'Institut Kroc, seules 10 % des réformes prévues ont été engagées[3]. Concernant la prévention de la violence, l'avancée est de 20 %, mais l'assassinat de nombreux dirigeants d'organisations sociales a changé la donne. Selon le Défenseur du peuple, trois cent quarante-trois dirigeants ont été tués entre le 1er janvier 2016 et le 31 août 2018[4]. La plupart des meurtres ont eu lieu dans les zones de post-conflit, en particulier dans quatorze des seize régions ciblées en priorité pour les opérations de réintégration des combattants de la guérilla[5]. Les deux autres objectifs principaux de ce point 2 sont en suspens. L'accord de paix prévoyait, au titre de la participation électorale des victimes, de leur réserver seize circonscriptions temporaires spéciales de paix, mais la réforme n'a pas été adoptée par le Parlement. De même, la réforme électorale a été repoussée. En revanche, le statut de l'opposition a été adopté, ce qui représente un indéniable succès historique. Il doit désormais permettre à l'opposition parlementaire de faire valoir ses droits.

Pour la première fois également, les débats de la campagne n'ont pas tourné autour de la question de la guerre et des négociations de paix avec les guérillas. Un nouvel agenda de discussion est apparu, où les thèmes de la corruption, de l'environnement ou de l'éducation préfigurent les débats à venir.

[1] Misión de Observación Electoral, « Elecciones de presidencia de la República 2018 - Primera vuelta », Informe preliminer MOE, 31 mai 2018, **https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/05/20183105_INFORME-PRELIMINAR-FINAL_FINAL-1.pdf**

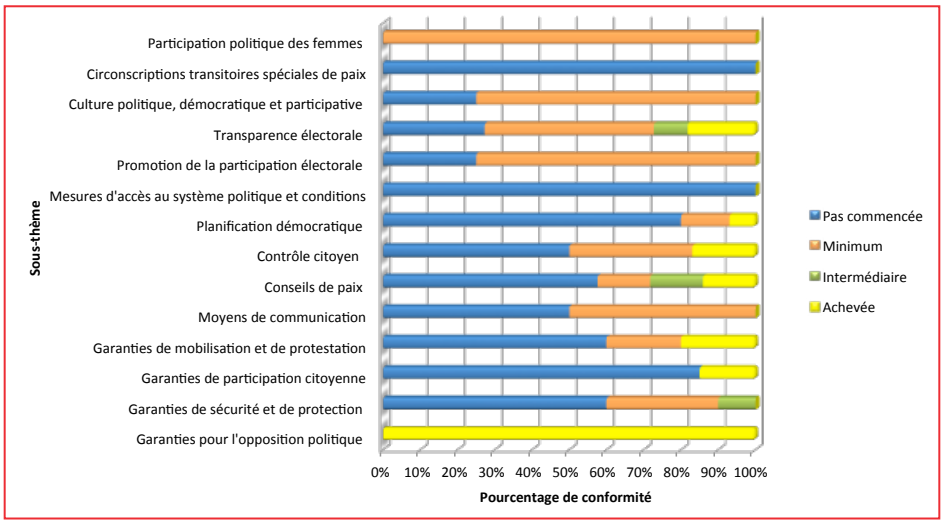
[2] F. Barrero, « Abstencionismo electoral en Colombia : Una aproximación a sus causas », Registraduría Nacional del Estado Civil. Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales et Universidad Sergio Arboleda, décembre 2013, **www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/CEDAE_-_Abstencionismo_electoral_en_Colombia.pdf**

[3] Institut Kroc, « Segundo informe sobre el estado efectivo de la implementación del acuerdo de paz. Décembre 2016-mai 2018 », Escuela Keough de Asuntos Globales Universidad de Notre Dame, août 2018, **https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf**

[4] C. González Posso, « Categorias, patrones y determinantes en los asesinatos y amenzas a líderes sociales », INDEPAZ Bogota, avril 2018, **http://fileserver.idpc.net/library/CATEGORIAS-Y-PATRONES-EN-LOS-.pdf**

[5] Misión de Observación Electoral, « Elecciones de presidencia de la República 2018 - Primera vuelta », art. cité.

Figure 1
Mise en œuvre du point 2 de l'accord de paix
Participation politique



Source : compilation de Luisa Cajamarca à partir du rapport sur la mise en œuvre de l'Institut Kroc

Nouveau contexte, nouveaux acteurs

Les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), rebaptisées Force alternative révolutionnaire du commun, sont devenues un parti politique et ont obtenu, en vertu de l'accord de paix, cinq députés et cinq sénateurs. En dépit des difficultés rencontrées pendant la campagne, quatre-vingt-cinq mille Colombiens ont voté pour la FARC[6]. Contrairement à ce qui était attendu, ces votes ne se sont pas concentrés dans les zones qu'occupaient les FARC avant l'accord de paix. Dans de nombreuses régions, l'hostilité à la participation politique des FARC s'était exprimée lors du référendum sur les accords de paix de 2016 qui avait vu la victoire du non[7]. Les groupes religieux, notamment évangéliques, s'étaient alors montrés très influents.

Ces élections ont aussi vu l'émergence d'un candidat outsider qui non seulement est parvenu au second tour, mais a su imposer les thèmes du débat durant la campagne[8]. La candidature de Gustavo Petro a tranché avec celles des partis traditionnels car il s'est adressé directement aux électeurs lors de meetings en plein air, souvent en centre-ville. Le discrédit des partis traditionnels a favorisé son émergence. Il a aussi motivé les candidats à se présenter au nom de « groupes citoyens » et non de partis, comme le permet la loi[9]. Seuls le Centre démocratique et le Parti libéral ont fait exception. Sous l'impulsion de Petro[10], la campagne a permis à tous de discuter de thèmes comme l'éducation ou les énergies renouvelables dans un contexte de paix.

[6] « ¿ Cómo les fue a la Farc en las urnas ? », *Semana*, 31 novembre 2018.

[7] F. Massé, « La difficile mise en œuvre des accords de paix en Colombie », *in* Opalc, *Amérique latine. L'année politique 2017/Les Etudes du CERI*, n° 233-234, janvier 2018.

[8] « Colombia humana. Detalles del programa de gobierno para una era de paz », **https://petro.com.co/programa-politica/**

[9] Registraduria nacional del estado civil : **www.registraduria.gov.co**

[10] G. Petro, « ¿ Esperanza o miedo ? », *Semana*, 5 mai 2018.

La compétition électorale : valeurs ou idéologie ?

La carte électorale de la Colombie en 2018 présente peu de différences avec celle du référendum de 2016. La polarisation de l'opinion publique, perceptible depuis l'élection de Juan Manuel Santos en 2014, est toujours bien présente. Le pays est fractionné entre le centre et la périphérie. Les zones rurales exposées au conflit ont voté oui au référendum, contrairement aux secteurs urbains du centre du pays. Le vote en 2018 n'a pas suivi exactement les mêmes lignes de clivage, mais la carte fait apparaître un vote Petro dans les régions périphériques progressistes qui ont défendu l'accord de paix. Les grandes villes qui avaient voté non ont opté pour Iván Duque, lui-même opposant aux accords. Le candidat de droite du Centre démocratique ne l'a toutefois pas emporté dans la capitale Bogota.

Figure 2
Second tour des élections présidentielles 2018

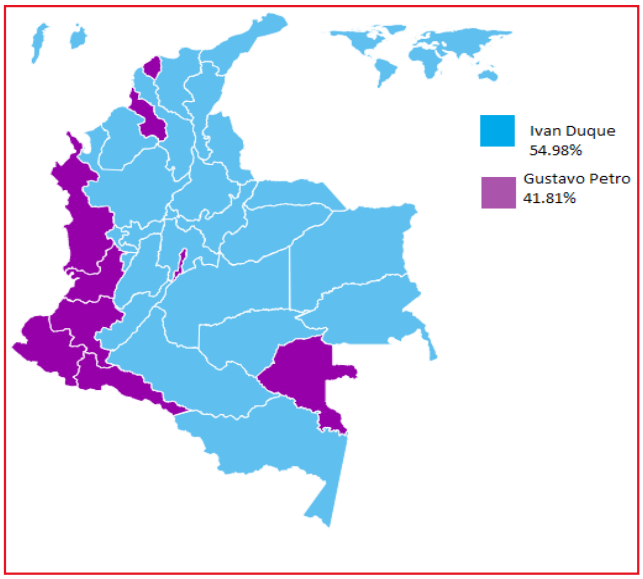
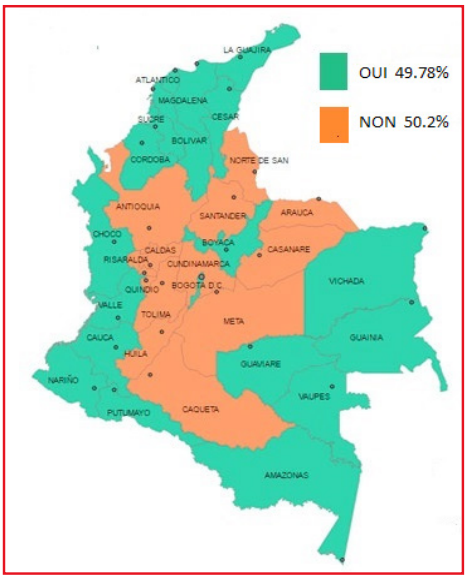


Figure 3
Référendum 2016



Source : Registraduría Nacional del Estado Civil

Une des particularités des élections de 2018 réside dans la polarisation politique héritée, en partie, du contexte post-référendum. Le contraste idéologique et politique entre les deux candidats au second tour a été spectaculaire. Bien des débats ont pourtant été parasités par une rhétorique mensongère sur l'influence du « castro-chavisme », l'« idéologie de genre » ou la soumission du pays à la FARC. Véhiculées par la droite, ces thématiques sortaient du débat politique pour faire appel directement aux valeurs morales des électeurs concernant la défense de la famille ou la propriété privée. De ce point de vue, les élections en Colombie en 2018 ont ressemblé à celles organisées au Brésil.

Traduit par Olivier Dabène

Elections au Paraguay : victoire en demi-teinte pour le Parti colorado et opposition en embuscade

par Damien Larrouqué

Les élections générales paraguayennes se sont tenues le 22 avril 2018. Elles ont mobilisé 61 % des électeurs inscrits contre 68 % en 2013. De l'avis de nombreux observateurs, la campagne présidentielle a été apathique et n'a guère suscité l'enthousiasme des citoyens, à l'inverse de celle qui, il y a tout juste dix ans, avait insufflé une « nouvelle équation démocratique »[1] en portant l'ancien évêque Fernando Lugo au « Palais des López », tel que l'on surnomme le siège de l'exécutif. Pour la première fois dans l'histoire du pays, un candidat de gauche, soutenu par le Parti libéral radical authentique (PLRA), s'était alors imposé au scrutin présidentiel à un seul tour avec 41 % des suffrages. Il était ainsi parvenu à briser l'hégémonie politico-électorale du Parti colorado, ininterrompue depuis le milieu du XX^e^ siècle. Néanmoins, en position de faiblesse face à un Congrès dominé par les forces conservatrices[2], le président Lugo avait été renversé quatre ans plus tard par une procédure d'*impeachment* controversée[3]. Les élections suivantes en avril 2013 avaient sonné le glas des espoirs de la gauche paraguayenne, en consacrant la victoire du richissime outsider ultraconservateur Horacio Cartes[4], partisan d'un néolibéralisme échevelé et défenseur notamment des intérêts de l'agrobusiness. Son mandat suscita une contestation sociale virulente, dont deux épisodes furent particulièrement symptomatiques. Durant le second semestre 2015, le printemps des étudiants aboutit à la démission du président de l'Université nationale d'Asunción (UNA), convaincu de corruption[5]. En avril 2017, le Congrès fut littéralement saccagé par une foule en colère après l'annonce du vote de la réforme constitutionnelle qui aurait dû permettre la réélection du président, proscrite depuis 1992[6]. La campagne pour les primaires a donc débuté dans un contexte plus propice à la polarisation qu'au consensus[7].

Alors que d'aucuns espéraient la victoire du colistier d'Horacio Cartes, son sémillant ministre de l'Economie Santiago Peña présenté par la presse comme le « Macron paraguayen », ce transfuge du PLRA a perdu en décembre 2017, face au candidat soutenu par les cadres du parti, Mario Abdo Benítez, dit « Marito ». Fils du secrétaire privé du dictateur Stroessner auquel il doit sa fortune, l'ancien président du Congrès incarne, à tout juste 45 ans, l'aile réactionnaire du coloradisme. Se présentant comme plus légaliste et proche des secteurs populaires qu'Horacio Cartes, il a battu à l'élection présidentielle le candidat de la coalition d'opposition

[1] L. Uharte Pozas, « El Gobierno de Lugo : Transición, cambio político y nueva ecuación democrática », *Novapolis*, n° 4, 2009, pp. 11-36.

[2] M. L. Claro, P. Filiu, « As relações executivo e legislativo no Paraguai do Fernando Lugo (2008-2012) », *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, n° 8, 2017, pp. 75-101.

[3] R. Szcus, « A democracy's "poor performance" : The impeachment of paraguayan president Fernando Lugo », *George Washington International Law Review*, Vol. 46, 2014, pp. 409-436.

[4] L. Soler, « Golpe de Estado y derechas en Paraguay : Transiciones circulares y restauracion conservadora », *Nueva Sociedad,* n° 254, 2014, pp. 73-83.

[5] M. Sosa Walder, « Una primavera sin igual », *Estudios Paraguayos*, Vol. 33, n° 1-2, 2015, pp. 13-21.

[6] I. González Bozzolasco, « Reeleccion presidencial y crisis política en Paraguay », *Revista política latinoamericana*, n° 4, 2017, pp. 1-9.

[7] A. Carrizosa, « Paraguay 2017 : competencia política en las Cámaras, en las calles y en las urnas », *Revista de Ciencia Política*, Vol. 38, n° 2, 2018, pp. 335-360.

Ganar (centre gauche) emmenée par le libéral Efraín Alegre, leader malheureux du PLRA lors des élections précédentes, et son colistier du Frente Guazú (gauche), Leonardo Rubín. En définitive, dans un pays encore caractérisé par la prégnance de ses structures autoritaires[8], la droite dure a conforté sa position. *Business as usual* faudrait-il croire… Pourtant, cette victoire électorale doit être relativisée, et ce, pour deux raisons.

Tout d'abord, la différence de voix entre les deux principaux candidats n'a été que de trois points et demi, ce qui représente à peine plus de quatre-vingt mille voix d'écart. Les sondages avaient annoncé un raz de marée électoral en faveur de Marito, mais Ganar a convaincu plus de 1 125 000 électeurs. A eux deux, Mario Abdo Benítez et Efraín Alegre se sont partagés presque 90 % des bulletins de vote, laissant les miettes électorales aux huit autres candidats inscrits. Le troisième, Juan Bautista Ybañez, leader du parti vert paraguayen, a recueilli quelque 3,2 % des voix, soit à peu près le nombre de suffrages qui auraient permis à Ganar de l'emporter. Rappelons qu'il n'y a pas de second tour au Paraguay, et donc pas de possibilité de ralliement. Sous un autre mode de scrutin, l'opposition aurait très certainement gagné, ce qui relativise la victoire du Parti colorado.

Par ailleurs, son assise législative a été notablement égratignée. Les coloradistes comptent deux sénateurs en moins par rapport à la précédente législature. Ils détiennent désormais dix-sept des quarante-cinq sièges de la Chambre haute du Congrès, contre dix-neuf auparavant. Pire encore, ils ont perdu quatre députés, mais conservent néanmoins la majorité absolue à la Chambre basse, avec quarante-deux sièges sur quatre-vingts. Cet affaiblissement relatif s'est fait au profit du PLRA, mais également du parti minoritaire Patría Querida qui se présente comme démocrate-chrétien. Le Parti colorado a donc perdu du terrain au centre droit. De surcroît, selon les analystes du *Latin American Weekly Report*, presque 40 % des électeurs du Parti colorado ayant apporté leur suffrage à Marito ont effectué des votes croisés pour les scrutins législatifs et départementaux[9]. La logique traditionnelle du vote dit de « bout en bout » (*punta a punta*) se voit remise en question. Les électeurs apparaissent ainsi plus alertes et moins captifs que par le passé. Si elle se poursuit, cette tendance à l'autonomisation du suffrage risque d'entamer encore un peu plus la position toujours dominante du Parti colorado sur l'échiquier politique paraguayen.

Signalons que dans l'ensemble, la journée électorale du 22 avril 2018 s'est bien déroulée. Néanmoins, après que des soupçons (voire des preuves manifestes) de fraude ont été signalés sur les réseaux sociaux, un rassemblement spontané de plusieurs milliers de personnes s'est rendu devant le siège du Tribunal supérieur de justice électorale (TSJE) pour crier sa colère pendant une bonne partie de la nuit. Plus tôt dans la soirée, les missions d'observation électorale de l'Union européenne et de l'Organisation des Etats américains n'en avaient pas fait état dans leurs conférences de presse respectives. Le TSJE a donc pu, en dépit des critiques, confirmer la validité du scrutin.

[8] D. Rivarola, « Conservadurismo y cultura política en la transición » [1994], *Revista Paraguaya de Sociologia*, n° 132-133, 2008, pp. 169-187 ; L. A. Fretes Carreras, « El conservadurismo en el Paraguay postdictadura », communication présentée lors du Third International Forum, Russia and Iberoamerica in a Globalizing World : History and Modernity, Saint-Pétersbourg, Université d'Etat de Saint-Pétersbourg, 2017, pp. 1-15.

[9] « Paraguay Politics. Voting for continuity, but unconvincingly », *Latin American Weekly Report*, 26 avril 2018, pp. 8-9.

Brésil : l'arrivée au pouvoir de l'extrême droite

par Frédéric Louault

Les élections générales brésiliennes ont eu lieu les 7 et 28 octobre 2018. Plus de cent quarante-sept millions d'électeurs étaient convoqués aux urnes afin d'élire les représentants de l'exécutif fédéral (président et vice-président de la République), du Congrès national (cinq cent treize députés fédéraux et cinquante-quatre des quatre-vingt-un sénateurs), ainsi que des pouvoirs exécutifs et législatifs des entités fédérées (gouverneurs et assemblées législatives).

Ces élections se sont tenues dans un contexte particulièrement tendu. Marqués par six années consécutives de difficultés économiques, abasourdis par l'ampleur des scandales de corruption, dégoûtés par le comportement de leurs élites politiques et noyés sous des flots de *fake news*, les Brésiliens ont voté sans boussole. Selon le rapport *Latinobarometro*[1], le Brésil est en 2018 le pays d'Amérique latine qui compte le plus faible niveau de satisfaction envers la démocratie (9 % contre 49 % en 2010, à la fin du second mandat de Lula), derrière le Venezuela (12 %), le Pérou et le Salvador (11 %). C'est aussi le pays d'Amérique du Sud où l'appui à la démocratie est le plus faible (34 % contre 54 % en 2015) derrière le Paraguay (40 %)[2]. Dans un tel contexte de défiance et d'insatisfaction de la population envers ses représentants et les institutions démocratiques, l'émergence électorale d'une figure politique se présentant comme antisystème ne doit pas étonner.

En début d'année, c'est pourtant l'ancien président Lula qui était favori du scrutin, loin devant le candidat de l'extrême droite, Jair Bolsonaro (Parti social-libéral, PSL). Mais son emprisonnement le 7 avril, puis l'invalidation de sa candidature le 1er septembre, à quelques semaines du scrutin, ont douché les espoirs du Parti des travailleurs (PT) de reprendre le pouvoir par les urnes, deux ans après la destitution de Dilma Rousseff. Privé de son charismatique dirigeant, le PT (au pouvoir entre 2003 et 2016) comptait sur Fernando Haddad pour reprendre le flambeau de la reconquête. Si ce dernier a pu se qualifier sans vaciller pour le second tour, il n'est pas parvenu à contenir le rejet du PT et la vague de haine orchestrée par ses opposants. Ce rejet s'est opéré en faveur de Bolsonaro, qui a non seulement catalysé l'antipétisme, mais qui a surtout réussi à se présenter comme un outsider et à incarner la rupture avec le système politique en place. Formidable boniment de la part d'un homme qui siège à la Chambre fédérale depuis 1991.

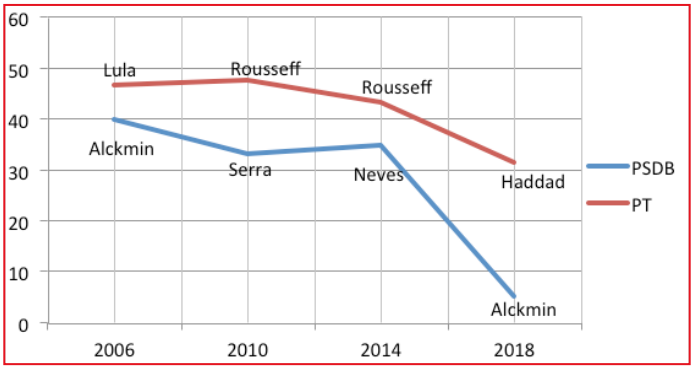
Victime d'une attaque au couteau le 6 septembre, il a fait campagne pendant trois semaines depuis un lit d'hôpital, bénéficiant d'une exposition médiatique exceptionnelle et renforçant encore sa communication via les réseaux sociaux. Dès le premier tour, il avait dépouillé les partis politiques traditionnels – le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), le Mouvement démocratique brésilien (MDB) et les Démocrates (DEM) – et siphonné les électorats de droite : le PSDB, qui incarnait l'opposition au PT depuis 2003, a été littéralement écrasé (4,8 % contre 33,6 % en 2014), tout comme l'ancienne dissidente du PT Marina Silva

[1] A retrouver sur le site du *Latinobarómetro* : **www.latinobarometro.org/lat.jsp**

[2] L'appui à la démocratie concerne la part des enquêtés qui considèrent la démocratie préférable à toute autre forme de gouvernement. L'indice de satisfaction envers la démocratie évalue la part des enquêtés qui se disent satisfaits du fonctionnement de la démocratie. La différence entre les deux met à jour la part des « démocrates insatisfaits ».

(1 % contre 21,3 % en 2014). Entre le PT et Bolsonaro, seul l'ancien ministre de Lula, Ciro Gomes (Parti démocratique travailliste, PDT), est parvenu à incarner une troisième voie (12,5 %). Après avoir recueilli 46 % des votes valides au premier tour, Bolsonaro a remporté sans forcer le second tour, contre Fernando Haddad (55,1 % des votes valides contre 44,9 %), sans avoir eu besoin de développer son programme et sans avoir participé au moindre débat contre son adversaire. L'hypothèse d'un front républicain pour l'empêcher d'accéder au pouvoir ne s'est pas vérifiée. Au contraire, les secteurs traditionnels se sont rangés – par défaut ou par pragmatisme – derrière Bolsonaro (comme ils avaient soutenu Fernando Collor contre Lula au second tour de l'élection présidentielle de 1989). Un front antirépublicain s'est structuré, rassemblant un électorat qui se reconnaît dans les « valeurs » portées par Bolsonaro et les tenants d'un surprenant « vote utile » pour l'extrême droite.

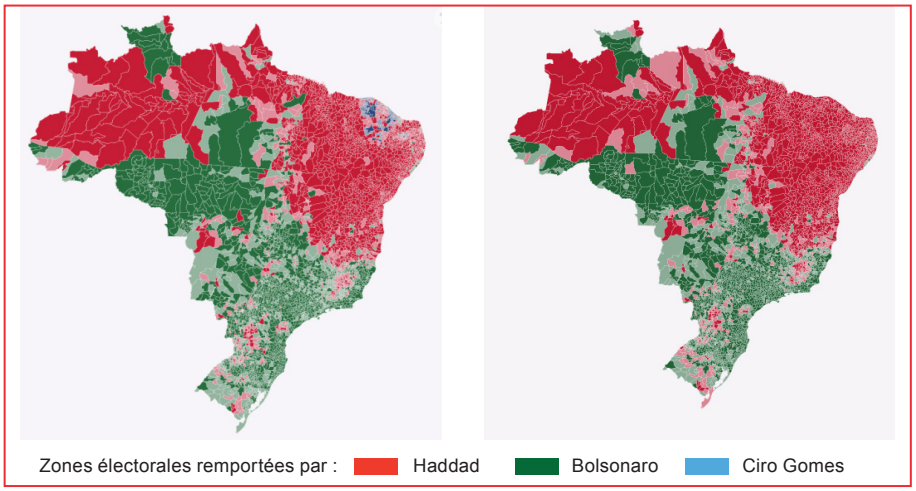
Figure 1
Erosion électorale des deux principaux partis politiques (PT et PSDB) entre 2006 et 2018
(premier tour de l'élection présidentielle, en millions de suffrages)



Source : compilation de Frédéric Louault d'après les données du Tribunal supérieur électoral du Brésil (TSE)

Du point de la vue de la géographie et de la sociologie électorales, force est de souligner le durcissement de la polarisation politique, déjà perceptible lors des précédents scrutins. Les bases électorales de Bolsonaro se concentrent dans le sud, le sud-est et l'ouest du pays, régions les plus riches et les plus dynamiques où le PT connaît une importante érosion électorale depuis 2010. On y trouve les secteurs de la bourgeoisie viscéralement opposés au PT, mais surtout les classes moyennes urbaines déçues par les gouvernements de Lula,puis de Dilma Rousseff, ainsi que des groupes de populations vulnérables qui étaient temporairement sorties de la pauvreté sous Lula, mais ont fait les frais de la crise économique à partir de 2011. C'est déjà dans ces zones que le PSDB avait obtenu ses meilleurs scores en 2014. Bolsonaro a renforcé cette tendance et a même fait basculer les rapports de forces dans les Etats de Rio de Janeiro et Minas Gerais (où Dilma Rousseff était arrivée en tête en 2014). A l'inverse, les bastions électoraux du PT se concentrent dans le nord-est et le nord du pays, régions les plus pauvres où la part des personnes dépendantes des programmes sociaux développés par le PT est la plus importante. Il serait néanmoins plus juste d'évoquer une division entre trois Brésil plutôt que deux. En effet, 42,1 millions d'électeurs (soit 30,9 % du corps électoral) n'ont voté ni pour Bolsonaro ni pour Haddad au second tour de l'élection présidentielle (7,4 % de votes nuls, 2,2 % de votes blancs et 21,3 % d'abstention).

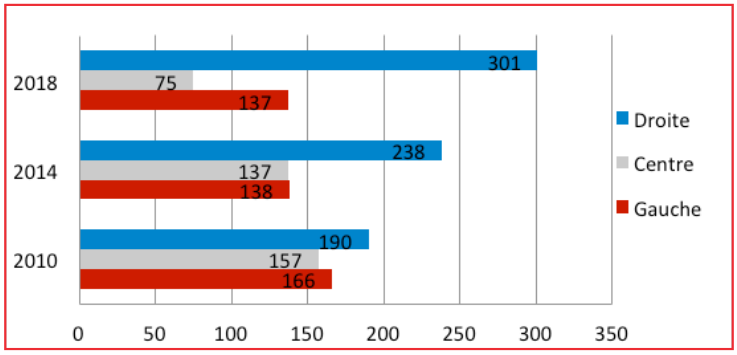
Figure 2
Géographie électorale du premier et du second tour de l'élection présidentielle



Source : O Globo/Eleições 2018

En ce qui concerne les autres scrutins, l'évolution de la composition du Congrès est particulièrement intéressante pour évaluer la marge de manœuvre du nouveau président. Après les élections de 2014, le Congrès avait été dépeint comme le plus conservateur de l'histoire du Brésil démocratique : deux cent trente-huit des cinq cent treize députés étaient identifiés comme conservateurs (46 %)[3]. Il s'agissait aussi du Congrès le plus fragmenté au monde (vingt-six partis représentés). Ce double record a été pulvérisé en 2018 : trois cent un députés sont assimilés à la droite ou à l'extrême droite (59 %), contre soixante-quinze positionnés au centre (14 %) et cent trente-sept à gauche ou à l'extrême gauche (27 %).

Figure 3
Positionnement idéologique des députés
(la majorité simple est à 257 sièges et la majorité qualifiée [3/5e] à 308 sièges)



Source : figure élaborée par Frédéric Louault d'après les données du Tribunal supérieur électoral du Brésil (TSE) et de *Gazeta do Povo*

[3] Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, « Radiografia do Novo Congresso, Legislatura 2015-2019 », *Estudos Políticos do DIAP*, décembre 2014, **www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/41-radiografia-do-novo-congresso/2883-radiografia-do-novo-congresso-legislatura-2015-2019-dezembro-de-2014**

Bien sûr, les congressistes conservateurs constituent un groupe hétérogène, aux intérêts divers. Ils sont loin de tous partager l'ensemble des positions politiques portées par Bolsonaro, dont le parti ne contrôle à lui seul que cinquante-deux sièges à la Chambre fédérale et quatre au Sénat. Bolsonaro ne dispose pas moins d'un potentiel d'appui suffisant pour faire adopter de nombreux projets de loi, voire pour réviser certains aspects de la Constitution (il faut pour cela une majorité qualifiée des trois cinquièmes, soit trois cent huit votes à la Chambre fédérale et quarante-neuf au Sénat). Il peut en outre compter sur l'appui spécifique de certains secteurs à travers les groupes d'intérêts thématiques (*bancadas suprapartidárias*). Deux d'entre eux, très liés à Bolsonaro, ont connu une croissance historique aux élections législatives de 2018 : le groupe pro-armes, appelé *bancada da bala*, rassemble soixante et un députés – contre trente-cinq en 2014 – et appuiera le projet sécuritaire de Bolsonaro (réduction de la majorité pénale, révision du Statut de désarmement, etc.)[4] ; le groupe représentant les intérêts des églises évangéliques, appelé *bancada da bíblia*, rassemble quatre-vingt-quatre députés contre soixante-quinze en 2014[5]. Enfin, le groupe représentant le lobby de l'agrobusiness, appelé *bancada do boi*, a lui aussi déclaré son soutien au nouveau président et lui a indiqué le nom de la ministre de l'Agriculture (Tereza Cristina). S'il a perdu du poids par rapport à 2014 (cent quatre députés contre cent soixante), ce groupe demeure un élément important dans l'articulation des relations exécutif-législatif[6].

Pour ce qui concerne la fragmentation partisane, trente partis ont fait élire au moins un congressiste à la Chambre fédérale et vingt-trois au Sénat en 2018. Mais ce qui avait été un inconvénient pour les présidents précédents constitue paradoxalement une force pour Bolsonaro. Ce dernier a en effet déclaré durant la campagne électorale vouloir gouverner sans les partis, en négociant directement avec les députés et avec les groupes d'intérêts suprapartisans pour construire des majorités législatives ponctuelles. Le renforcement de la fragmentation partisane et l'affaiblissement des partis de la droite traditionnelle jouent en sa faveur. Les quatre principaux partis de la droite traditionnelle (PSDB, MDB, Parti progressiste [PP], DEM) ont ainsi perdu au total soixante-quatre sièges par rapport à la législature sortante (leur représentation parlementaire a chuté de 66 %).

Bolsonaro pourra enfin compter avec le soutien des gouverneurs des principaux Etats de la fédération, situés dans le Sudeste et le Sud. En effet, les gouverneurs élus de São Paulo (J. Doria, PSDB), Rio de Janeiro (W. Witzel, Parti social chrétien, PSC), Minas Gerais (R. Zema, Nouveau parti, NOVO), Rio Grande do Sul (E. Leite, PSDB), Paraná (Ratinho Júnior, Parti social démocratique, PSD), Santa Catarina (Comandante Moisés, PSL) et du district fédéral de Brasília (Ibaneis Rocha, MDB) lui avaient tous fait allégeance avant le premier tour ou durant

[4] Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, « Bancada da segurança pública cresce na Câmara e no Senado », *Agência DIAP*, 16 octobre 2018, **www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/28531-eleicoes-2018-bancada-linha-dura-da-seguranca-publica-cresce-na-camara-e-no-senado**

[5] Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, « Eleições 2018 : Bancada evangélica cresce na Câmara e no Senado », *Agência DIAP*, 17 octobre 2018, **www.diap.org.br/index.php/noticias/noticias/28532-eleicoes-2018-bancada-evangelica-cresce-na-camara-e-no-senado**

[6] Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, « Bancada ruralista diminui na Câmara e aumenta no Senado », *Agência DIAP*, 13 novembre 2018, **www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/28538-bancada-ruralista-diminui-na-camara-e-aumenta-no-senado**

l'entre-deux-tours. Les Etats de l'Ouest, où se concentrent les principales zones de productions agricoles d'exportation (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás), ont également été remportés par des gouverneurs favorables à Bolsonaro. A l'inverse, la plupart des Etats les plus pauvres, les plus ruraux et les moins intégrés à la dynamique économique ont été acquis par des gouverneurs opposés ce dernier (PT, Parti socialiste brésilien [PSB], Parti communiste du Brésil [PCdoB]). Tel est le cas des dix Etats de la région Nordeste, où Haddad a recueilli en moyenne 69,7 % des suffrages. Ce relai dans les Etats les plus riches et les plus puissants du pays renforce encore la pression sur les Etats les plus pauvres – pour la plupart gouvernés par l'opposition – qui sont les plus dépendants des transferts financiers en provenance du niveau fédéral. Le fossé entre le Brésil du Sud et le Brésil du Nordeste risque de se creuser encore. Bolsonaro dispose là d'une arme politique pour fragiliser l'opposition dans les Etats du Nordeste.

Néanmoins, il va faire face, dès le début de son mandat, à plusieurs difficultés. Sa base alliée au Congrès demeure fragile, hétéroclite et peu expérimentée. Son gouvernement dispose *a priori* d'une faible cohérence interne et s'appuie essentiellement sur deux « superministres » (P. Guedes à l'Economie et le juge S. Moro à la Justice) que Bolsonaro aura du mal à contrôler. Surtout, le pari de composer son gouvernement sans avoir officiellement négocié avec les partis de sa base alliée risque de compliquer les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif. La manière dont le Congrès s'est retourné contre Dilma Rousseff en 2014 et 2016 et a voté sa destitution constitue un précédent fort, qui pourrait l'inciter à la prudence. Bolsonaro, qui a lui-même contribué aux destitutions de deux présidents (Collor en 1992 et Rousseff en 2016), ne saurait sous-estimer la pression que peut exercer le législatif sur l'exécutif.

Du point de vue des actions politiques, enfin, la mise en œuvre de son projet risque de provoquer d'importantes tensions sociales. Echaudés par la destitution de Rousseff puis offusqués par la rhétorique violente de Bolsonaro, les militants de gauche sont prêts à se mobiliser, quitte à affronter les forces de l'ordre ou des milices pro-Bolsonaro. Le risque de voir la démocratie se déliter et le gouvernement dériver vers une forme d'autoritarisme (violences politiques contre des opposants, gouvernement civil autoritaire appuyé par certaines franges militaires, voire militarisation croissante du régime) ne doit pas être négligé tant le mépris de Bolsonaro pour les institutions démocratiques, les droits humains et les libertés fondamentales est prononcé. A l'inverse, en cas de crise aiguë de gouvernabilité, de difficultés économiques, d'impopularité du gouvernement et de dérapages (corruption dans son gouvernement, répression sanglante appuyée par certains gouverneurs, etc.), l'éventualité d'une intervention militaire régulatrice (pour casser son mandat et organiser un nouveau scrutin) n'est pas non plus à exclure[7].

[7] Pour aller plus loin : dossier « Brésil 2018 » de l'Opalc (analyses, cartes et graphiques) : **ww.sciencespo.fr/opalc/content/bresil-elections-generales-2018**

Les élections au Mexique : un réalignement politique historique ?

par Gaspard Estrada

Le Mexique a vécu une année électorale inédite. Pour la première fois depuis le début de la transition démocratique, le pays a basculé à gauche. Andrés Manuel López Obrador (AMLO), ancien maire de Mexico et fondateur du Mouvement de régénération nationale (Morena, gauche) a été élu à la présidence de la République avec plus de trente millions de voix, soit 53 %. L'ampleur de ce succès dans les urnes est largement due à l'impopularité du président sortant, Enrique Peña Nieto, aux mauvais résultats économiques et sociaux de son gouvernement, ainsi qu'à l'aggravation de la violence dans le pays. Cette dynamique en faveur de la gauche est également le fruit du rejet par les Mexicains de l'offre électorale du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI, centre) et du Parti d'action nationale (PAN, droite). José Antonio Meade a pâti de l'impopularité du président Peña Nieto et de son parti, le PRI, alors même qu'il n'en était pas adhérent lors de son investiture. Sa carrière ministérielle sous le PAN et le PRI (au ministère des Finances notamment) a contribué à donner du poids aux critiques formulées par AMLO, qui faisait de lui l'incarnation des politiques macroéconomiques en vigueur dans le pays depuis près de quarante ans. Ricardo Anaya, ancien président du PAN, a échoué à faire de son alliance gauche-droite avec le Parti de la révolution démocratique (PRD, centre gauche) et le Mouvement citoyen (MC, centre gauche) une alternative à AMLO et au PRI. Ses hésitations quant à son positionnement, pleinement dans l'opposition ou en faveur d'une large alliance avec le gouvernement pour faire barrage à AMLO, ont pesé sur ce résultat, ainsi que les attaques du gouvernement à son encontre par le biais du ministère de la Justice. Ce duel fratricide entre le PRI et le PAN durant une partie importante de la campagne a permis à AMLO d'aller au-delà de son socle d'électeurs, notamment dans le nord du pays, région traditionnellement acquise à la droite. Cette conjonction de facteurs lui a même permis de l'emporter dans trente et un Etats de la fédération sur trente-deux. Un record.

Ce raz de marée a été amplifié par la tenue concomitante de nombreux autres scrutins fédéraux, régionaux et locaux (près de dix-huit mille mandats étaient soumis au suffrage le 1er juillet). Si l'harmonisation du calendrier électoral mexicain visait à diminuer le coût des campagnes et à augmenter le taux de participation des électeurs, cette réforme électorale a surtout contribué à renforcer la victoire de Morena. Alors que le Mexique était habitué à élire des présidents ne disposant pas de majorité au Parlement, la coalition d'AMLO frôle le seuil requis pour réaliser des réformes constitutionnelles, ce qui lui permet d'engager son ambitieux programme de réformes. Car le message adressé par les Mexicains est clair : ils souhaitent aller au-delà de l'expérience décevante de l'alternance sous Vicente Fox (président paniste de 2000 à 2006) pour impulser un véritable changement. Ces quarante dernières années, le pays a vu son économie évoluer en profondeur, en s'arrimant structurellement à l'Amérique du Nord par le biais de l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena). Néanmoins, la politique de soutien à la compétitivité des usines de produits semi-manufacturés a concouru à réduire le pouvoir d'achat du salaire minimum, créant une masse de travailleurs pauvres. Les disparités économiques régionales ont augmenté, incitant de nombreux paysans du sud du pays à quitter leur domicile pour chercher un avenir aux Etats-Unis et laissant de vastes

territoires à la merci des trafiquants de drogues. L'expansion du crime organisé a fait exploser la violence dans le pays, qui a atteint un record historique avec 25 339 homicides en 2017. De septembre 2017 à juillet 2018, près de cent trente candidats ont été assassinés. Pour enrayer cette spirale macabre, le nouveau gouvernement souhaite dépénaliser la consommation de certaines drogues, tout en réaffirmant le rôle central de l'armée dans le maintien de la sécurité publique. En ce qui concerne l'économie, si AMLO a voulu rassurer les milieux d'affaires et les marchés financiers internationaux en validant la délicate renégociation de l'Alena, en s'engageant à maintenir l'autonomie de la Banque centrale et en promettant le maintien d'une politique fiscale restrictive, il a annoncé son souhait de stopper la construction du nouvel aéroport de la ville de Mexico, au risque d'indisposer certains investisseurs étrangers.

Par ailleurs, si durant la campagne présidentielle, son alliance avec le Parti de la rencontre sociale (PES), d'obédience évangélique, avait suscité inquiétude et critique de la part de ses soutiens plus progressistes, l'agenda en faveur des minorités (mariage homosexuel, droits des populations lesbiennes, gays, bisexuelles et transexuelles) devrait être voté au Parlement.

Enfin, durant la campagne, AMLO a proposé de refonder la politique sociale du gouvernement instaurée dans les années 1990, qui repose sur des transferts de cash conditionnés. L'idée est d'évoluer vers un système universaliste, que ce soit en matière d'aide sociale aux seniors, d'accès aux soins ou de soutien à la jeunesse, avec la mise en place d'un programme d'apprentissage associant l'Etat et les entreprises pour former les jeunes au chômage et sans qualifications.

L'élection d'AMLO a eu lieu dans un contexte de fortes turbulences avec les Etats-Unis, pays voisin et principal partenaire du Mexique. L'élection de Donald Trump en 2016 a rebattu les cartes de la relation bilatérale. Si durant la campagne électorale, les candidats ont unanimement défendu la renégociation du traité de libre-échange, il n'en reste pas moins que la possibilité de voir disparaître le principal accord commercial du pays place les élites économiques et politiques mexicaines dans une sorte d'introspection, sans que se dessine une véritable alternative à ce jour. Du fait de la multiplicité des enjeux liés à la relation bilatérale – lutte contre le crime organisé, enjeux migratoires et développement de l'Amérique centrale – il est peu probable que le dialogue politique entre les deux pays soit rompu ou ralenti. Restent les questions de politique internationale à l'égard desquelles la position d'AMLO demeure inconnue, alors que s'ouvre une fenêtre d'opportunité pour le Mexique en Amérique latine, entre un régime vénézuélien à l'agonie et un gouvernement brésilien qui s'apprête à opérer un changement copernicien de sa politique étrangère, en réalignant ses priorités en fonction des desseins de l'administration Trump. La défense du multilatéralisme, une des marques de fabrique des années Lula au Brésil, pourrait devenir l'apanage du Mexique, par le biais de son nouveau ministre des Affaires étrangères, Marcelo Ebrard.

Venezuela : l'élection présidentielle du 20 mai 2018

par Olivier Dabène

L'élection présidentielle au Venezuela en 2018 s'est déroulée dans un contexte d'effondrement économique qui laissait augurer un possible vote sanction à l'égard de Nicolás Maduro, président depuis 2013 et candidat à sa propre succession. Il n'en a rien été. Cette élection n'a pas été concurrentielle, confirmant la dérive autoritaire du régime bolivarien. Minoritaire dans le pays depuis les élections législatives perdues en décembre 2015, le gouvernement chaviste a empêché en 2016 l'organisation d'un référendum révocatoire et organisé en 2017 une série d'élections[1] entachées de multiples irrégularités et partiellement boycottées par l'opposition, qui se sont traduites par une large victoire de Maduro[2].

L'année 2018 a débuté alors que le gouvernement et l'opposition tentaient de conclure une négociation ouverte en 2017, grâce à la médiation de la République dominicaine, de l'ancien Premier ministre espagnol José Luis Rodríguez Zapatero et de quatre pays garants (Mexique, Chili, Bolivie, Nicaragua). Le 23 janvier, alors que rien n'était encore accordé, l'Assemblée nationale constituante[3] a annoncé que l'élection aurait lieu avant le 30 avril, et non en décembre, comme à l'accoutumée. Pour le chavisme, il s'agissait de montrer aux Etats-Unis et à l'Union européenne que les sanctions n'avaient aucun effet, et que le régime conservait les appuis populaires suffisants pour faire obstacle à une transition. « Personne ne sanctionne le peuple vénézuélien » a clamé Maduro en offrant sa candidature le jour même. Intention moins avouable, ces élections anticipées devaient aussi permettre au gouvernement d'éviter que les effets de la crise économique et humanitaire se fassent davantage sentir.

Le 6 février, Zapatero a proposé un « accord de cohabitation démocratique pour le Venezuela » en six points : souveraineté et sanctions, élections, Etat de droit, situation économique et sociale, commission de la vérité et commission de suivi et vérification de l'accord. Le gouvernement s'est montré disposé à signer le texte, tandis que l'opposition a suggéré des modifications concernant notamment les élections[4].

Certaines dispositions comme la désignation d'une mission d'observation électorale par l'Organisation des nations unies et la réinstallation des bureaux de vote déplacés ou fermés faisaient l'objet d'un accord ou de différences mineures. D'autres en revanche dénotaient une volonté de l'opposition d'arracher des engagements précis allant au-delà de l'affirmation de vagues principes. Le calendrier électoral, l'accès aux médias, la révision des listes électorales, le rôle des partis politiques et les modalités du vote étaient au cœur du différend.

[1] Elections pour une Assemblée nationale constituante (30 juillet), élections régionales (15 octobre) et municipales (10 décembre).

[2] Voir J. Corrales, « La crise électorale au Venezuela », *in* Opalc, *Amérique latine. L'année politique 2017/Les Etudes du CERI*, n° 233-234, janvier 2018.

[3] Assemblée élue en 2017 pour exercer les fonctions législatives en lieu et place de l'Assemblée nationale contrôlée par l'opposition depuis décembre 2015.

[4] Lire les deux textes sur la page dédiée de l'Opalc : **www.sciencespo.fr/opalc/content/venezuela-lelection-presidentielle-du-20-mai-2018**

Figure 1
Principaux désaccords

Thème	Texte du gouvernement	Texte de l'opposition
Calendrier	Elections le 22 avril.	Arrêté au moment de l'installation de la mission d'observation électorale.
Accès aux médias	Equité garantie.	Offre d'espaces gratuits pour le gouvernement et l'opposition Suspension des interventions télévisées du président sur toutes les chaînes (cadenas) pendant la campagne.
Listes électorales	Consultables et actualisables du 8 au 15 février.	Consultables et actualisables pendant une période à définir en même temps que le calendrier. Prévoir au moins deux semaines et 1 500 guichets dans l'intérieur du pays.
Partis politiques	Renforcer les mécanismes de participation politique des partis au système démocratique.	Légalisation immédiate de la MUD, VP et Primero Justicia Désignation de représentants de ces partis dans tous les organes électoraux*.
Vote		Prosélytisme et actions du gouvernement interdits près des bureaux de vote le jour des élections. Identification par la carte d'électeur et l'empreinte digitale (à l'exclusion de tout autre document). Vote assisté interdit sauf dans les cas prévus par la loi.

* MUD : Table de l'unité démocratique (coalition d'opposition), VP : Volonté populaire. Les principaux dirigeants de ces partis, Leopoldo López (VP) et Henrique Capriles (Primero Justicia), ont l'interdiction de se présenter aux élections.

Source : tableau élaboré par Olivier Dabène

Aucune des demandes de l'opposition n'a été prise en compte, et le 7 février 2018, l'échec des négociations était consommé, chaque partie rejetant sur l'autre la responsabilité de la rupture. Il est probable que ni le gouvernement ni l'opposition ne souhaitait vraiment signer un accord. Le gouvernement craignait de perdre les élections s'il offrait de réelles garanties sous supervision internationale[5], et l'opposition ne tenait pas à légitimer une défaite provoquée par le non-respect des engagements pris.

L'opposition s'est alors trouvée face au dilemme de la participation. La perspective de voir à nouveau les Vénézuéliens voter sous contrainte et offrir une victoire annoncée à Maduro les incitait à boycotter le scrutin, afin de montrer à la face du monde que la démocratie n'existe plus au Venezuela. Pour autant, certains dirigeants et analystes estimaient que la situation catastrophique du pays offrait une fenêtre d'opportunité pour défaire Maduro dans les urnes[6]. Les enquêtes montraient en effet que 80 % de la population avait une opinion négative de Maduro[7]. La lassitude et le fatalisme semblaient pourtant dominer. En ce premier semestre de 2018, la rue était beaucoup plus calme qu'en 2017[8].

Le 20 février, la coalition d'opposition (Table de l'unité démocratique, MUD) a annoncé sa décision de ne pas participer à une élection qu'elle a qualifiée de « farce ». Elle a toutefois été incapable d'imposer une discipline dans ses rangs. Cinq jours plus tard, un de ses membres se portait candidat. Ancien proche de Chávez, dirigeant d'un petit parti (Avancée progressiste), Henri Falcón a rejoint dans la campagne un pasteur évangélique, Javier Bertucci. Au total, seuls trois candidats se sont disputés les suffrages des Vénézuéliens. Dans une ultime

[5] Le précédent du Nicaragua en 1990 est dans les mémoires. La révolution sandiniste avait accepté d'organiser des élections présidentielles sous stricte surveillance et les avait perdues.

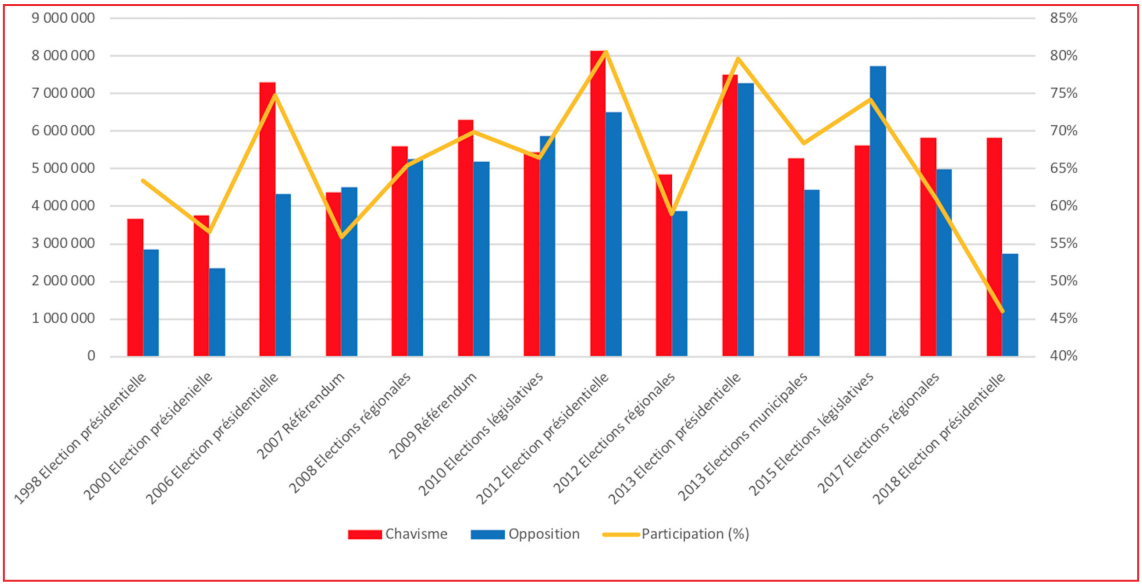
[6] J. Correa, « Venezuelans have no choice but to vote », *New York Times*, 15 mai 2018.

[7] EFE/ME, « Datanálisis : Gestión de Maduro tiene 17 % de apoyo popular », *Informe21*, 11 août 2017.

[8] Voir le site de l'Observatoire vénézuélien de la conflictualité sociale : **www.observatoriodeconflictos.org.ve**.

manœuvre destinée à discréditer l'opposition, Maduro a repoussé les élections au 20 mai, donnant partiellement satisfaction à une demande de la MUD. Mais rien n'y a fait. Au terme d'une campagne où il n'a guère été inquiété, Maduro a facilement gagné l'élection (67,8 % des suffrages exprimés). Le taux de participation (46,07 %) est toutefois un désaveu cinglant pour son camp.

Figure 2
Participation électorale et scores aux élections, 1998-2018



Source : figure élaborée par Olivier Dabène

Convoquée par une Assemblée illégitime et organisée par une autorité au service du pouvoir, l'élection de 2018 a consacré l'appartenance du Venezuela au groupe des pays autoritaires qui organisent des élections, mais rendent l'alternance impossible.

Pour autant, l'élection n'a donné à Maduro qu'un très court répit. Isolée au plan international et confrontée à une catastrophe économique, sociale et humanitaire, la révolution bolivarienne est en sursis.

Quatrième partie

L’Amérique latine en perspective

Militarisation et multilatéralisation des tâches policières. Regards sur le Brésil et le Mexique

par María Teresa Martínez et Anaís M. Passos

La coïncidence entre les transitions démocratiques survenues en Amérique latine dans les années 1980-2000 et l'explosion de la violence dans la région a fait l'objet d'une vaste littérature. Cependant, ces travaux n'ont pas cherché à établir de liens de cause à effet, mais plutôt à dévoiler des configurations et des dynamiques d'acteurs violents[1]. Ils ont toutefois pris en compte la transformation du modèle économique qui s'est notamment traduit par une contraction importante de l'appareil bureaucratique et la délégation de tâches au secteur privé[2]. A la lumière de ces travaux, le texte qui suit se penche sur une dimension peu explorée : les transformations des tâches policières et leurs conséquences substantielles en termes de justice, d'équité dans l'accès à la protection et de qualité des services offerts par les agences publiques[3].

Nous recourons dans cette étude à la notion de « tâche policière » pour mettre à profit la distinction établie par la littérature anglophone entre *police* (la police) et *policing* (le travail de police), entendu comme un « ensemble dynamique d'activités de régulation du désordre, soutenues par des agents publics, privés et hybrides, à différents niveaux d'organisation sociopolitique et territoriale, microlocale, locale, nationale et supranationale »[4]. La police est l'agent de l'Etat qui détient à titre exclusif la compétence de protection comme bien public, tandis que la « tâche policière » relève de la production de sécurité au moyen de l'usage potentiel, et même indirect, de la force[5].

Nous nous proposons d'explorer ici deux transformations majeures des tâches policières, liées aux processus de démocratisation et à la réforme du modèle économique au Brésil et au Mexique. Nous analysons aussi la façon dont elles affectent, en dernière instance, les dynamiques de violence. Le processus de militarisation concerne non seulement les forces de police, mais au-delà l'ensemble des fonctions de prestation de sécurité, et il s'accompagne de la transformation partielle des forces armées en forces de police (semi-constabularisation) à l'occasion de missions de sécurité publique. Nous analysons par ailleurs la multilatéralisation ou pluralisation de la prestation de protection et de sécurité[6], qui prend deux formes : la fragmentation et la diversification des agences de l'Etat impliquées dans la prestation de protection, et l'incursion d'acteurs non étatiques dans ce qui relève des tâches policières.

---

[1] E. D. Arias, « The dynamics of criminal governance : Networks and social order in Rio de Janeiro », *Journal of Latin American Studies*, Vol. 38, n° 2, 2006, pp. 293-325 ; B. Lessing, « Counterproductive punishment : How prison gangs undermine state authority », *Rationality and Society*, Vol. 29, n° 3, 2017, pp. 257-297.

[2] A. Alvarado Mendoza, *El Tamaño del Infierno : Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, Mexico, El Colegio de México, 2012 ; A. Aziz Nassif, « Violencia y distribución en la periferia urbana : El caso de Ciudad Juárez, México », *Gestión y Política Pública*, Vol. 21, 2012, pp. 227-268.

[3] D. H. Bayley, C. Shearing, « The new structure of policing : Description, conceptualization, and research agenda », Washington, D.C., National Institute of Justice, 2001.

[4] F. Ocqueteau, *Polices entre Etat et marché*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 50.

[5] F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police. Politiques, organisations, réformes*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 225.

[6] D. H. Bayley, C. Shearing, « The new structure of policing : description, conceptualization, and research agenda », art. cité ; I. Loader, « Plural policing and democratic governance », *Social and Legal Studies*, Vol. 9, n° 3, pp. 323-345.

La confusion entre activités militaires et policières

En Amérique latine, la frontière entre la police et l'armée n'a jamais été aussi clairement établie que dans les pays d'Europe occidentale[7]. La confusion s'est accentuée à la fin de la guerre froide, lorsque le trafic de drogue a remplacé le communisme sur l'agenda des menaces prioritaires pour les militaires au Brésil comme au Mexique[8].

Selon Caroline Holmqvist[9], la distinction entre police et armée repose sur la séparation entre l'interne et l'externe qui caractérise les Etats-nations. Sur le plan conceptuel, la police « fait appliquer un ensemble de lois qui criminalisent certaines actions », tandis que les militaires constituent l'ultime protection contre « les forces ennemies extérieures, qui se différencient des menaces portant sur les individus »[10]. De plus, dans la majorité des Etats-nations, les polices agissent dans le cadre de la loi et doivent poursuivre les auteurs présumés de délits lorsque les preuves sont suffisantes[11]. La police opère en vertu du principe de l'usage minimum de la force. Son action s'inscrit dans le respect de la légalité, de la nécessité, de la proportionnalité et de la précaution[12]. Les militaires disposent quant à eux du droit légitime d'utiliser la force maximum pour éliminer l'ennemi, en tant qu'agent étranger à l'Etat-nation, le plus rapidement possible dans un contexte de guerre.

Lorsque ces différences en termes de missions et d'entraînements se dissipent, nous assistons à un processus de militarisation de la police et de constabularisation des armées[13].

On parle d'institution ou de société militarisée lorsque celle-ci repose sur des valeurs inculquées par une formation ou une éducation militaire, telles que la stricte obéissance à l'autorité, l'importance de la hiérarchie et la discipline dans les relations sociales, un sens aigu du groupe face aux « éléments extérieurs » et la perception du conflit comme faisant intrinsèquement partie de la « nature psychologique humaine »[14]. Plus précisément, une police est militarisée quand elle fait usage de techniques de guerre (planifier, identifier et attaquer), lorsque ses agents se disent en « guerre contre le crime » et utilisent des équipements, des armes et des uniformes similaires à ceux des forces armées.

[7] B. Loveman, *For la Patria. Politics and the Armed Forces in Latin America*, Wilmington, SR Books, 1999.

[8] A. M. Passos, *The Military Mystique : Democracies and the War on Crime in Brazil and Mexico*, thèse de doctorat, Paris, Sciences Po, 2018.

[9] C. Holmqvist, *Policing Wars on Military Intervention in the Twenty-First Century*, New York, Palgrave Macmillan, 2014.

[10] *Ibid.*, p. 6.

[11] H.-H. Liang, *The Rise of Modern Police and the European State System from Metternich to the Second World War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p. 4.

[12] Comité international de la Croix-Rouge (CICR), « Violence and the use of force », Genève, 2015, p. 19, **www.icrc.org/en/publication/0943-violence-and-use-force**

[13] G. Flores-Macías, J. Zarkin, « The militarization of law enforcement in Latin America », conférence de la Latin American Studies Association, Barcelone, 2018, pp. 1-41.

[14] S. P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1957, p. 63.

La constabularisation implique quant à elle l'élargissement des missions militaires à des tâches qui, traditionnellement, leur échappent[15]. Cela signifie que les militaires assument des tâches policières, et qu'ils utilisent à cette fin un savoir-faire propre à la guerre. Il en va ainsi de leur tendance à recourir à la force maximale et à qualifier certains citoyens d'ennemis de l'Etat. Ils peuvent même aller jusqu'à justifier l'usage de la torture au motif qu'ils cherchent à obtenir des « informations cruciales » pour garantir la sécurité nationale.

Constabularisation des forces armées mexicaines

Si la constabularisation des forces armées commence au début du XX^e^ siècle, elle s'institutionnalise sous la présidence d'Ernesto Zedillo (1994-2000) avec la création d'un Conseil national de sécurité publique composé de représentants des ministères de la Marine et de la Défense[16], et d'un centre chargé d'élaborer une doctrine de sécurité nationale au sein du ministère de la Défense.

Au XXI^e^ siècle, la constabularisation se poursuit sous la présidence de Felipe Calderón (2006-2012) lorsque des unités militaires sont déployées dans le cadre d'opérations conjointes dans des Etats dont le taux de criminalité est jugé élevé. Début 1986, près de 25 000 soldats étaient assignés à des missions de lutte contre le narcotrafic (sur un effectif total de 150 000 hommes). Ils seront 45 723 à la fin de l'année 2006 (sur 196 710) et 70 864 (sur 206 013) en août 2010[17].

Fin 2017, les missions des forces armées à l'intérieur des frontières nationales s'institutionnalisent avec le projet d'une loi de sécurité intérieure. Le texte prévoit que les militaires peuvent participer à des tâches de préservation de la sécurité intérieure, avec ou sans l'aval des autorités civiles (articles 11 et 26). Cette ambiguïté traduit l'avancée du processus de normalisation du rôle de l'armée mexicaine en matière de sécurité publique et, par suite, la transposition des méthodes militaires à l'intérieur du pays[18].

Semi-constabularisation des forces armées brésiliennes ?

Au Brésil, l'implication des militaires dans la sécurité publique se consolide après la transition démocratique. En 1999, par exemple, les parlementaires adoptent la loi 97/1999 afin de préciser les conditions de déploiement des forces armées. Vague dans sa formulation, le texte permet aux militaires d'intervenir quand les mesures de sécurité sont « indisponibles,

[15] G. Flores-Macías, J. Zarkin, « The militarization of law enforcement in Latin America »,art. cité.

[16] S. Artz, « La militarizacion de la Procuraduría General de la República : Riesgos para la democracia mexicana », USMEX 2003-04 Working Paper Series, 2003, p. 6.

[17] F. Calderón, *Quinto Informe de Gobierno*, Gobierno de México, Ville de Mexico, septembre 2011, p. 15, cité par R. B. Manaut, « Organized crime as the highest threat to mexican national security and democracy », *in* T. Payan (dir.), *A War that Can't be Won. Binational Perspectives on the War on Drugs*, Tucson, The University of Arizona Press, 2013, pp. 149-173.

[18] La Cour suprême a déclaré cette loi inconstitutionnelle (novembre 2018). Cependant, le plan de sécurité du nouveau gouvernement a entériné le principe d'une large utilisation des militaires dans les tâches policières.

inexistantes ou insuffisantes » (article 15.30). Le décret 3897 de 2001 ajoute que l'ampleur et la durée de ces opérations doivent être aussi limitées que possible.

Comme au Mexique, des évolutions institutionnelles ont accompagné ces changements. En décembre 2013, le ministère de la Défense a publié un *Manuel d'opérations pour le maintien de l'ordre et le respect de la loi*, qui définit les principales menaces à prendre en compte et les modalités d'action correspondantes.

Par ailleurs, au Brésil, les opérations militaires liées à la sécurité publique n'ont pas eu la même envergure qu'au Mexique, en raison de leur zone géographique plus circonscrite. Les opérations dans les favelas de Penha, Alemão (novembre 2010-juin 2012) ou Maré (mars 2014-juin 2015) ont impliqué chacune entre deux mille cinq cents et trois mille hommes, sur un contingent militaire total de 359 386 hommes[19]. Les effectifs sont bien inférieurs à ceux mobilisés au Mexique. L'opération conjointe Chihuahua a requis par exemple quatorze mille soldats sur tout le territoire de la fédération mexicaine[20].

L'analyse de ces chiffres nous permet de conclure que la participation des militaires dans la sécurité publique reste marginale dans le cas brésilien. A la différence du Mexique, le Brésil se caractérise donc par une semi-constabularisation des militaires.

Des unités policières de plus en plus militarisées au Mexique ?

Au Mexique, le district fédéral, les Etats fédérés et les deux mille cinq cents municipalités ont le pouvoir de légiférer en matière de police. Par conséquent, les agences qui exercent les tâches policières sont très fragmentées. En 2017, 36,8 % des effectifs de police relevaient d'autorités municipales, 36,2 % des polices préventives des Etats, 15 % des polices « ministérielles » des Etats et 12 % de la police fédérale[21]. L'indépendance formelle des autorités policières et militaires tranche avec le cas brésilien. Au Mexique, les polices des Etats sont indépendantes de l'armée et si elles commettent des délits, elles sont jugées par un tribunal civil. Au Brésil, les polices des Etats sont administrativement subordonnées à l'armée.

Il s'ensuit qu'au Mexique, la militarisation de la police opère dans le cadre d'une tradition civile très ancrée. Par exemple, l'article 4 de la loi de sécurité publique de l'Etat de Basse-Californie (DOF 21/08/2009) établit que les institutions de sécurité publique sont « civiles, disciplinées et professionnelles ». Dans cet Etat, l'organisation interne suit le modèle civil de la hiérarchisation des fonctions (article 14). L'achat d'armes et de véhicules dépend des secrétariats d'Etat de la sécurité publique (article 52), sans lien avec les commandements militaires régionaux.

En dépit de ces caractéristiques civiles, la militarisation des polices va croissant. En 2011, dans dix-sept des trente et un Etats de la fédération et dans le district fédéral, des officiers de

[19] C. A. de Lima, *Os 583 dias da pacificação dos Complexos da Penha e do Alemão*, Rio de Janeiro, Agência 2ª Comunicação, 2012.

[20] D. Sabet, *Police Reform in Mexico : Informal Politics and the Challenge of Institutional Change*, Stanford, Stanford University Press, 2012, p. 16.

[21] G. García Luna, « Seguridad con bienestar : Un nuevo modelo integral de seguridad », Mexico, GLAC Consulting, 2018, p. 65.

l'armée en activité ou retraités occupaient des fonctions d'encadrement dans des unités de police[22]. Dans la ville de Tijuana en Basse-Californie, à la frontière nord du pays, la mise en œuvre des réformes visant à renforcer, purger et reconstruire les agences locales de sécurité publique, associée au versement d'une subvention pour la sécurité des municipalités (SUBSEMUN), s'est accompagnée d'un processus de militarisation du commandement des polices municipales et d'Etat (2007-2011). La police municipale, puis le secrétariat municipal à la sécurité publique de Tijuana ont été coordonnés par un lieutenant colonel de l'armée.

L'institutionnalisation progressive du modèle militaire dans les polices mexicaines favorise l'adoption d'une attitude plus agressive envers les criminels présumés, augmentant le risque d'exposition à la violence des populations. Dans le cas de Tijuana, la professionnalisation de la police municipale sur le modèle militaire s'est accompagnée de l'usage de techniques illégales d'interrogatoire et de disparitions dans les quartiers pauvres dans les années 2008-2011[23].

La police militaire au Brésil

Au Brésil, la police des Etats dépend de l'armée depuis 1934. La Constitution de 1936 a établi que les polices et les pompiers constituaient des forces auxiliaires de l'armée (article 167).

Ce lien entre les polices et l'armée s'est consolidé durant la dictature militaire (1964-1985), les premières assurant désormais des missions de répression. Certaines normes relatives à l'organisation et à l'entraînement des polices des Etats ont été institutionnalisées par des lois[24]. Le statut de « forces auxiliaires de réserve de l'armée » a été maintenu, ce qui implique un contrôle militaire sur l'instruction, l'armement et les effectifs des polices. Cette particularité distingue le Brésil de la majorité des pays démocratiques où les polices militaires sont contrôlées par le ministère de l'Intérieur, de la Justice ou de la Défense[25]. Plus précisément, le décret-loi 667/1969, modifié par le décret 2010/1983, stipule que 1) l'acquisition d'armes et de véhicules pour les polices des Etats doit être approuvée par l'état-major des armées (article 17) ; 2) l'organe supérieur de supervision des activités policières est intégré à l'Inspection générale des polices militaires de l'état-major (article 21) ; 3) les grades suivent le modèle militaire, du soldat au colonel (article 8) ; 4) les crimes commis par les policiers en service relèvent de la justice militaire (article 19)[26].

Dans certains cas, comme celui du bataillon d'opérations policières spéciales (BOPE) de Rio de Janeiro, les entraînements militaires et policiers se confondent. Les premiers membres du BOPE ont été entraînés par le groupe d'opérations spéciales de la marine brésilienne

[22] M. Galán, « Militares a cargo de la seguridad en 17 entidades », *El Universal*, 28 février 2011.

[23] FIDH, CMDPDH, CCDH, « Comunicación de acuerdo con el artículo 15 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional sobre la presunta comisión de crímenes de lesa humanidad, en México entre 2006 y 2012 », avril 2014 ; CCDH, « Análisis del contexto de tortura en Tijuana », avril 2014.

[24] L. Filocre, « Polícia militar : Segurança ou ameaça ? », Belo Horizonte, Armazém de Ideias, 2004.

[25] J. Zaverucha, *FHC, forças armadas e policia. Entre o autoritarismo e a democracia (1999-2002)*, Rio de Janeiro, Editora Record, 2005, p. 61.

[26] Depuis la promulgation de la loi 9299 en 1996, les homicides volontaires des civils perpétrés par des membres de la police militaire sont jugés par un tribunal civil.

(CONGE) et par diverses unités spéciales de l'armée comme le Centre d'instruction sur la guerre dans la jungle (CIGS). En ce sens, la police brésilienne est clairement militarisée, à la différence du cas mexicain.

Militarisation des polices au Brésil et au Mexique

Composante	Brésil	Mexique
Subordination de la police à l'armée	Oui	Dans certains cas, par suite d'une décision du gouverneur de l'Etat
Poursuite des policiers pour crime commis en service	Tribunal militaire	Tribunal civil
Hiérarchie	Militaire	Civile
Achat d'armement	Autorisation nécessaire du commandement de l'armée	En général, pas d'intervention de l'armée
Modèle	Militarisé	Civil avec tendances à la militarisation
Principal contrôle des polices	Etats	Municipalités (en majorité) et Etats

Source : tableau élaboré par María Teresa Martínez et Anaís M. Passos

Paradoxalement, en démocratie, lorsque les élites politiques choisissent de satisfaire la demande de sécurité, cela peut se traduire dans certains cas extrêmes par des actions policières agressives, notamment dans les périphéries urbaines. On assiste alors à la consolidation d'une police plus punitive à l'encontre des citoyens pauvres, qui cherche davantage à éliminer le criminel qu'à le réintégrer dans la société[27]. L'approfondissement et l'institutionnalisation de la militarisation des tâches policières depuis les transitions démocratiques sont allés de pair avec un processus de multilatéralisation de la police.

Multilatéralisation et porosité des frontières

La mise en œuvre de mesures de protection et de sécurité fondées sur des pratiques de plus en plus militarisées semble entrer en contradiction avec le retrait de l'Etat[28] qui implique un abandon du monopole de la violence légitime. La montée de la violence dans la région a ainsi été imputée à un Etat incapable de préserver l'ordre public[29].

Au Mexique, par exemple, la violence est couramment imputée à la rupture d'un pacte entre les prétendus cartels de drogue et le régime du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) qui a dominé le pays pendant soixante-dix ans[30]. La transition vers la démocratie, la compétition

[27] D. Garland, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, The University of Arizona Press, 2001.

[28] S. Strange, *The Retreat of the State : The Difussion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

[29] G. W. Grayson, *Mexico : Narco-violence and a Failed State ?,* New York, Routledge, 2010.

[30] G. Duncan, *Más que plata o plomo* : *El poder político y el narcotráfico en Colombia y México*, Bogota, Debate, 2014 ; G. Valdés, *Historia del narcotráfico en México*, Mexico, Aguilar, 2013 ; L. Astorga, *El Siglo de las drogas : El narcotráfico del Porfiriato al Nuevo Milenio*, Mexico, Grijalbo-Proceso, 2004.

entre partis politiques qui en découle et l'affaiblissement de la figure du président expliqueraient la rupture de ce pacte et donc l'accroissement de la violence. Cette hypothèse a toutefois été remise en cause car elle présuppose que le PRI était une force omniprésente et homogène dans tout le pays, ignorant de ce fait des réalités régionales diverses et l'existence de différents courants, voire de scissions, au sein du parti[31]. D'autres auteurs l'ont démentie sur la base d'une étude des dynamiques locales complexes du trafic de drogue[32].

Ces explications renvoient à une discussion plus large sur l'Etat et la constante redéfinition de ses compétences. En ce sens, au-delà des dynamiques d'affaiblissement de l'Etat, la multiplication des acteurs violents dans la région[33] reflète la coexistence d'espaces territoriaux aux capacités de gouvernement très inégales. Apparaît ainsi une configuration où acteurs étatiques et non étatiques (locaux, nationaux et internationaux) contribuent à fournir des biens collectifs et assurent l'ordre[34]. Les limites de l'Etat, « évasives et changeantes », ne trahissent pas une fragilité, mais plutôt une véritable modalité de pouvoir[35].

Analyser la transformation des tâches policières est nécessaire non seulement pour mieux comprendre les démocraties latino-américaines, mais aussi les différentes dynamiques de violence observées.

La notion de tâche policière permet d'explorer deux dimensions qui serviront de fil conducteur à la discussion qui suit. D'un côté, une analyse multiniveaux de la gestion et de la régulation du (dés)ordre laisse voir comment, en contexte de transition démocratique au Brésil et au Mexique, le pouvoir central a perdu de l'influence au profit des pouvoirs locaux. De l'autre, le travail policier ne relevant pas uniquement des agents de l'Etat, il est possible d'analyser les nouvelles modalités d'offre de protection.

Ces deux dimensions ont en commun la multilatéralisation de l'offre de sécurité comme bien public. Celle-ci n'est pas propre à l'Amérique latine. La présence croissante d'agents en uniforme, officiels ou non, qui contribuent à ces tâches de sécurité, de même que le développement d'une industrie de sécurité privée concernent les espaces urbains de tous les pays, quel que soit leur niveau de développement[36].

[31] A. Knight, W. Pansters (dir.), *Caciquismo in the Twentieth Century Mexico*, Londres, Institute for the Study of the Americas, 2006 ; J. W. Rubin, *Decentering the Regime : Ethnicity, Radicalism and Democracy in Juchitán, Mexico*, Durham, Duke University Press, 1997.

[32] N. Mendoza, *Conversaciones en el desierto*, Mexico, CIDE, 2017 ; S. Maldonado, *Los márgenes del Estado mexicano : Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2010.

[33] E. D. Arias, D. M. Goldstein, « Violent pluralism. Understanding the new democracies of Latin America », *in* E. D. Arias et D. M. Goldstein (dir.), *Violent Democracies in Latin America*, Duke, Duke University Press, 2010, pp. 1-34.

[34] A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra, « Introducción : El Estado o los efectos de poder de la incertidumbre y la fragmentación », *in* A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra et M. Braig (dir.), *Estatalidades y soberanias disputadas*, Mexico, El Colegio de México, 2017, pp. 9-44.

[35] A. Agudo Sanchíz, « Estatalidad (de)limitada : Separaciones y confluencias entre lo público y lo privado en México », *in* A. Agudo Sanchíz, M. Estrada Saavedra et M. Braig (dir.), *Estatalidades y soberanias disputadas*, Mexico, El Colegio de México, 2017, pp. 45-85.

[36] J. de Maillard, *Polices comparées*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017.

La multiplication des agences : le développement de systèmes locaux polycentriques

Dans les années 1980-1990, le Mexique a vécu une période de transition vers l'ouverture du régime politique depuis les espaces locaux. Les municipalités ont connu des alternances politiques à partir de 1984, et divers mouvements sociaux ont cherché à se faire entendre dans l'arène politique[37]. Cette évolution s'est accompagnée d'une décentralisation vers les collectivités locales, qui s'est traduite par un pouvoir accru des gouverneurs. Dans le domaine de la sécurité et du maintien de l'ordre, les agences en charge de tâches policières dans les Etats se sont multipliées.

Ainsi, dans l'Etat de Jalisco, à l'époque de la domination national du PRI, la gestion de la sécurité publique se caractérisait d'un côté par une forte présence d'agences fédérales (armée, police judiciaire fédérale, agence de renseignement), due à la guérilla urbaine et aux opérations contre-insurrectionnelles menées par le gouvernement fédéral depuis les années 1960 ; de l'autre, deux grandes agences locales sur lesquelles s'appuyait le gouvernement de l'Etat pour sa politique de sécurité publique : le secrétariat général du gouvernement et le bureau du procureur général de l'Etat, toutes deux dépendantes du gouverneur. Sur cette base, il gérait les différentes polices (police préventive, police judiciaire, police auxiliaire, groupe spécialisé en appui à la sécurité). Le secrétaire général du gouvernement, bras droit du gouverneur, assurait aussi la coordination entre les polices des différentes municipalités qui composaient la plus importante agglomération de l'Etat : Guadalajara.

Lorsque Alberto Cárdenas (Parti d'action nationale, PAN, droite) est élu gouverneur en 1995, la sécurité publique est en pleine crise : hausse des délits contre la propriété, confrontations violentes entre gangs de trafiquants de drogue, vague d'enlèvements qui affecte le patronat[38]. De fait, cette situation critique qui prévalait depuis le début des années 1980 explique en partie l'alternance[39].

Durant son mandat (1995-2001), le dispositif des agences en charge de la sécurité se complexifie. Un ministère de la Sécurité publique, de la Protection civile, de la Prévention et de la Réadaptation sociale est créé afin de dépolitiser la question et de promouvoir la création d'unités spécialisées pour prendre en charge des problèmes spécifiques. De même, une police d'investigation et un institut de sciences médico-légales voient le jour[40].

Les enlèvements, par exemple, sont traités par une unité de réponse aux cas spécifiques, créée pour répondre à une demande du secteur privé. Les hommes d'affaires ont aussi influencé la définition des politiques de sécurité de l'époque[41].

Selon le témoignage d'un chef d'entreprise qui a collaboré à la création de cette unité, le patronat s'est impliqué dans la formation des unités policières et a joué un rôle de facilitateur pour la coordination et la communication, généralement compliquées, entre les différentes

[37] M. Modoux, *Démocratie et fédéralisme au Mexique (1989-2000),* Paris, Karthala, 2006.

[38] M. T. Martínez Trujillo, « Doing business : The protection mechanisms in the criminal context of Guadalajara », Mimeo (sd).

[39] A. Arellano Ríos, « Gobiernos panistas e inseguridad publica en Jalisco », *Desacatos,* Vol. 26, 2008, pp. 119-134.

[40] Interview de l'ancien gouverneur Alberto Cárdenas, 22 avril 2018, ville de Mexico.

[41] J. Regalado Santillán, *Guadalajara : Sociedad, gobierno e inseguridad,* Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2012.

agences de sécurité[42]. Cette multiplication et cette diversification des acteurs se sont poursuivies sous les mandats des gouverneurs Francisco Ramírez (2001-2006) et Emilio González (2007-2013), tous deux issus des rangs du PAN. Se sont ajoutés une unité de police cybernétique en 2004 et le Commissariat à la sécurité publique de l'Etat en 2012.

A la différence du Mexique, le Brésil possède un dispositif de sécurité « relativement centralisé »[43], mais toutefois moins que des pays dotés d'une police nationale, comme le Chili. Les Etats fédérés brésiliens ont gardé le contrôle sur la plupart des forces de police. La police militaire, chargée de patrouiller, et la police civile, qui instruit les crimes, sont sous la tutelle des gouverneurs qui les supervisent, les entraînent et les rémunèrent.

La fragmentation et la diversification des unités en charge des tâches policières, comme dans le cas de l'Etat de Jalisco au Mexique, impliquent non seulement une transformation de la bureaucratie, qui suit la rénovation partielle des élites locales[44], mais aussi le passage d'un système centralisé dépendant de l'exécutif fédéral à un dispositif polycentrique où les divers agences et agents possèdent tous une parcelle de pouvoir dans le domaine de la sécurité. Pour le citoyen, cela se traduit par de multiples guichets qui traitent des questions de sécurité. Au Brésil, un système plus centralisé impliquerait un guichet unique aux mains des militaires.

La multiplication des responsables de la sécurité

Dans un dispositif polycentrique, les acteurs impliqués tendent à construire des schémas fonctionnels pour mettre de l'ordre. En l'absence d'un pourvoyeur unique de bien public[45], la protection et la sécurité sont coproduites par divers agents publics, privés ou hybrides. Le meilleur exemple de cette évolution se trouve dans la sécurité privée, qui s'est convertie en marché aux mains d'agents privés qui se substituent à la force publique.

Toutefois, la relation entre l'Etat et le marché dans ce domaine est bien plus complexe que le remplacement d'un type d'acteur (public) par un autre (privé). L'observation des dynamiques entre agences de sécurité publiques et privées permet de distinguer plusieurs configurations[46]. Les liens entre les unités de police et les entreprises de sécurité privée sont tellement étroits que leurs agents circulent fréquemment des unes vers les autres. Ainsi, d'anciens policiers ou militaires sont souvent à l'origine de la création de ces entreprises de sécurité, et dans certains pays les policiers travaillent pour ces entreprises pendant leur temps libre. Des agents non étatiques ou même des civils volontaires assurent ainsi la sécurité de leur quartier[47]. Il ne s'agit pas tant de privatisation des tâches policières que de pluralisation ou de multilatéralisation.

[42] Série d'entretiens avec le chef d'entreprise Héctor L. Orta (pseudonyme), 3 et 18 septembre 2015 et 18 janvier 2017, Zapopan, Jalisco.

[43] M. Hinton, « Police and State reform in Brazil », *in* M. Hinton et T. Newburn (dir.), *Policing Developing Democracies*, Londres et New York, Routledge, 2009, p. 215.

[44] A. Arellano Ríos, « Gobiernos panistas e inseguridad publica en Jalisco », art. cité.

[45] E. Ostrom, « Crossing the great divide : Coproduction, synergy, and development », *World Development*, Vol. 24, n° 6, 1996, pp. 1073-1087.

[46] F. Lorenc Valcarce, *La Sécurité privée en Argentine*, Paris, Karthala, 2011.

[47] F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police, op. cit.* ; J. de Maillard, *Polices comparées*, *op. cit.*

Si l'on attribue souvent ces évolutions à l'explosion de la criminalité et de la violence, ou à la méfiance envers la police[48], d'autres facteurs contribuent à expliquer la prolifération d'entreprises chargées de la protection des biens et des personnes. Parmi eux figurent habituellement l'accès généralisé à des biens de luxe, l'affaiblissement des dynamiques communautaires ou encore la montée de l'individualisme[49].

Ces entreprises de sécurité sont particulièrement nombreuses en Amérique latine, où l'on estime que leurs effectifs dépassent ceux de la police[50]. Au Mexique, elles se sont développées très rapidement. A Guadalajara, la deuxième ville du pays, elles apparaissent dans les registres spécialisés de la chambre de commerce dès les années 1990[51]. Le Mexique compte aujourd'hui quatre mille cinq cents entreprises de sécurité privée réparties dans tout le pays[52]. A cela s'ajoute un très grand nombre d'entreprises informelles. Dans dix-huit des trente-deux Etats de la fédération, une loi régule cette activité, et dans treize autres, c'est un simple règlement. Dans le Veracruz, ce règlement fait partie de la loi de l'Etat sur la sécurité publique[53], ce qui implique une approche générique qui laisse une large marge de manœuvre discrétionnaire aux acteurs publics et privés. Nombreux sont les chefs d'entreprise qui se plaignent de la prolifération d'entreprises douteuses offrant des services au rabais[54].

Au Brésil, le dispositif étant plus centralisé, l'impact de la privatisation de la sécurité varie en fonction des Etats. Les entreprises se sont développées à partir d'unités de police avec lesquelles elles entretiennent des relations étroites[55]. Depuis le retour de la démocratie en 1985, la tendance à la privatisation s'accentue. Dans la ville de São Paulo, par exemple, 80 % des entreprises de sécurité dûment enregistrées en 2000 sont apparues après 1990[56]. Alors qu'il y avait trois fois plus de policiers que d'agents de sécurité privés dans les Etats en 1985[57], les contingents sont équivalents aujourd'hui.

La règlementation hétérogène des entreprises de sécurité publique dans les deux pays a pu être considérée comme un facteur explicatif de l'augmentation des délits et des ventes d'armes aux groupes illégaux[58]. Ces entreprises cessent alors d'être des auxiliaires dans la prestation

[48] S. Kinosian, J. Bosworth, « Security for sale : Challenges and good practices in regulating private military and security companies in Latin America », *The Montreaux Document, Rule of Law Program Report*, The Inter-American Dialogue, 2018.

[49] F. Jobard, J. de Maillard, *Sociologie de la police, op. cit.*

[50] P. Arias, *Seguridad Privada en América Latina : El lucro y los dilemas de una regulación*, Santiago, Flacso Chile, 2009.

[51] *Gaceta Mercantil de la Cámara de Comercio de Guadalajara*, n° 218, 1er avril 1999.

[52] « Empresas de seguridad privada con permiso estatal », Comisión Nacional de Seguridad, **http://siesp.ssp.gob.mx/Reg_EmpEstatales/Con_Entidad.aspx**

[53] « Regulating Mexico's private security sector », Robert Strauss Center for International Security and Law, The University of Texas, avril 2018.

[54] Entretiens avec le chef d'entreprise Máximo Ballesteros (pseudonyme), propriétaire d'une compagnie de sécurité privée spécialisée dans les dispositifs de surveillance et autorisée à faire usage d'armes à feu, 16 octobre 2015 et 19 janvier 2017, Zapopan, Jalisco.

[55] M. K. Huggins, « Urban violence and police privatization in Brazil : Blended invisibility », *Social Justice*, Vol. 27, n° 280, 2000, p. 120.

[56] A. Zanetic, « A questão da segurança privada », Mémoire de maîtrise, Université de São Paulo, 2005, p. 59.

[57] *Ibid.*, p. 123.

[58] S. Kinosian, J. Bosworth, « Security for sale : Challenges and good practices in regulating private military and security companies in Latin America », art. cité.

de services de protection, comme le prévoient pourtant les cadres normatifs[59]. La dérive de ces activités vers des pratiques illégales ne doit pas être considérée comme un fait avéré. Pour autant, cette perspective permet de reconsidérer les tâches policières qui sont assumées selon des modalités informelles, voire illégales.

Au Mexique comme au Brésil, de rares études empiriques ont montré comment des éleveurs, des agriculteurs ou des chefs d'entreprise cherchaient à se protéger d'éventuels délits en finançant la création de groupes de protection. Ces derniers revêtent initialement un caractère hybride, ni totalement public ni strictement privé, mais peuvent se transformer en entreprises criminelles, des escadrons de la mort qui pourchassent des délinquants ou éliminent des groupes sociaux marginalisés.

A Rio de Janeiro, par exemple, les premiers groupes d'extermination sont apparus dès 1958, à l'initiative de commerçants qui réclamaient au chef de la police des moyens pour se protéger contre les voleurs. Les premiers groupes étudiés, baptisés « Les hommes courageux », ont été sélectionnés au sein des unités de police militaire. Souvent, ces individus intervenaient dans les favelas de Rio pour arrêter ou tuer des personnes pauvres soupçonnées de crime[60]. A São Paulo, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, un groupe d'extermination dirigé par un policier civil assurait la protection des membres de l'association des chefs d'entreprise et portait assistance aux familles des victimes de violence[61].

Au Mexique, les grands propriétaires terriens ont de tout temps armé des paysans pour éviter le vol de bétail, ce qui révèle la porosité de la frontière entre le légal et l'illégal. Des cas tels que les « gardes rurales »[62], les « gardes mutuelles »[63], les « polices pécuniaires »[64] ou les *pistoleros* au service des caciques[65] offrent des pistes d'analyse intéressantes.

A titre d'exemple, on peut citer les déclarations (*off*) d'un ancien chef de la police d'une municipalité du Jalisco : « le problème maintenant c'est que si tu détiens un type armé d'un AK-47 et qu'il a une tête de narcotrafiquant mais qu'il te dit "non, je fais partie des gardes rurales", alors tu ne peux pas l'arrêter »[66]. Les gardes rurales sont un groupe qui fonctionne en étroite collaboration avec l'armée mexicaine depuis l'époque de Porfirio Díaz (1876-1911)[67] et qui dispose d'armes autorisées par l'armée. Cependant, d'après le témoin évoqué, ils détiennent aussi des armes non autorisées et sont probablement liés aux gangs de trafiquants de drogue.

[59] Entretien avec un fonctionnaire de la direction des services de sécurité privée rattaché à la Commission nationale de sécurité, 22 février 2017, Ville de Mexico.

[60] M. K. Huggins, « Urban violence and police privatization in Brazil : Blended invisibility », art. cité, p. 120.

[61] M. K. Huggins, « From bureaucratic consolidation to structural devolution : Police death squads in Brazil », *Policing and Society*, Vol. 7, n° 4, 1997, pp. 222-223.

[62] P. J. Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2014 [1982].

[63] Décret 142 autorisant la formation d'unités de sécurité et de gardes pour protéger les intérêts sociaux, 6 mai 1912.

[64] Accord de l'armée pour créer une unité opérationnelle de police préventive dans l'Etat du Jalisco, dépendant de la direction de la sécurité publique, 28 mai 1994.

[65] B. Smith, *Pistoleros and Popular Movements : The Politics of State Formation in Postrevolutionary Oaxaca*, Nebraska, University of Nebraska Press, 2009.

[66] Notes de terrain, 23 février 2017, Ville de Mexico.

[67] P. J. Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, *op. cit.*

Certes, cet exemple concerne des zones rurales à une époque antérieure à la transition démocratique. Mais d'autres plus récents montrent que l'explosion de délits patrimoniaux dans les années 1980 a fait émerger dans l'espace urbain des groupes de protection payés par des hommes d'affaire. Il est fort probable que certains se soient convertis en groupes d'extermination des preneurs d'otage[68].

Le panorama des modalités d'évolution des tâches policières esquissé ici témoigne des profondes transformations advenues dans le contexte de la démocratisation et de la transformation du modèle économique. Loin d'être une tâche exclusivement étatique, la prestation de services de sécurité doit être comprise comme une mission partagée par divers acteurs entretenant des relations complexes et étroites qui obligent à redessiner constamment la frontière entre le légal et l'illégal.

D'une part, la militarisation va au-delà du déploiement de soldats dans des quartiers populaires ou des villes aux mains du crime organisé. Elle implique une incubation de conceptions très répressives qui se répandent dans les quartiers et dans les institutions policières. Plus précisément, nous avons montré que cette dynamique s'enclenche souvent à la demande d'acteurs non étatiques comme les chefs d'entreprise[69] qui disposent d'une certaine surface économique et sociale. Quand un groupe d'hommes d'affaires sollicitent les autorités locales pour l'envoi de forces armées afin de restaurer l'ordre, cela engendre une certaine asymétrie dans l'accès à la sécurité et une rupture du principe d'équité. Dans certains cas, la militarisation de la police coïncide avec la criminalisation de la pauvreté, la hausse de la violence contre des criminels présumés, voire même des exécutions extra-judiciaires.

D'autre part, la multiplication des acteurs en mesure de fournir une protection ajoute à la complexité de ces relations. La multilatéralisation crée des configurations d'acteurs qui peuvent être marquées tant par la coopération et la complémentarité que par la rivalité et le conflit. Dans tous les cas, ces configurations sont instables et doivent donc être sans cesse réappréciées.

En plus de ceux qui, dans le public ou le privé, assument des tâches policières, un autre acteur est apparu dans ce texte qui joue un rôle significatif en matière de maintien de l'ordre et de protection : le patronat. Qu'il intervienne comme demandeur de sécurité ou comme financeur (voire même comme co-producteur) de groupes de sécurité, il mérite également une analyse approfondie.

Pour conclure, les deux dynamiques de militarisation et de multilatéralisation ont rendu les tâches policières plus agressives, notamment à l'encontre des citoyens vivant dans des conditions de vulnérabilité économique et sociale. La réponse des gouvernements aux demandes d'ordre et de sécurité en régime démocratique a paradoxalement contribué à consolider un modèle de police plus répressif au Brésil et au Mexique.

Traduit par Olivier Dabène

[68] A. Almazán, « Sinaola : Ojo por ojo, secuestro por secuestro », *Revista Emeequis*, n° 140, 2008, pp. 26-35.

[69] Le rôle des chefs d'entreprise dans la création de police de sécurité au Mexique a été analysé à Tijuana (A. M. Passos, *The Military Mystique, op. cit.*), Monterrey (P. Signoret, « A force for change : Nuevo Leon blosters police capacity in tough times, 2011-2015 », *Innovation for Succesful Societies*, ISS, Princeton University, 2018) et Guadalajara (M. T. Martínez Trujillo, M. T. Martínez Trujillo, « Doing business : The protection mechanisms in the criminal context of Guadalajara », art. cité.).

Annexe
Partis politiques latino-américains cités dans ce volume

Bolivie

Front populaire nationaliste : Frente Popular Nacionalista (FPN)
Mouvement nationaliste révolutionnaire : Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)
Phalange socialiste bolivienne : Falange Socialista Boliviana (FSB)

Brésil

Démocrates : Democratas (DEM)
Mouvement démocratique brésilien : Movimento Democrático Brasileiro (MDB)
Nouveau parti : Partido Novo (NOVO)
Parti communiste du Brésil : Partido Comunista do Brasil (PCdoB)
Parti de la social-démocratie brésilienne : Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
Parti démocratique travailliste : Partido Democrático Trabalhista (PDT)
Parti des travailleurs : Partido dos Trabalhadores (PT)
Parti progressiste : Partido Progressista (PP)
Parti social chrétien : Partido Social Cristão (PSC)
Parti social démocratique : Partido Social Democrático (PSD)
Parti social libéral : Partido Social Liberal (PSL)
Parti socialiste brésilien : Partido Socialista Brasileiro (PSB)

Colombie

Centre démocratique : Centro Democrático
Forces armées révolutionnaires de Colombie (rebaptisée Forces alternatives révolutionnaires du commun) : Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) (FARC)
Parti libéral : Partido Liberal Colombiano (PL)

Costa Rica

Parti action citoyenne : Partido Acción Ciudadana (PAC)
Parti de libération nationale : Partido Liberación Nacional (PLN)
Parti intégration nationale : Partido Integración Nacional (PIN)
Front large : Frente Amplio (FA)
Parti républicain social chrétien : Partido Republicano Socialcristiano (PRSC)
Parti restauration nationale : Partido Restauración Nacional (PRN)
Parti unité sociale chrétienne : Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)

Cuba

Parti communiste cubain : Partido comunista de Cuba (PCC)

Mexique

Mouvement citoyen : Movimiento Ciudadano (MC)
Mouvement de régénération nationale : Movimiento Regeneración Nacional (Morena)
Parti action nationale : Partido Acción Nacional (PAN)
Parti de la rencontre sociale : Partido Encuentro Social (PES)
Parti de la révolution démocratique : Partido de la Revolución Democrática (PRD)
Parti révolutionnaire institutionnel : Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Nicaragua

Front sandiniste de libération nationale : Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
Mouvement de rénovation sandiniste : Movimiento renovador sandinista (MRS)
Parti libéral constitutionnel : Partido Liberal Constitucionalista (PLC)
Union nationale d'opposition : Unión Nacional Opositora (UNO)

Paraguay

Association nationale républicaine-Parti colorado : Asociación Nacional Republicana - Partido colorado (ANR-PC)
Grande alliance nationale : Gran Alianza Nacional (Ganar)
Parti libéral radical authentique : Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)
Parti patrie chérie : Partido Patria Querida
Parti vert : Partido Verde Paraguayo

Pérou

Force populaire : Fuerza Popular
Péruviens pour le changement : Peruanos por el kambio (PPK)

Salvador

Alliance républicaine nationaliste : Alianza Republicana Nacionalista (Arena)

Venezuela

Avancée progressiste : Avanzada Progresista
Justice d'abord : Primero Justicia
Parti socialiste unifié du Venezuela : Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)
Table de l'unité démocratique : Mesa de la Unidad Democrática (MUD)
Volonté populaire : Voluntad Popular (VP)