

Venezuela : un pays bloqué

par Carlos A. Romero

En janvier 2019, les élections de mai 2018 ont été jugées illégales et illégitimes par l'opposition ainsi que par plusieurs gouvernements étrangers et organisations internationales. Ces derniers ont renouvelé leur soutien à l'Assemblée nationale (AN) et ont demandé à Nicolás Maduro de ne pas entamer un nouveau mandat de président le 10 janvier 2019. Ils souhaitent que l'AN assure un interim afin d'organiser de nouvelles élections, et que le Tribunal suprême de justice en exil soit reconnu.

Le 5 janvier, appuyé par le secrétaire général de l'Organisation des Etats américains (OEA), l'AN a décrété la vacance du pouvoir et a exigé qu'aucune des décisions émanant du pouvoir exécutif ne soit reconnue. Elle a également élu un nouveau président, Juan Guaidó, qui a immédiatement fait part de son intention de former un gouvernement de transition. Mais quelques jours plus tard, Maduro prenait ses fonctions, et se voyait qualifié d'usurpateur par ses adversaires. Le Venezuela inaugurerait ainsi une nouvelle situation de dualité du pouvoir.

L'AN a alors lancé un mouvement de désobéissance civile, demandant aux policiers et militaires d'abandonner Maduro pour contribuer à un transfert de compétences de l'exécutif vers le législatif. Les Etats-Unis se sont exprimés en faveur de nouvelles élections et ont reconnu l'AN comme seule autorité légitime dans le pays.

L'AN s'est fixée trois objectifs : dénoncer l'usurpation de Maduro, offrir une amnistie et des garanties judiciaires aux militaires et fonctionnaires qui contribueraient à restaurer l'ordre constitutionnel, et demander aux gouvernements étrangers et aux organisations internationales de ne pas reconnaître le président Maduro. Elle a de surcroît requis un gel des comptes du gouvernement et de la compagnie pétrolière nationale (PDVSA) à l'étranger ainsi qu'un laissez-passer pour l'aide humanitaire.

Le 23 janvier 2019, Juan Guaidó a prêté serment comme nouveau président provisoire du Venezuela, actant ainsi l'usurpation du pouvoir par Maduro, reconnaissant l'AN comme seul pouvoir légal et convoquant des élections générales en se basant sur les articles 233 et 330 de la Constitution de 1999. A partir de ce moment-là, il a été reçu à l'étranger avec les honneurs dus à un président et a commencé à nommer des fonctionnaires de haut niveau, dont certains ambassadeurs.

Un changement de régime ?

La question de la dualité du pouvoir est au cœur du plus intéressant débat politique soulevé par la crise vénézuélienne en 2019. Cette dualité n'est pas symétrique dans la mesure où le gouvernement de Maduro conserve le contrôle de la majorité des institutions, ainsi que le soutien de l'armée et d'un grand nombre de pays.

Le régime de Maduro est parvenu à garder le contrôle des forces armées, sans que l'on puisse observer une dissidence importante en leur sein. Les petits groupes d'officiers qui ont manifesté du mécontentement ont quitté leurs fonctions ou ont été limogés, et dans certains

cas ils ont été arrêtés, jugés et incarcérés. De fait, l'armée n'est pas neutre. Elle est même très majoritairement idéologisée et très proche du régime.

L'opposition, de son côté, a débattu sur la manière la plus rapide de prendre le pouvoir, sur le rôle que la communauté internationale démocratique pouvait jouer et sur le type de relations à entretenir avec le régime. Certains estimaient que la voie électorale devait être définitivement écartée, et que la solution résidait dans une intervention militaire extérieure – auquel cas aucune relation avec le régime n'était envisageable. D'autres estimaient qu'un dialogue ou une négociation avec le gouvernement était possible, que les élections constituaient toujours une issue viable et qu'il n'était pas souhaitable de dépendre d'acteurs étrangers.

Ces scénarii, comme celui d'un coup d'Etat militaire ou encore d'une révolte sociale, sont discutés car « toutes les options sont sur la table ». Le gouvernement détient le pouvoir et jouit d'une cote de popularité qui avoisine les 25 %. Une partie de la communauté internationale le soutient quand d'autres pays lui sont indifférents, mais le fait est qu'il contrôle l'appareil militaire et s'attache à intimider et à réprimer les opposants pour éviter un soulèvement social. Nicolás Maduro est par ailleurs toujours reconnu par l'Organisation des nations unies (ONU) comme représentant légal de son pays.

Le Venezuela est au cœur des préoccupations politiques régionales. Trois thèmes en particulier suscitent une très forte polarisation : le soutien à la politique américaine de tolérance zéro visant un changement de régime ; le soutien à Nicolás Maduro ; et la promotion du dialogue entre les parties.

Tant que perdurent la dualité du pouvoir et l'absence de reconnaissance mutuelle, il sera très difficile de promouvoir un processus de négociation, en dépit des efforts consentis par la Norvège, l'ONU, l'Union européenne et l'Uruguay dans le cadre du groupe de contact établi pour trouver une issue pacifique à la crise. Dans ce contexte, ni le gouvernement ni l'opposition ne sont disposés à trouver un compromis pour dialoguer. A la suite de l'échec des initiatives militaires et politiques, la situation est totalement bloquée. Et ce d'autant plus qu'avec la crise du logement que connaît actuellement le pays, les préoccupations sociales ont pris le pas sur les débats politiques.

Le temps joue contre le chavisme

Une des caractéristiques de la crise vénézuélienne est son internationalisation, ce dont témoignent son traitement dans les médias internationaux et le rôle de plus en plus important qu'y jouent les grandes et moyennes puissances. Par ailleurs, les principaux représentants du régime font l'objet de sanctions (principalement financières) de la part des Etats-Unis et d'autres pays. Les Etats-Unis ont franchi un palier en durcissant les sanctions à l'égard de la compagnie pétrolière (PDVSA et CITGO), étranglant un peu plus encore le pays, tant d'un point de vue politique qu'économique. Le gel des avoirs de PDVSA aux Etats-Unis et la confiscation de sept milliards de dollars de biens et de onze milliards d'exportations pétrolières programmées pour 2019 ont confirmé que PDVSA et CITGO passaient aux mains de Juan Guaidó, le

président reconnu par Washington. A cela s'est ajoutée l'interdiction faite aux citoyens et aux compagnies étrangères d'engager des transactions commerciales avec le Venezuela.

L'opposition à Nicolás Maduro ne se limite pas aux sanctions. Le pays est soumis à la menace permanente d'une intervention militaire, directe ou indirecte, évoquée par les diplomates américains, les pays du groupe de Lima¹ et une partie du secrétariat général de l'OEA, au nom de la responsabilité de protéger (R2P).

En réaction, le 23 février, Nicolás Maduro a décidé de bloquer l'aide humanitaire acheminée par les Etats-Unis à travers la Colombie et le Brésil. Cet épisode a placé la question de l'aide humanitaire au centre du bras de fer entre les deux présidents et d'une campagne médiatique internationale.

Rappelons que la première phase de la stratégie de l'opposition en 2019 a consisté à instaurer une dualité de pouvoir. Plus de cinquante pays ont reconnu le président de l'AN comme président légitime. A partir du mois de février, l'opposition a lancé l'opération Liberté, optant pour la désobéissance civile et l'amorce d'une transition. Dans le même temps, le pays a traversé une grave crise énergétique. Le gouvernement a manifestement connu les pires difficultés à assurer l'approvisionnement en électricité dans le pays, ce que Nicolás Maduro a présenté comme le produit d'une « attaque électromagnétique » ourdie depuis Washington.

Le 30 avril, une escarmouche militaire aurait dû conduire Juan Guaidó et Leopoldo López, le dirigeant du parti Volonté populaire alors assigné à résidence, à prendre la tête d'un soulèvement de grande ampleur. Voyant que rien de tel ne se produisait, ce dernier s'est finalement réfugié à l'ambassade d'Espagne, tandis que le premier était laissé en liberté par Maduro qui ne voulait pas être accusé de l'avoir enlevé.

A la suite de cette déconvenue, l'opposition a opté pour la tenue de débats publics dans les principales villes du pays, afin d'apporter un soutien à l'opposition la plus radicale. Cette stratégie a posé deux problèmes. D'une part, elle fermait la voie à une sortie de crise moins belliqueuse et moins coûteuse. De l'autre, elle ne prenait pas en compte les craintes de guerre civile exprimées par la communauté internationale.

Conscients des désaccords de l'opposition quant à la stratégie à suivre, Nicolás Maduro et les dirigeants chavistes ont cherché à gagner du temps à l'aide de mesures et d'offres conjoncturelles. Le manque récurrent d'eau et d'électricité, et les pénuries de biens et services obligent les Vénézuéliens à passer leur journée à chercher des palliatifs. Cette situation affecte la totalité du pays, à l'exception de la capitale Caracas. A partir du mois de mai s'est ajoutée une pénurie de combustible engendrant des files d'attente de plusieurs heures, voire de plusieurs jours, principalement à l'intérieur du pays. Les aliments sont à nouveau accessibles, mais à des prix pénalisant les populations modestes. L'économie est devenue totalement dépendante des envois de fonds (*remesas*), et le dollar circule librement, accentuant la dévalorisation de la monnaie nationale.

¹ Le groupe de Lima est une alliance *ad hoc* créée le 8 août 2017 et formée par quatorze pays d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que le Canada. Il entend proposer une issue politique à la crise vénézuélienne qui passe par des élections libres, le respect des droits de l'homme, l'octroi d'une aide humanitaire, le contrôle des flux migratoires et la libération des prisonniers politiques. Appuyé par les Etats-Unis, il ne reconnaît pas le président Maduro et compte un représentant de Guaidó.

En matière de violation des droits de l'homme, le pays compte toujours un nombre important de prisonniers politiques depuis les manifestations de 2014, 2017 et 2019. La plupart d'entre eux se sont vu dénier le droit de se défendre. Même de simples visites d'avocats ou de membres de la famille ont été refusées. Plus de quarante députés de l'AN ont aussi perdu leur immunité, ce qui les a contraints à s'exiler, se réfugier dans une ambassade étrangère ou passer à la clandestinité.

Dans ce contexte, Michelle Bachelet, ancienne présidente du Chili et haute-commissaire aux droits humains de l'ONU, a effectué une visite au Venezuela en juin 2019. Elle a rencontré le gouvernement et des membres de l'opposition, et a expliqué que la situation humanitaire du pays s'était « détériorée de façon extraordinaire ». Elle a aussi exigé la libération des prisonniers politiques et exhorté les parties au dialogue. Le 4 juillet, elle a présenté un rapport qui soulignait la gravité de la crise vénézuélienne et dénonçait les violations systématiques des droits de l'homme. Nicolás Maduro a fermement réfuté ce diagnostic de la crise, qualifiant le rapport de « partial » tandis que l'opposition l'a reçu avec bienveillance. En tout état de cause, ses répercussions ont été considérables, tant au plan international, régional que national.

La dualité du pouvoir semblait vouée à conduire l'Etat à la faillite. Toutefois, en août, chacun campait sur ses positions, sans montrer aucune disposition à la négociation. Pour le gouvernement, l'éventuel départ de Nicolás Maduro ne pouvait être que le produit d'une défaite électorale. L'opposition a oscillé entre un appui à une transition négociée et une action militaire basée sur le Traité interaméricain d'assistance réciproque (TIAR), dans un contexte économique très déprimé. Le groupe de Lima a confirmé son soutien à Juan Guaidó. Il a qualifié le régime de Maduro de dictature et a envisagé d'organiser une conférence internationale sur le Venezuela le 6 août à Lima. L'événement a finalement été annulé, faute d'accord sur l'agenda. Les Etats-Unis souhaitaient que la possibilité d'une intervention militaire soit clairement évoquée.

Le temps de la négociation

Après des échanges préliminaires entre des émissaires du gouvernement et des représentants de l'opposition à Oslo en mai 2019, la Norvège a facilité l'instauration d'un dialogue à partir de juillet dans l'île de la Barbade. Les négociations n'ont débouché sur aucun accord, chaque partie campant sur sa position. Le gouvernement a refusé la tenue d'une élection présidentielle anticipée et l'opposition a exigé la démission de Maduro, confirmant son intention d'invoquer le TIAR, ce qui a été perçu comme un prélude à une tentative d'invasion militaire.

Le 10 août, le gouvernement s'est retiré des négociations, en signe de protestation contre les nouvelles sanctions nord-américaines. L'opposition l'a imité le 15 septembre.

Fin août, les Etats-Unis, la Colombie et des opposants à Maduro au Venezuela ont accusé le président chaviste d'avoir orchestré le retour à la lutte armée de membres dissidents des

Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC)². La position des Etats-Unis a été critiquée notamment par l'Union européenne, la Russie et la Chine, qui ont aussi déploré les velléités de Maduro d'avancer la date des élections législatives et d'organiser des manœuvres militaires le long de la frontière avec la Colombie.

Le 11 septembre, l'OEA a majoritairement voté en faveur de l'activation du TIAR. Elle a convoqué son organe de consultation afin de discuter la situation au Venezuela, laissant peu de chance à la reprise du dialogue entre le gouvernement et l'opposition. Le 16 septembre, un accord était pourtant rendu public entre le gouvernement et un secteur minoritaire de l'opposition opposé à Guaidó. Les deux parties s'engageaient à ouvrir un dialogue, à renouveler les membres du Conseil électoral et à favoriser la réinsertion des députés chavistes au sein de l'AN. Tous les observateurs s'accordaient alors à penser que cette initiative divisait davantage encore l'opposition, à un moment où Guaidó proposait que Maduro et lui-même renoncent à leur fonction, et qu'un gouvernement provisoire prépare la transition.

Le Venezuela a également été au centre des débats lors de l'assemblée générale de l'ONU, les 24-30 septembre 2019. Les pays membres du TIAR ont redoublé de pression à son égard. Le gouvernement chaviste a pourtant préservé sa représentation officielle alors que l'opposition faisait du lobbying en faveur d'un changement de régime.

L'année 2019 s'est terminée sans qu'un tel changement ait pu être initié.

² Devenues Force alternative révolutionnaire du commun depuis la signature des accords de paix.