Introduction
Amérique latine : une région en feu

Olivier Dabène

Les historiens débattront sans doute de précédents susceptibles d'éclairer le bilan politique de l'Amérique latine en 2019. Peu réfuteront que la région a connu une singulière accumulation de crises qui a presque fait oublier le Venezuela, paralysé par la terreur et le marasme économique : incendies dans la forêt amazonienne affectant le Brésil, le Paraguay, la Bolivie et le Pérou, incendies aussi et en forte augmentation au Chili[1], mise en œuvre des accords de paix menacée en Colombie, aggravation de la crise économique en Argentine à la veille des élections, consolidation de l'autoritarisme au Nicaragua, ingouvernabilité au Costa Rica et surtout au Pérou[2], puissantes mobilisations sociales en Equateur, au Chili et en Colombie, violences et flux migratoires dans le triangle nord de l'Amérique centrale (Guatemala, Honduras, Salvador), accusations de corruption contre le président hondurien, stagnation économique et violences au Mexique, résultats des élections contestés en Bolivie et démission d'Evo Morales, deux jours après la libération de Lula au Brésil. En comparaison, les campagnes électorales au Salvador et en Uruguay se sont déroulées de façon étonnamment calme.

La région est en feu et, alors que la plupart de ces crises ont des origines endogènes, de nombreux présidents ou responsables politiques ont porté des accusations contre des puissances extérieures. Les provocations et les attaques verbales se sont succédé dans un contexte de polarisation politique inédit depuis l'époque de la guerre froide.

Crises et ennemis extérieurs

L'Amérique centrale des années 1980 avait fait de la révolution sandiniste au Nicaragua la matrice de tous ses problèmes. Le départ de Daniel Ortega[3] était la seule issue envisagée. L'Amérique du Sud recourt depuis quelque temps déjà à la même stratégie avec la révolution bolivarienne au Venezuela. Nicolás Maduro se voit accusé de tous les maux et sommé de quitter ses fonctions.

Ainsi en Equateur, alors qu'il était débordé par des manifestations pour la révocation de décrets accordés avec le Fond monétaire international (FMI), le président Lenín Moreno a accusé des « forces obscures liées à la délinquance organisée et dirigées par Rafael Correa et Nicolás Maduro, avec la complicité du narco-terrorisme »[4].

[1] Voir le suivi sur **www.conaf.cl/incendios-forestales/incendios-forestales-en-chile/estadistica-de-ocurrencia-diaria/** ; et pour le Brésil, **http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/bdqueimadas**

[2] Dans ce pays, le président Martín Vizcarra a dissous une Assemblée dominée par l'opposition qui faisait de l'obstruction systématique. Symboles d'une classe politique corrompue et discréditée, la dirigeante de l'opposition Keiko Fujimori a été incarcérée pendant un an, et l'ancien président Alan Garcia s'est suicidé alors que la police venait l'arrêter à son domicile.

[3] Dirigeant de la révolution sandiniste devenu président du Nicaragua (1979-1990, et depuis 2006).

[4] Faisant suite à l'annonce de la hausse des prix du carburant, le pays a connu en octobre douze jours

Au Chili, quelques jours après, des manifestations contre la hausse du prix du ticket de métro à Santiago ont tourné à l'émeute et le président Sebastián Piñera a mis de l'huile sur le feu en déclarant « nous sommes en guerre contre un ennemi puissant ». Il a fait appel à l'armée et a placé la capitale sous état de siège, avant de présenter ses excuses pour son « manque de vision » concernant les inégalités. Les mesures sociales promises pour sortir de la crise sont sans précédent dans ce pays[5]. Elles n'ont guère calmé le million de Chiliens descendus dans la rue le 25 octobre, qui exigeaient de tourner le dos au néolibéralisme. L'accord politique du 15 novembre pour « la paix sociale et une nouvelle Constitution » fera aussi date.

A l'occasion de cette crise, Juan Guaidó, président de l'Assemblée nationale vénézuélienne contrôlée par l'opposition et président autoproclamé de la République depuis le 5 janvier 2019, a alimenté la théorie conspirationniste en accusant Nicolás Maduro de financer le vandalisme pour déstabiliser la région. Il est vrai que ce dernier s'est lui-même vanté d'être à l'origine des troubles. Cet argument a été repris en Argentine par le colistier de Mauricio Macri qui a évoqué pendant la campagne un « processus de déstabilisation régionale reposant sur une ingérence cubano-vénézuélienne ». L'Organisation des Etats américains (OEA) a aussi accusé le Venezuela et Cuba de « financer, appuyer et promouvoir le conflit politique et social ». En Colombie, à l'occasion de la grève générale du 21 novembre, l'ancien président Alvaro Uribe (droite) a accusé le Forum de São Paulo[6] de « déstabiliser les démocraties latino-américaines ».

Autre camp, même méthode : Evo Morales en Bolivie a lui aussi dénoncé les attaques des « traîtres à la patrie »[7]. La droite et « ses soutiens internationaux » auraient planifié un coup d'Etat pour l'empêcher de gagner les élections. Le 10 novembre, il a démissionné en déclarant que le coup d'Etat « civico-politico-policier »[8] était « consommé ».

Colombie et Venezuela : accusations mutuelles

En Colombie, pays le plus directement affecté par la crise vénézuélienne avec un flux d'entrée de migrants atteignant plusieurs milliers par jour, la mise en œuvre du plan de paix de 2016 a rencontré des difficultés. L'attentat perpétré par l'Armée de libération nationale (ELN)[9] contre une école militaire en janvier (vingt-deux morts) et l'annonce de la reprise des combats par d'anciens dirigeants des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC)[10] en août ont fait craindre un retour du conflit[11].

---

de manifestations durement réprimées. A l'avant-garde de la mobilisation, la Confédération de nationalités indigènes (Conai) a nettement pris ses distances vis-à-vis de l'ancien président Rafael Correa.

[5] Elles comprennent notamment une revalorisation des pensions les plus modestes et une hausse des impôts pour les revenus les plus élevés. Piñera avait déjà dû augmenter les impôts après le tremblement de terre de 2010. Le séisme social de 2019 l'a de nouveau contraint à renier ses engagements et ses convictions en la matière.

[6] Réseau de partis et organisations politiques de gauche fondé en 1990.

[7] Voir la troisième partie de ce volume.

[8] La mobilisation contre l'élection d'Evo Morales a été dirigée par les comités civiques de Santa Cruz et Potosi, auxquels s'est jointe la police.

[9] Guérilla qui ne s'est pas démobilisée.

[10] Devenues Force alternative révolutionnaire du commun après leur démobilisation.

[11] Lire l'analyse de Frédéric Massé dans ce volume.

En réaction, le 29 août, le président colombien Iván Duque a accusé le Venezuela de soutenir les guérillas colombiennes. Le 3 septembre, Nicolás Maduro a déclaré l'état d'urgence sur la frontière et organisé des manœuvres militaires en reprochant à la Colombie de vouloir saisir un prétexte pour préparer une intervention militaire. La rhétorique de l'agression extérieure est familière à Maduro, et elle est régulièrement alimentée par l'ambiguïté des déclarations de Donald Trump. Cette fois pourtant, les situations politiques intérieures de la Colombie et du Venezuela étaient singulièrement dégradées, et l'agressivité verbale est montée d'un cran[12].

Au Venezuela, Juan Guaidó a tenté tout au long de l'année de précipiter la chute de Maduro. Il s'est heurté à une résilience inattendue du régime. Après avoir en vain tenté de susciter un soulèvement de l'armée, puis accepté de négocier sous l'égide de la Norvège, il a franchi une étape supplémentaire le 11 septembre en sollicitant l'OEA, avec l'aide de la Colombie, pour que le Traité interaméricain d'assistance réciproque (TIAR)[13] soit activé, au motif que la dissidence des FARC constituait une menace à la paix.

Pourtant, à mesure que l'année avançait, l'enthousiasme initial pour Juan Guaidó a décliné. Un sentiment de lassitude et d'impuissance s'est installé. Afin de montrer qu'il était le seul maître du jeu, Nicolás Maduro est même parvenu à signer un accord avec une partie de l'opposition, prévoyant notamment le retour des députés chavistes à l'Assemblée nationale.

D'autres facteurs se sont ajoutés qui confirment l'enlisement durable de la crise : Iván Duque, principal appui de Guaidó, est apparu de plus en plus isolé au plan international ; le groupe de Lima[14] s'est montré moins actif ; le limogeage de John Bolton, conseiller à la sécurité de Donald Trump, a rendu la menace d'une intervention armée moins crédible ; les liens entre Nicolás Maduro et Vladimir Poutine se sont resserrés à l'occasion d'un voyage officiel à Moscou ; et en octobre, la diplomatie chaviste a enregistré un beau succès en faisant réélire le Venezuela au Conseil des droits de l'homme de l'ONU[15].

La région présente peu de risques d'escalade, mais des incidents armés sur la frontière entre la Colombie et le Venezuela peuvent éclater à tout moment. Personne ne semble contrôler les flux migratoires et les trafics en tout genre qui font peser un risque de dérapage. Selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), près de 1,4 million de Vénézuéliens se trouvent en Colombie, et si le pays n'a pas connu de réactions xénophobes comme le Pérou ou l'Equateur, qui ont fermé leurs frontières aux migrants dépourvus de visa d'entrée, des tensions se sont fait sentir dans les zones frontalières à l'approche des élections régionales du 27 octobre.

---

[12] Iván Duque a déclaré : « Nous Colombiens devons avoir la certitude que nous ne sommes pas en présence de l'apparition d'une nouvelle guérilla, mais de menaces criminelles émanant d'une bande de narcoterroristes qui bénéficient de l'accueil et du soutien de la dictature de Nicolás Maduro ».

[13] Dix-neuf pays sont parties au traité. Dix voix sont nécessaires pour la convocation d'une réunion, et une majorité de treize pays peut décider de sanctions.

[14] Créé en 2017 pour accompagner une transition pacifique au Venezuela, le groupe comprend quinze membres (Argentine, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou et Sainte-Lucie).

[15] Et ceci alors que le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, présidé par l'ancienne présidente chilienne Michelle Bachelet, a remis en juillet un rapport faisant état de violations massives des droits de l'homme au Venezuela : **www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=F**

La politisation des thèmes migratoires

Au Chili, une certaine dérive populiste de la droite a provoqué une politisation du thème de l'immigration en vue des échéances électorales de 2020 (municipales) et 2021 (présidentielles et législatives). Dans ce pays, la population immigrée estimée a brutalement augmenté, passant de 490 000 en décembre 2014 à 1,2 million en décembre 2018 (de 2,75 % à 6,6 % de la population totale). Les Vénézuéliens représentent 23 % des immigrés et les Haïtiens 14 %[16].

L'immigration illégale s'est installée dans le débat public, et une manifestation anti-immigrés a même été convoquée en août avant d'être interdite pour incitation à la haine. Les débats ont fait rage sur les réseaux sociaux[17], à la suite du vote d'une loi sur l'immigration visant à garantir une migration « sûre, ordonnée et régulière ». La droite dure réclamait une interruption totale des flux migratoires. La grande crise d'octobre a éclipsé ce débat.

Les thèmes migratoires ont aussi empoisonné les relations entre le Mexique et les Etats-Unis en 2019. Le nouveau président mexicain Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a dû se résoudre à signer un protocole de protection des migrants pour éviter que Donald Trump mette en pratique ses menaces d'instaurer des droits de douane pouvant aller de 5 % à 25 %. Les entrées illégales aux Etats-Unis ont alors diminué de 56 % entre juin et août 2019. Parallèlement, AMLO a lancé en mai un plan Marshall pour l'Amérique centrale destiné à tarir les départs.

Concernant la crise au Venezuela, Bolsonaro n'a pas sérieusement envisagé une intervention militaire en 2019, mais ses tweets rageurs ont sans conteste contribué à électriser l'atmosphère dans tout le continent. Son rapprochement des Etats-Unis, notamment à l'occasion de sa visite à Washington les 19 et 20 mars, a de surcroît ramené le Brésil à l'époque de l'alignement automatique des militaires (1964-1985), le privant encore davantage de son leadership naturel dans la région.

La faiblesse de la gestion collective des crises

Face à ces développements, l'impuissance collective pointée dans l'édition 2018 de *Amérique latine. L'année politique* n'a pas été démentie, mais la crise vénézuélienne, les incendies et les migrations ont fait quelque peu évoluer la configuration d'acteurs susceptibles de prendre des initiatives et de prétendre à un leadership régional.

Le président chilien Sebastián Piñera a surpris en tentant de se projeter à l'international. Il s'est rendu sur la frontière colombo-vénézuélienne le 22 février pour le concert Venezuela Aid Live organisé par Juan Guaidó, puis a accueilli le 29 mars à Santiago un sommet pour la création du Forum pour le progrès et le développement de l'Amérique du Sud (Prosur)[18], un organisme voué à remplacer l'Union des nations sud-américaines (Unasur) jugée excessivement politisée.

[16] Données de l'INE : **www.extranjeria.gob.cl/media/2019/07/Estimación-Población-Extranjera-en-Chile.pdf**

[17] Voir par exemple la prise de position du mouvement « nacional-libertario » : **www.youtube.com/watch?v=hRxHLZnPEFI**

[18] Prosur est censé offrir un forum « non politisé », mais parmi ses membres fondateurs ne figurent que des pays gouvernés à droite (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Guyana, Paraguay et Pérou).

Invité du G7 organisé en août à Biarritz, il projetait de terminer triomphalement l'année en accueillant deux sommets : la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) les 16 et 17 novembre et la Conférence des parties (COP 25) du 2 au 13 décembre. Les manifestants en ont décidé autrement et ces deux sommets ont été annulés.

Cet activisme inédit aurait de toute façon trouvé ses limites. Le Chili est un pays respecté mais périphérique, et le mandat confié par le G7 pour évoquer les questions d'environnement avec le Brésil était voué à l'échec. Il s'est par ailleurs aligné avec les plus fervents opposants à Maduro, ce qui l'a privé d'un éventuel rôle de médiateur. Le pays a enfin connu des émeutes spectaculaires en octobre-novembre qui ont quelque peu flétris la « marque » Chili.

Le Mexique, de son côté, s'est montré actif en début d'année en se retirant du groupe de Lima, afin de construire avec l'Uruguay une politique plus « neutre » à l'égard du Venezuela. Pour autant, le retour de ce pays sur la scène diplomatique régionale, tant attendu depuis des décennies, ne s'est pas produit. Le « mécanisme de Montevideo »[19] a été muet jusqu'en septembre quand un court communiqué a rappelé l'importance du dialogue avec le Venezuela. Cette position a été réitérée lors de la deuxième rencontre du groupe le 15 novembre. AMLO avait annoncé qu'il ne voyagerait pas durant la première année de son mandat. Il a tenu sa promesse.

Il reste à voir si la visite à Mexico du nouveau président argentin Alberto Fernández, avant même sa prise de fonction, est susceptible d'activer un nouvel axe progressiste dans la région. Selon toute vraisemblance, il n'en sera rien, mais l'accueil d'Evo Morales, le président bolivien déchu le 10 novembre, est un signal fort. Le Mexique reste une terre d'accueil pour exilés politiques.

La Colombie, comme le Chili, a aussi été sur plusieurs fronts, avec un succès mitigé. Les Colombiens ont pris une part active à la préparation du « processus de Quito »[20] pour harmoniser les règles douanières et réguler les migrations. Cette tentative de concertation n'a toutefois pas produit les effets escomptés. Le Pérou et l'Equateur réclamaient en 2019 des visas aux Vénézuéliens, alors qu'une norme andine prévoit la libre circulation dans la zone avec une simple pièce d'identité. L'Equateur n'a même pas voulu ouvrir un couloir humanitaire.

Les Colombiens ont ensuite organisé un sommet très médiatisé à Leticia[21], sans inviter le Venezuela, pour évoquer les incendies et signer un Pacte pour l'Amazonie. Ce pacte a déçu, car il n'a rien ajouté aux obligations déjà contractées par les signataires du Traité de coopération amazonienne de 1978[22].

Une telle amorce d'activation de la coopération multilatérale pour traiter de l'Amazonie et des migrations doit toutefois être marquée d'une pierre blanche. Le régionalisme ainsi

[19] Formé initialement par le Mexique et l'Uruguay en février 2019, le groupe comprend aussi la Bolivie et quatorze pays des Caraïbes.

[20] La déclaration de Quito du 4 septembre 2018 a été signée par l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Equateur, le Mexique, Panama, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay.

[21] Organisé le 5 septembre 2019 sur la triple frontière (Colombie, Pérou, Brésil) en présence de représentants de communautés indigènes, le sommet a associé sept pays (Colombie, Pérou, Bolivie, Equateur, Brésil, Surinam, Guyana).

[22] Lire par exemple l'avis de Michel Prieur, président du Centre international du droit de l'environnement : **https://cidce.org/fr/what-should-be-done-for-the-amazon/**

timidement relancé demeure largement « cérémoniel », mais il pourrait se voir conférer davantage de contenu à l'avenir. L'évolution de l'Unasur dans les années 2000 est là pour montrer que le multilatéralisme latino-américain sait faire preuve de pragmatisme en adaptant son agenda aux aléas et contingences.

De plus, l'annonce d'un accord commercial entre l'Union européenne et le Marché commun du Sud (Mercosur) peut stimuler la relance du régionalisme latino-américain.

Parmi les nouveaux acteurs internationaux qui se sont fait remarquer en 2019, il n'est pas inintéressant de mentionner certains milieux d'affaires qui ont pris fait et cause pour la défense de l'Amazonie contre Jair Bolsonaro.

Ainsi, fin août, la Banque d'investissement nordique Nordea, basée à Helsinki (Finlande), a décidé de suspendre l'achat de bons du trésor brésiliens en guise de protestation contre les incendies en Amazonie. Les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) qui guident de plus en plus d'investisseurs ont trouvé un terrain d'application au Brésil de Bolsonaro. Ils ont relayé les efforts diplomatiques du président français Macron, ou de la Norvège et l'Allemagne qui ont suspendu leur contribution au Fond de préservation de la forêt amazonienne.

L'agrobusiness a aussi exigé le respect de la loi au Brésil. Inquiète des effets de la concurrence déloyale des mafias[23] qui contribuent à la déforestation et à la détérioration de l'image du Brésil, la communauté d'affaire anticipait des pertes de marchés. En septembre, un groupe de deux cent trente fonds de pension a exigé des mesures pour protéger l'Amazonie. De leur côté, les marques H&M, Vans et North Face ont annoncé l'interruption d'achats de cuir brésilien.

La diplomatie et certains acteurs privés s'emploient ainsi à placer le développement durable au centre du multilatéralisme, ce qui est une nouveauté en Amérique latine.

[23] Lire le rapport édifiant de Human Rights Watch, « Rainforest mafias. How violence and impunity fuel deforestation in Brazil's Amazon », 17 septembre 2019 : **www.hrw.org/report/2019/09/17/rainforest-mafias/how-violence-and-impunity-fuel-deforestation-brazils-amazon**