2018 : l'impuissance collective face aux crises

Olivier Dabène

▶ **To cite this version:**

Olivier Dabène. 2018 : l'impuissance collective face aux crises. Les Études du CERI, 2019, 239-240, pp.5 - 10. 10.25647/etudesduceri.239-240.01 . hal-03393483

HAL Id: hal-03393483

https://sciencespo.hal.science/hal-03393483

Submitted on 21 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

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.