

Note d'analyse n°7
Régionalisme enchevêtré en Amérique latine. Comment le Venezuela met danger la gouvernance régionale latino-américaine ?

Mai 2017

Kevin Parthenay (Sciences Po/CERI/OPALC)

Depuis des mois le Venezuela fait face à une crise politique profonde. Les répressions sanglantes des contestations, la tentative de transfert des pouvoirs de l'Assemblée nationale (composée majoritairement de membres de l'opposition depuis l'élection de 2013) au Tribunal Suprême Electoral, l'inéligibilité pour quinze années d'Henrique Capriles et la convocation d'une Assemblée constituante positionnent aujourd'hui le pays au bord d'une dérive dictatoriale sur fond de tensions violentes. La spirale d'instabilité économique, sociale et désormais politique et institutionnelle a contribué à isoler le Venezuela sur la scène régionale, comme l'a acté formellement la suspension du MERCOSUR, le 16 décembre 2016. Plus tôt, en juin 2016, le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay s'étaient opposés à remettre la *Présidence Pro Tempore* (PPT) de l'organisme régional au Venezuela. L'Uruguay ne souhaitant pas assumer seul un prolongement de sa PPT, elle fut assurée de manière conjointe par les quatre Etats fondateurs. Plus récemment, la convocation le 2 mai d'une Réunion extraordinaire de la Communauté d'Etats Latino-Américains et de la Caraïbe (CELAC) a symbolisé la plus grande défaite de la diplomatie chaviste. Convoquée par El Salvador, PPT de la CELAC, seuls quatre Ministres des Relations extérieures étaient présents (Cuba, Bolivie, Venezuela, El Salvador). Les Bahamas, le Brésil, le Mexique, Trinidad & Tobago, La Barbade, le Pérou et le Paraguay n'envoyèrent pas de représentation. D'autres (Colombie, Chili y Uruguay) furent représentés par leurs Ambassadeurs au Salvador avec pour seule instruction de n'approuver aucun document. Cette mise au ban progressive du Venezuela ne va évidemment pas sans affecter profondément le régionalisme latino-américain.

Le régionalisme latino-américain en question

Malgré sa dynamique passée, le régionalisme latino-américain fait aujourd'hui l'objet d'intenses questionnements. Crise ou simple transition vers un nouveau modèle ? Depuis les années 1950, le régionalisme en Amérique latine a évolué par vague¹. En perpétuelle mutation, on observe depuis 2011 une perspective de retour au néomercantilisme, notamment du fait du succès et de l'attractivité de l'Alliance du Pacifique. Malgré ces réorientations d'agenda, le régionalisme latino-américain a souvent été critiqué, sa mort a souvent été annoncée ; pourtant il a produit des résultats non négligeables pour les populations du continent. On citera de manière non exhaustive la mutualisation des achats de médicaments pour les fournir à des prix réduits (SICA, UNASUR), le développement de programmes d'anticipation et d'atténuation des risques liés aux catastrophes naturelles et changement

¹ Olivier Dabène, « Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of the third kind », San Francisco, XXX Congrès du Latin American Studies Association (LASA), 25 mai 2012.

climatique (UNASUR, SICA, CAN), l'amélioration des infrastructures en vue de la circulation des biens et personnes (UNASUR, CAN, MERCOSUR) ou encore la suppression des frais de « roaming » pour les appels entre pays de la région (CAN, SICA). Les marchés régionaux ont également constitué des remparts à la crise économique globale et de manière générale, le continent demeure une zone de paix interétatique depuis la réactivation du régionalisme au début des années 1990. Progressivement, et surtout depuis le milieu des années 2000 avec les succès électoraux de forces progressistes dans la région - le fameux « virage à gauche » - une gouvernance régionale s'est installée. Cependant, l'actualité de la région témoigne d'un risque de crise profonde du régionalisme ; un risque qui s'exprime par la forte polarisation et politisation des organismes régionaux. Ce risque s'explique par un double phénomène : le *régionalisme enchevêtré* et la crise vénézuélienne.

Le Venezuela : une menace pour le régionalismes latino-américain ?

Le Venezuela du Président Nicolas Maduro est aujourd'hui le vecteur principal de la crise de la gouvernance régionale latino-américaine. Membre du MERCOSUR, de l'UNASUR, de la CELAC, de l'ALBA, de l'ALADI et de l'OEA, le Venezuela se retrouve aujourd'hui avec une capacité de blocage forte. Toutefois, malgré ces appartenances multiples, le Venezuela a perdu de nombreux soutiens dans la région. Le Brésil, le Mexique, l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay ont décidé de ne pas prendre part à la réunion extraordinaire de la CELAC. En sollicitant cette réunion, le Venezuela souhaitait s'affranchir de l'OEA et jouer une dernière carte pour afficher ses appuis internationaux. Ce fut un échec cuisant. Une déclaration du Ministère des Relations extérieures de Colombie datant du 20 avril 2017 informe que le « *Brésil, le Mexique, l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay condamnent énergiquement la violence qui s'est déchaînée au Venezuela (...) Nous réaffirmons qu'il est urgent que les autorités vénézuéliennes adoptent des mesures pour assurer les droits fondamentaux et préserver la paix sociale* » (Communiqué de presse). Le Ministère poursuit en insistant sur l'impératif de « *retour sur le chemin de l'institutionnalisme démocratique* ». Cette déclaration conjointe de neuf Etats latino-américains de tous bords politiques interroge sur l'équilibre des forces en vigueur actuellement dans la région. La présence, seule, des Ministres des Relations extérieures de Bolivie, de Cuba et du Salvador a fait état du peu de soutien dont pouvait encore bénéficier le Venezuela.

Ces prises de positions permettent d'établir un diagnostic de l'équilibre politique actuellement en vigueur dans la région (voir tableau ci-dessous). Parmi les Etats qui ont refusé de prendre part à la Réunion extraordinaire de la CELAC, on retrouve l'intégralité des Etats membres du MERCOSUR (Brésil, Argentine, Paraguay, Uruguay). L'accumulation de crispations diplomatiques ajoutée à la crise politique actuelle explique qu'aujourd'hui le MERCOSUR prenne position contre le régime de Maduro. Paradoxe paralysant. La destitution de Dilma Rousseff et l'arrivée du gouvernement de Michel Temer n'ont rien arrangé à cette tension existante entre le Brésil et le Venezuela. A ce jour, le Venezuela demeure suspendu du MERCOSUR pour motif, toutefois, de non-conformité à l'égard des normes régionales. Bien qu'éloignée idéologiquement du gouvernement chaviste, l'Alliance du Pacifique, composée de la Colombie, du Pérou, du Mexique et du Chili, constitue le second bloc régional unanimement opposé au régime vénézuélien.

Au sein d'autres organisations régionales, telles que le Système d'Intégration Centraméricain (SICA) ou la Communauté Andine des Nations (CAN), la crise vénézuélienne polarise. En Amérique centrale, le régime chaviste peut toujours compter sur les Etats « amis » du

Salvador et du Nicaragua. De fait, le Salvador a répondu rapidement et positivement à la demande de la Ministre des Relations extérieures vénézuélienne de convoquer une Réunion extraordinaire de la CELAC. Cette décision contestée par plusieurs Etats de la CELAC a marqué un soutien clair à Maduro. Cependant, le Costa Rica fut signataire de la déclaration conjointe s'opposant à la rencontre de la CELAC. Ces positions divergentes illustrent nettement une ligne de fracture entre les membres du régionalisme centraméricain. Cette démarcation n'est cependant pas nouvelle. Elle oppose une coalition Salvador/ Nicaragua (à laquelle venait se greffer le Honduras du temps de Manuel Zelaya) et une coalition Costa Rica/ Panama. D'ailleurs, le Président costaricien Luis Guillermo Solís a récemment retiré son pays temporairement de l'organisation du fait de l'inaction des pays voisins au sujet de la crise des migrants cubains.

Au sein de la CAN, la Colombie et le Pérou se sont officiellement prononcés pour le maintien de l'ordre démocratique alors que l'Equateur et Bolivie s'affichent comme des alliés du régime chaviste en condamnant les actions de l'opposition qui visent à affaiblir ce même ordre démocratique. Le Ministre des Relations extérieures bolivien, Fernando Huanacuni, assista à la Réunion de la CELAC. On notera par ailleurs que l'ancien *Canciller* bolivien David Choquehuanca, proche d'Evo Morales, devenu Secrétaire Général de l'ALBA, constitue un allié de poids pour le Venezuela. Il a fermement appuyé la sortie du Venezuela de l'OEA dénonçant « les interventions de l'organisation, par son Secrétaire Général Luis Almagro, réalisées contre la souveraineté du Venezuela »². Si l'Equateur est toujours un allié du bloc bolivarien, le contexte de transition post-électoral et l'installation prochaine du nouveau gouvernement de Lenín Moreno (*Alianza Pais*) les manifestations de soutien à « la République sœur du Venezuela » ont été minimalistes. Le soutien accordé par « communiqués officiels » trahit une certaine réserve du gouvernement équatorien. D'ailleurs, le communiqué officiel du Ministère des Relations extérieures du 25 avril dernier se limite à une condamnation des violences, au respect de la souveraineté du Venezuela et à un appel au dialogue en se rangeant notamment derrière l'initiative de médiation de l'UNASUR³. Le *Canciller* Guillaume Long ne jugea pas bon de se rendre non plus à la réunion de la CELAC, se faisant représenter par la Vice-Ministre Sonia Alcívar⁴. De la même façon qu'en Amérique centrale, cette division au sein du bloc andin n'est également pas nouvelle. Le clivage entre Etats bolivariens (Equateur, Bolivie) et Etats libéraux et pro-américains⁵ (Colombie, Pérou) s'est installé depuis le début le milieu des années 2000. La polarisation actuelle est d'autant plus problématique pour la CAN qu'elle survient dans un contexte de fragilité de l'organisation du fait de la mise en œuvre d'une réforme récente (« *La reingeniería de la CAN - 2012-2014* »). Avec une réduction de 50% de ses effectifs, une recomposition de son agenda et l'arrivée en octobre 2016 d'un nouveau Secrétaire Général, le bolivien Walker San Miguel, l'organisation andine a plus que jamais besoin de cohésion et de stabilité.

La crise vénézuélienne a un double effet de blocage global des affaires latino-américaines et de polarisation des organisations régionales du continent. L'appartenance multiple du Venezuela aux organismes régionaux et le régionalisme enchevêtré ne sont pas étrangers à ce phénomène de paralysie. Des huit organisations régionales existantes sur le continent – OEA, ALADI, SICA, CAN, MERCOSUR, ALBA, UNASUR, CELAC – le Venezuela est membre de six organisations. Seuls le SICA et la CAN ne comptent pas le pays dans leurs rangs. On

² <http://www.notimerica.com/politica/noticia-secretario-general-alba-apoya-salida-venezuela-oea-20170429130814.html>

³ <http://minci.gob.ve/2017/04/ecuador-ratifica-llamado-al-dialogo-las-distintas-fuerzas-politicas-venezuela/>

⁴ <http://www.laprensagrafica.com/2017/05/02/inicia-en-el-salvador-reunion-de-celac-sobre-crisis-en-venezuela>

⁵ Notamment depuis l'élection de Pedro Pablo Kuczynski au Pérou.

notera toutefois que le Venezuela a été membre fondateur de la CAN jusqu'en 2006. Ainsi, la crise vénézuélienne met en danger non seulement les organisations régionales mais également la gouvernance régionale dans son ensemble.

Tableau 1 : Polarisation des organisations régionales latino-américaines

OEA	CELAC	ALBA	ALADI	UNASUR	CAN	MERCOSUR	SICA
Uruguay							
Trinité et Tobago	République dominicaine						
République dominicaine	Chili						
Pérou	Paraguay						
Paraguay	Colombie						
Panama	Guatemala						
Mexique	Pérou						
Jamaïque	Trinité et Tobago						
Honduras	Jamaïque						
Haiti	Guyana						
Guyana	Argentine						
Guatemala	Panama						
Mexique	Costa Rica		Panama	Uruguay			
Costa Rica	Honduras		Argentine	Suriname			
Colombie	Uruguay		Uruguay	Pérou			
Chili	Mexique		Paraguay	Paraguay			
Mexique	Brésil		Brésil	Guyane			
Brésil	Haiti		Chili	Colombie		Uruguay	Guatemala
Belize	Bahamas		Pérou	Chili		Paraguay	Costa Rica
Bahamas	Belize		Colombie	Brésil	Pérou	Argentine	Panama
Argentine	Barbade		Mexique	Argentine	Colombie	Brésil	Honduras
Antigua et Barbuda	Nicaragua	Bolivie	Equateur	Equateur	Equateur		El Salvador
Bolivie	Bolivie	Cuba	Bolivie	Bolivie	Bolivie		Nicaragua
Cuba*	Equateur	Dominique	Cuba				
Dominique	Salvador	Grenade	Nicaragua				
El Salvador	Cuba	Nicaragua					
Equateur	Antigua-et-Barbuda	Cuba					
Grenade	Saint-Christophe et Névès	Antigua-et-Barbuda					
Nicaragua	Dominique	Sainte-Lucie					
Sainte-Lucie	Sainte-Lucie	Saint-Christophe et Névès					
Saint-Christophe et Névès	Suriname	Saint-Vincent et les Grenadines					
Saint-Vincent et les Grenadines	Grenade	Suriname					
Suriname							

Au-dessus de la ligne grise, les opposants au régime de Maduro ; en dessous, les alliés.

Source : Elaboration propre.

La déstabilisation de la gouvernance régionale

Le processus d'élection du nouveau Secrétaire Général de l'UNASUR est aujourd'hui paralysé. Cette décision devant être prise à l'unanimité, les tensions émanant de la crise vénézuélienne bloque l'organisation sud-américaine. Pour mémoire, le Venezuela a souvent montré sa volonté d'assurer une présence forte au sein de l'UNASUR. Refusant de laisser le Secrétariat Général à la Colombie, le mandat dut être partagé en 2011-2012 entre la colombienne Maria Emma Mejia et le vénézuélien Alí Rodríguez Araque. Le *Canciller* du Paraguay, Eladio Loizaga, a récemment appelé à ce que les divisions idéologiques soient mises de côté pour que l'organisation puisse se remettre au travail⁶. En effet, la proposition d'un candidat argentin, José Octavio Bordón, avait été jusqu'à ce jour rejetée par les Etats de l'alliance bolivarienne (Equateur, Bolivie et Venezuela). De la même façon, le MERCOSUR fait face à une crise institutionnelle nourrie par la situation vénézuélienne. En 2006, le Venezuela a adhéré au MERCOSUR mais n'a pas rempli depuis ses obligations légales. Par manque de conformité, les autres Etats membres ont été contraint d'exclure temporairement le pays de l'organisation régionale. Notons, toutefois, que le blocage mercosurien s'inscrit également dans le prolongement de la crise brésilienne à la suite de la destitution de la Présidente Dilma Rousseff. Ces deux organisations sont depuis des mois paralysées.

Aujourd'hui, c'est au tour de l'Organisation des Etats Américains (OEA) et de la CELAC de faire les frais de la crise au Venezuela. L'OEA, à travers son Secrétaire Général, Luis Almagro, mène en particulier depuis le mois de mai 2016 une bataille contre les dérives démocratiques du régime chaviste de Nicolas Maduro. Au-delà des passes d'armes plutôt

⁶ <https://www.terra.es/noticias/mundo/latinoamerica/paraguay-pide-a-unasur-que-deje-tinte-ideologico-y-cumpla-sus-compromisos.3f259afdc28c8a828e76c8db09c97145yzc2heed.html>

violentes qui se sont multipliées entre Maduro et Almagro⁷, les relations se sont tendues depuis l'invocation de la Charte démocratique de l'OEA contre le Venezuela par Luis Almagro. Depuis, l'OEA et son Secrétaire uruguayen sont accusés d'ingérence dans les affaires intérieures du Venezuela, de violer sa souveraineté et d'agir à la botte des Etats-Unis. A ce titre, le Venezuela a décidé de se retirer de l'organisation continentale, le 30 avril 2017. Là encore, la crise menace de déstabiliser l'ordre institutionnel interne de l'OEA. Début avril 2017, la Bolivie a pris la Présidence du Comité Permanent de l'OEA. A cet égard, l'Ambassadeur bolivien auprès de l'organisation, Diego Pary, a annoncé que la Bolivie portait la mission principale de « contrôler le Secrétaire Général » et « de renforcer le rôle des Etats et d'empêcher le plan d'agression du Venezuela impulsé par Almagro »⁸. Toutefois, la capacité de l'OEA à apporter une réponse à ce conflit met en jeu sa légitimité. La CELAC, organisation régionale latino-américaine la plus récente – créée en 2011 – n'est pas épargnée. La PPT-CELAC assumée par le Salvador est tombée dans le piège de la politisation. Soutien du Venezuela, El Salvador a répondu rapidement à la demande de la *Canciller* vénézuélienne, Delcy Rodriguez, d'organisation d'une réunion extraordinaire portant sur la crise. Toutefois cette décision fut prise sans garantie du soutien de l'ensemble des Etats qui ont questionné l'intérêt d'une telle réunion et critiqué l'absence de véritable ordre du jour. De fait, cette réunion extraordinaire constituait pour le Venezuela une « cartouche diplomatique » pour s'affranchir de l'OEA et donner à voir l'étendue du soutien continental. Pour autant, la CELAC se réunit sans véritable légitimité ni crédibilité, avec un grand nombre d'absent et le constat d'un échec de la stratégie de la diplomatie chaviste. L'affaiblissement de la CELAC est manifeste lorsque l'on observe que de nombreuses autorités de la région, le groupe des sept et l'Equateur notamment, se sont plutôt rangés derrière les déclarations du Secrétaire Général des Nations Unies, Antonio Guterres, prenant de la distance avec les organisations régionales latino-américaines.

En entremêlant les anneaux du régionalisme latino-américain, la crise vénézuélienne constitue un vecteur de paralysie de la gouvernance régionale. Cette crise est révélatrice des rapports de force existants dans la région et le témoin d'une perte de vitesse des acteurs progressistes sur le continent. Dans les mois et années qui viennent toutefois, des choix devront être faits, notamment quant aux nominations des Secrétaires Généraux régionaux. L'UNASUR, l'ALADI, le SICA, la CAN seront, à horizons plus ou moins proches, concernés par ces élections et constitueront des révélateurs des équilibres des forces en présence sur le continent ainsi que des capacités des Etats à dépasser leurs oppositions politiques afin de continuer à produire des biens publics régionaux et continentaux.

⁷http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/05/160531_noticias_venezuela_carta_democratica_oea_luis_almagro_nicolas_maduro_amv#share-tools

⁸http://correodelsur.com/politica/20170402_bolivia-preside-el-consejo-permanente-de-la-oea.html