

Les Études du CERI
N°179-180 décembre 2011

**Amérique latine
Political Outlook 2011**

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

Le *Political Outlook 2011* de l'Amérique latine 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.opalc.org en offrant des clefs de compréhension d'un continent en proie à des transformations profondes. Des informations complémentaires à cette publication sont disponibles sur le site.

Liste des auteurs ayant contribué à cette publication

Mathilde Arrigoni, doctorante rattachée au CERI-Sciences Po.

Cecilia Baeza, post-doctorante à l'Université de Brasilia (UNB).

Ana-Isabel Braconnier De León, Institut d'études comparées en sciences pénales du Guatemala (ICCPG).

Doris Buu-Sao, doctorante rattachée au CERI-Sciences Po.

Maya Colombo, doctorante au CHERPA, Science Po Aix, ATER à l'Université de Nice.

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

Marie Doucey, étudiante en Master « Affaires Internationales », School of International and Public Affairs (SIPA), Columbia University, et Sciences Po Paris.

Guillaume Fontaine, enseignant chercheur à la Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO)

Marie-Laure Geoffray, post-doctorante à la Freie Universität Berlin.

Erica Guevara, doctorante rattachée au CERI-Sciences Po, ATER à l'Université Paris-Est Créteil.

Marie-Esther Lacuisse, doctorante rattachée au CERI-Sciences Po, chercheuse associée à l'Institut français des études andines.

Thierry Noël, docteur en histoire (Université Paris VII Diderot).

Kevin Parthenay, doctorant rattaché au CERI-Sciences Po, responsable du Pôle stratégie et développement de l'Opalc.

Gustavo Pastor, doctorant à l'EHESS.

Camila Minerva Rodriguez, étudiante à Sciences Po Paris.

Adriana Urrutia, assesseur au cabinet ministériel du ministère de Développement et de l'inclusion sociale du Pérou.

Table des matières

Introduction	
Chavez malade, la gauche latino-américaine affaiblie ?, <i>Olivier Dabène</i>	4
PREMIÈRE PARTIE. L'AMÉRIQUE LATINE DANS L'ACTUALITÉ	7
Les révélations de Wikileaks sur l'Amérique latine, <i>Erica Guevara</i>	8
Différend territorial et intégration centraméricaine : le conflit de l'île Calero <i>Kevin Parthenay</i>	14
Cuba 2011 : réformes par le haut, ajustements par le bas, <i>Marie Laure Geoffray</i>	19
Initiative Yasuni-IT. L'Équateur peine à convaincre la communauté internationale <i>Guillaume Fontaine</i>	23
L'« hiver étudiant » au Chili, <i>Cecilia Baeza</i>	28
DEUXIÈME PARTIE. L'AMÉRIQUE LATINE FACE À L'HISTOIRE	32
1921-2011 : 90 ans d'art engagé en Amérique latine, <i>Mathilde Arrigoni</i>	33
1961. L'assassinat de Trujillo en République dominicaine, <i>Camila Minerva Rodríguez</i>	41
Le coup d'Etat du colonel Hugo Banzer Suarez, 19-21 août 1971, <i>Thierry Noël</i>	45
1991. Les 20 ans du MERCOSUR Au-delà du clivage droite/gauche, un bilan décevant, <i>Olivier Dabène</i>	48
1991. Les 20 ans du SICA De l'institutionnalisation à la production d'un ordre politique régional ? <i>Kevin Parthenay</i>	53
TROISIÈME PARTIE. L'AMÉRIQUE LATINE AUX URNES	57
Les élections péruviennes : la victoire de la gauche, entre revanche sociale et compromis <i>Doris Buu-Sao, Gustavo Pastor et Adriana Urrutia</i>	58
Le processus électoral au Guatemala : quel panorama pour la citoyenneté et la démocratie ? <i>Ana-Isabel Braconnier De León</i>	63
Elections générales en Haïti : retour sur un processus inachevé, <i>Marie Doucey</i>	69
Judiciarisation et polarisation au Nicaragua Des élections présidentielles 2011 sous surveillance limitée, <i>Maya Collombon</i>	73
QUATRIÈME PARTIE. L'AMÉRIQUE LATINE EN PERSPECTIVE	78
Les 50 ans de la Convention unique sur les stupéfiants Du contrôle d'un marché légal à la problématique du narcotrafic <i>Marie-Esther Lacuisse</i>	79

Introduction

Chavez malade, la gauche latino-américaine affaiblie ?

Olivier Dabène

Au moment où la gauche latino-américaine célébrait la victoire d'Ollanta Humala à l'élection présidentielle au Pérou, la nouvelle de l'hospitalisation d'Hugo Chavez à Cuba plongeait l'Amérique latine dans le doute. La révolution bolivarienne pourrait-elle survivre à une éventuelle disparition de son leader ? La gauche latino-américaine peut-elle se passer de son champion ? Les relations interaméricaines en seraient-elles affectées ?

La réponse aux deux dernières questions ne fait guère de doute.

La gauche latino-américaine a en effet pris un virage « brésilien » qui l'éloigne de plus en plus de la sphère d'influence de Chavez. Les victoires électorales de la gauche au Salvador en 2009 et au Pérou en 2011 en sont des illustrations. Dans les deux cas, les *spin doctors* brésiliens ont su amener au pouvoir des forces politiques radicales en les ramenant vers le centre de l'échiquier politique, là où, au Pérou en 2006, Hugo Chavez avait ouvertement fait campagne pour Ollanta Humala et l'avait fait perdre. Les relations interaméricaines se sont par ailleurs apaisées de façon rapide et spectaculaire depuis l'élection de Santos en Colombie en 2010¹, ce qui a permis d'avancer dans la construction d'une Communauté d'Etats latino-américains et caribéens (CELAC). Chavez semble être entré dans le rang, collaborant même avec Santos pour contribuer à la réintégration du Honduras dans la communauté interaméricaine.

L'effacement de Chavez peut signifier la disparition d'un référent partisan qui a contribué dans les années 2000 à structurer le clivage gauche/droite en Amérique latine. En d'autres termes, il peut nourrir une convergence que l'on voit déjà à l'œuvre dans bien des domaines.

La véritable incertitude concerne bien plutôt l'avenir de la révolution bolivarienne. Deux questions se posent : Chavez est-il en mesure de gagner les élections de 2012 ? Est-il encore apte à gouverner le pays avec l'énergie que requiert son ambition révolutionnaire ? Quelle que soit l'évolution de la maladie d'Hugo Chavez, il est peu probable qu'il continue à incarner à lui seul le projet révolutionnaire. Dans le meilleur des cas, son affaiblissement sera pour lui un atout durant la campagne électorale de 2012, et un handicap de plus pour l'opposition, mais il ne pourra la conduire seul, et ne sera pas plus en mesure de gouverner seul. Dans le pire, il doit songer à sa succession, ce qu'il n'a guère eu le loisir de faire depuis 1998. Dans tous les cas, un scénario « sandiniste » n'est plus à exclure, où Chavez perdrait les élections et verrait certains acquis de sa révolution se déliter². Il est certainement plus probable que le scénario cubain, dont le spectre est agité par les secteurs conservateurs du continent.

La maladie de Chavez ouvre une période d'incertitude, dans un continent toujours dominé par la gauche et qui, en 2011, a vu sa récupération économique se poursuivre et son autonomisation vis-à-vis des Etats-Unis se confirmer.

La victoire d'Ollanta Humala au Pérou, analysée dans ce rapport³, et la facile réélection de Cristina Kirchner en Argentine le 23 octobre sont venues conforter le virage à gauche de l'Amérique latine, tandis que les premiers pas de la présidente Dilma Rousseff au Brésil s'avèrent prometteurs. La droite, de son côté, a été à la peine en 2011. Plutôt encourageante à ses débuts, la présidence de Piñera au Chili s'est enlisée dans une mauvaise gestion des conflits sociaux. Au Mexique, le Parti action nationale

¹ Voir O. Dabène, « Introduction. L'Amérique latine en 2010 : détente et crispation. Un condensé de deux cents ans d'histoire », in « Amérique latine. Political Outlook 2010 », *Les Etudes du CERI* n°169-170, décembre 2010, pp. 1-4.

² Victorieuse en 1979, la révolution sandiniste au Nicaragua a pris fin avec la défaite de Daniel Ortega aux élections de février 1990. Le scénario cubain verrait Chavez se convertir en dictateur afin d'institutionnaliser sa révolution.

³ Voir l'analyse de Doris Buu-Sao, Gustavo Pastor et Adriana Urrutia dans ce rapport, et le dossier sur ces élections sur le site de l'OPALC : www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=13&Itemid=211

(PAN) du président Calderón, a accumulé les défaites électorales dans les Etats fédérés, et se trouve d'ores et déjà éliminé de la course à la présidence en 2012. En Argentine, Mauricio Macri a confirmé son emprise sur l'électorat de Buenos Aires, en se faisant facilement réélire à la mairie, sans pour autant se projeter au plan national. Gênée par le recentrage de la gauche, la droite n'a guère de programme alternatif à offrir, sauf dans les pays affectés par la violence. Ainsi au Guatemala, Otto Pérez Molina, général en retraite, a-t-il fait campagne sur le thème du patriotisme et d'une plus grande fermeté face à la délinquance⁴.

L'opposition de droite est d'autant plus mal à l'aise qu'elle ne peut que constater la bonne santé économique de la région. Après une année 2010 qui a connu une croissance de 5,9 %, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) pronostique pour 2011 une hausse de 4,7 % du PIB et de 3,6 % du PIB/habitant⁵. Certes, tous les pays ne sont pas logés à la même enseigne, car dans un petit groupe (Panama, Argentine et Haïti), la croissance dépasse les 8 %, tandis qu'à l'autre extrême (Amérique centrale et Caraïbe, mais aussi Mexique et Brésil), elle est en deçà des 4 %. La CEPAL évoque bien le risque d'une reprimarisation⁶ croissante des économies, à la faveur de la surévaluation des monnaies et des cours élevés des matières premières, mais il n'y a pas là d'arguments utilisables par la droite, car elle est largement responsable de l'ouverture des économies initiée dans les années 1990. Dans ce domaine comme dans d'autres, la gauche a poursuivi dans la même voie. Significativement, ni Daniel Ortega, ni probablement Ollanta Humala, ne songent à remettre en cause l'accord de libre-échange signé par leur prédécesseur avec les Etats-Unis. Le libre-échange n'est d'ailleurs plus guère satanisé par la gauche qui, dans le sillage de la diplomatie brésilienne, entretient des relations en voie d'apaisement avec les Etats-Unis.

Deux ans après le sommet des Amériques de Trinidad et Tobago, à l'occasion duquel Barack Obama avait séduit les Latino-américains mais où des désaccords profonds subsistaient dans un contexte de quasi guerre froide⁷, le président des Etats-Unis est revenu en Amérique latine en mars 2011 pour une tournée qui l'a conduit au Brésil, au Chili et au Salvador.

En deux ans, les attentes ont été déçues et l'Amérique latine n'attend plus grand chose des Etats-Unis, sauf éventuellement des excuses consécutives aux révélations de Wikileaks⁸. Le Brésil fait exception. La visite d'Obama valait reconnaissance de son statut de puissance émergente. Les Brésiliens avaient en tête les engagements pris par Obama lors de sa visite en Inde en novembre 2010 et attendaient un appui à sa candidature à un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. La déception là aussi était au rendez-vous, Dilma Rousseff étant handicapée par l'héritage du soutien de Lula au régime iranien.

Dans un Chili encore auréolé de la gloire d'avoir su sortir 33 mineurs bloqués à 700 mètres sous terre, les Etats-Unis sont allés saluer un modèle de réussite économique et sociale, véritable gage d'optimisme pour l'Amérique latine. Enfin, au Salvador, les Etats-Unis ont élaboré un véritable agenda de discussion tournant autour des questions de sécurité.

Cinquante ans après le lancement par Kennedy de l'Alliance pour le progrès en pleine guerre froide, Obama a confirmé en 2011 que l'Amérique latine n'était pas une priorité de sa politique internationale. Son incapacité à aider efficacement le Mexique ou à élaborer une législation migratoire a mis en évidence une certaine paralysie, que la victoire des Républicains lors des élections de mi-mandat en 2010 est venue aggravée.

Un tel désintérêt ne peut que conforter les Latino-américains dans leur volonté de créer une organisation régionale qui pourrait doubler l'Organisation des Etats américains (OEA). La création de la CELAC, retardée

⁴ Voir l'analyse d'Ana Braconnier dans ce rapport.

⁵ CEPAL, *Estudio Economico de América latina y el Caribe 2010-2011*, juillet 2011.

⁶ Retour à une dépendance vis-à-vis des exportations de matières premières.

⁷ A tel point que la déclaration finale n'avait pas été signée. Voir O. Dabène, « Introduction. Guerre froide en Amérique latine ? », in O. Dabène (dir.), in « Amérique latine. Political Outlook 2009 », Paris, Sciences Po/Opalc, 2009, pp. 2-5.

⁸ Voir l'analyse d'Erica Guevara dans ce rapport.

par la maladie de Chavez, représente une nouvelle étape du régionalisme. Il restera à la doter d'un agenda qui ne vienne pas concurrencer celui des nombreuses autres organisations régionales existantes.

L'Amérique latine a en tout cas fait preuve en 2011 d'une rassurante capacité à surmonter ses querelles et à consolider le climat de détente apparu en 2010⁹. La Colombie et le Venezuela ont efficacement contribué à la normalisation de la situation du Honduras, exclu de l'OEA à la suite du coup d'Etat de juin 2009. La médiation de Santos et Chavez a permis la réintégration du Honduras à l'OEA et le retour de Zelaya dans son pays, en vertu d'un Accord de réconciliation nationale signé le 22 mai¹⁰. De leur côté, les quatre pays andins membres de la Communauté andine (CAN)¹¹ ont tenu le 23 juillet leur premier sommet depuis 2007, signe que les cicatrices ouvertes à l'occasion du bombardement colombien en Equateur en 2008 étaient refermées. Les tensions se sont aussi apaisées en Amérique centrale, le Costa Rica et le Nicaragua attendant le verdict définitif de la Cour internationale de Justice de La Haye¹². L'Amérique centrale semble quant à elle s'être décidée à s'unir pour combattre le fléau de la violence, en adoptant une stratégie commune¹³.

Une année prometteuse en somme, mais une année de transition aussi car les grands pays d'Amérique latine se sont trouvés soit en précampagne électorale (Mexique, Venezuela), soit en campagne (Argentine), soit en phase de prise de possession d'une nouvelle équipe (Brésil). Des élections importantes auront aussi lieu en 2012 (Mexique, Venezuela, Etats-Unis), ce qui ne facilite pas la préparation du sommet des Amériques qui aura lieu à Carthagène en avril. Un nouveau sommet en demi-teinte scellerait la séparation entre le nord et le sud du continent.

⁹ Voir O. Dabène, « Introduction. L'Amérique latine en 2010 : détente et crispation... », *op. cit.*

¹⁰ Acuerdo para la Reconciliación Nacional y la Consolidación del Sistema Democrático en la República de Honduras, Carthagène (Colombie), 22 mai 2011. Disponible sur le site de l'OPALC : www.opalc.org/web/images/stories/Acuerdo_para_la_Reconciliacion_Nacional_y_la_Consolidacion_del_Sistema_Democratico_en_la_Republica_de_Honduras.pdf

¹¹ Bolivie, Colombie, Equateur et Pérou. Le Venezuela a quitté la Communauté andine en 2006.

¹² Voir plus loin l'analyse de Kevin Parthenay (« Différend territorial et intégration centraméricaine : le conflit de l'île Calero »).

¹³ Conferencia internacional de apoyo a la estrategia de seguridad de centroamérica, Guatemala, 7 avril 2011. Disponible sur le site de l'OPALC : www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=809:strategie-centramericaine-de-securite-&catid=120:integration-et-relaciones-internacionales&Itemid=212

Première partie

L'Amérique latine dans l'actualité

Les révélations de Wikileaks sur l'Amérique latine

Erica Guevara

Le 28 novembre 2010, l'organisation Wikileaks a diffusé sur son site internet une partie des 251 287 câbles diplomatiques en provenance du Département d'Etat et des ambassades états-uniennes du monde entier, affaire rapidement dénommée *Cablegate*. Publiés progressivement par les journaux ayant eu accès aux documents en exclusivité (*The New York Times*, *The Guardian*, *Le Monde*, *Der Spiegel* et *El Pais*) et par le site internet, ils ont été intégralement rendus publics le 30 août 2011. L'objectif de cet article est de dresser un bilan des câbles émis par les Etats-Unis sur la région latino-américaine.

DES CÂBLES LATINO-AMÉRICAINS RELATIVEMENT PEU NOMBREUX ET SANS CONSÉQUENCE

Sur les 251 287 documents dévoilés, environ 30 307 ont été rédigés par une ambassade ou un consulat états-unien en Amérique latine¹. Daté de 1966, le câble le plus ancien concerne une extension unilatérale de la juridiction maritime par l'Argentine² et constitue une pièce du puzzle de l'histoire du conflit des Malouines de 1982. C'est le seul câble des années 1960, les autres ayant été écrits entre 1972 et 2010 – une trentaine l'ont été pendant les années 1980, une cinquantaine pendant les années 1990 et 30 233 entre 2001 et 2010.

Les ambassades états-uniennes d'où sont issus la majorité des câbles sont celles du Brésil, du Mexique, de la Colombie, du Venezuela et de l'Argentine (plus de 2 000 documents dévoilés³). L'ambassade au Honduras suit avec au moins 1 958 documents. Les représentations diplomatiques de l'Uruguay, du Costa Rica, du Panama, et plus surprenant, l'United States Interests Section of La Havana à Cuba ont été relativement préservées, Wikileaks ayant publié moins de 1 000 documents les concernant⁴. A titre de comparaison, plus de 8 000 documents du Département d'Etat ont été dévoilés.

C'est le journal espagnol *El Pais* qui a publié le plus d'informations concernant l'Amérique latine, avec au moins 310 câbles diffusés sur leur site internet, en provenance de 19 pays de la région, mais aussi des ambassades états-uniennes en Espagne et en France, ou encore du Département d'Etat⁵. Publiés au compte-gouttes, ils concernent surtout le Venezuela (70), Cuba (62), l'Argentine (25), le Mexique (21) et la Colombie (20).

¹ Nous avons pris en compte les informations concernant 20 pays de la région (voir tableau). Les câbles en provenance des Caraïbes (sauf la République dominicaine), des Guyanes, de Belice et du Surinam n'ont pas été pris en compte en raison de contraintes éditoriales.

² En février 2009, le câble 66BUENOSAIRES2481, daté du 28 décembre 1966 par l'ambassade de Buenos Aires, a été déclassé par les autorités états-uniennes.

³ Les Etats-Unis disposant d'une ambassade et de plusieurs consulats au Brésil, au Mexique et en Equateur, les chiffres ont été totalisés pour l'ensemble du pays. Aux données de l'ambassade de Brasilia ont été additionnées celles des consulats de Recife, Sao Paulo et Rio de Janeiro ; même chose pour Quito et le consulat de Guayaquil ; et pour le Mexique (consulats de Guadalajara, Merida, Nuevo Laredo, Tijuana, Ciudad Juarez, Matamoros, Monterrey et Hermosillo).

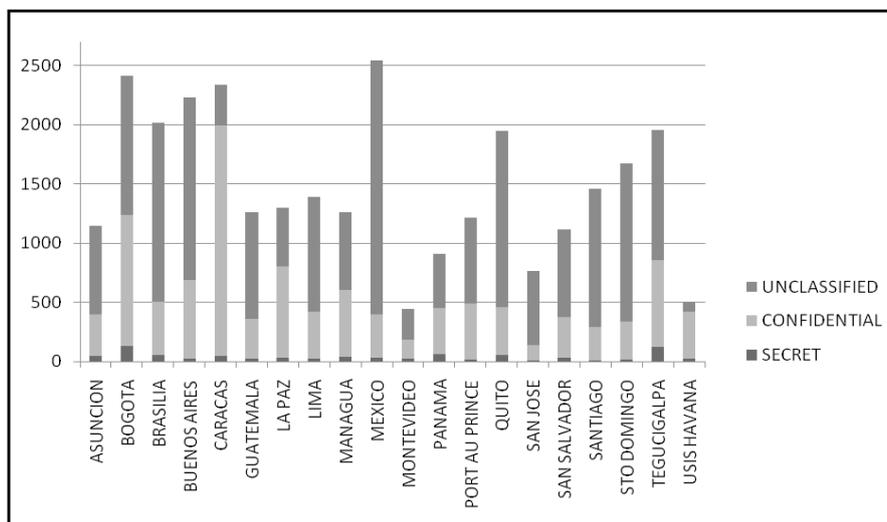
⁴ Nous ne prenons pas ici en compte les chiffres du Guantanamo Gate. En avril 2011, Wikileaks a dévoilé 779 dossiers de personnes enfermées dans la prison états-unienne de Guantanamo Bay, située en territoire cubain. A ce sujet, voir www.wikileaks.org/gitmo/

⁵ Voir le site dédié par *El Pais* : www.elpais.com/documentossecretos/, consulté le 10 septembre 2011.

Sur les six degrés de confidentialité appliqués aux documents⁶, seuls 821 (soit 2,7 %) sont protégés par le plus haut degré (SECRET ou SECRET//NOFORN). Au total, 15 652 documents ainsi classifiés ont été diffusés par Wikileaks. Le reste des câbles en provenance d'Amérique latine portent la mention CONFIDENTIAL (35,9 %) ou UNCLASSIFIED (61,3 %).

Graphique 1

Câbles diffusés par Wikileaks en provenance des ambassades et consulats états-unien en Amérique latine



Source : Elaboration propre à partir du site Wikileaks (<http://wikileaks.org/cablegate.html>), septembre 2011.

DES CONTENUS SANS SURPRISE

La plupart des documents sont des rapports réalisés par les ambassades sur l'actualité politique de chaque pays : problèmes rencontrés par les dirigeants, revues de presse, profils des candidats aux élections, bilans sur des sujets sensibles...

Entre 1985 et 1990, 14 câbles font état du suivi minutieux par l'ambassade états-unienne à Bogota du conflit armé en Colombie et de l'échec des négociations de paix⁷. L'ambassade au Pérou suit avec la même attention l'expansion du Sentier lumineux⁸, tandis que celle de Brasilia cherche à savoir en 1986 si des liens entre le Brésil, l'Iran et les Contras (opposants à la révolution sandiniste au Nicaragua) sont plausibles⁹. Au Nicaragua, on s'inquiète du soutien apporté par le gouvernement au Front Farabundo Marti de Liberation Nationale (FMLN, ex-guérilla des années 1980), tout comme aux organisations listées comme terroristes par les Etats-Unis¹⁰. Les câbles les plus intéressants sont certainement ceux qui décrivent l'instabilité politique du Panama en 1989. Le 13 août, un câble de l'ambassade explique que

⁶ Les six degrés en ordre croissant de confidentialité sont : SECRET//NOFORN, SECRET, CONFIDENTIAL//NOFORN, CONFIDENTIAL, UNCLASSIFIED//FOR OFFICIAL USE ONLY, UNCLASSIFIED. Nous les avons regroupés en trois catégories dans le graphique ci-dessous afin de simplifier la démonstration.

⁷ Câble 89BOGOTA3471, 1989-03-06.

⁸ Câble 85LIMA5526, 1988-07-15.

⁹ Câble 86BRASILIA13835, 1986-12-12.

¹⁰ Câble 88MANAGUA2342, 1988-04-06.

les panaméens sont « dans l'espoir d'un nouveau coup contre Noriega »¹¹, suite aux rumeurs du soutien des Etats-Unis à l'opposition¹². D'autres, produits par le Département d'Etat, élaborent une version officielle pour justifier l'invasion en territoire panaméen¹³.

Les câbles de la période 1991-2000 ne portent que sur le Venezuela (16), la Colombie (9), le Mexique (1), l'Argentine (1), le Pérou (8) et Cuba (9). La plupart des documents provenant de l'ambassade de Caracas concernent Hugo Chavez. A la lecture de ces câbles, on décèle vite une inquiétude quant au projet de Constituante que les Etats-Uniens réduisent à une stratégie de « marketing politique » mise en œuvre par Chavez¹⁴. L'ambassade commence déjà à évoquer l'autoritarisme du président cinq semaines à peine après son accession au pouvoir¹⁵. Les câbles concernant la Colombie et le Pérou traitent des conflits internes qui agitent les deux pays, tandis qu'à Buenos Aires on s'inquiète de la courte visite d'un des fils de Kadhafi au président Menem¹⁶. A Cuba en 1996, alors que Fidel Castro fête son 70^e anniversaire, les communications font état de « rumeurs sur ses problèmes de santé¹⁷ », mais un câble daté d'août 1997 relate une réception où il a été vu en pleine forme¹⁸.

Les années 2000 concentrent l'essentiel des câbles dévoilés. En Amérique centrale, la majorité des câbles secrets concerne le Honduras et évoque la position difficile de Manuel Zelaya. L'ambassade états-unienne s'inquiète de la signature imminente des traités de l'Alliance bolivarienne pour les peuples d'Amérique (ALBA) et souligne l'opposition du président par intérim Micheletti au projet, son anti-communisme et sa soif de pouvoir (*power-hungry*)¹⁹. D'autres documents expliquent les enjeux politiques de l'accord pétrolier signé entre Manuel Zelaya et Hugo Chavez, ou encore les pressions exercées par le Venezuela afin que le Honduras retire les FARC de sa liste d'organisations terroristes reconnues. Mais à la demande des Etats-Unis, Zelaya aurait aussi tenu le rôle de médiateur auprès de Chavez et de Castro, en leur faisant accepter le projet d'un accord de l'OEA rédigé par les Etats-Unis²⁰. Une tension est également palpable entre ces derniers et le Nicaragua, la plupart des câbles portant sur les liens du gouvernement avec le Venezuela, et sur la corruption de la famille Ortega²¹.

Dans les autres pays centraméricains, les ambassades se désolent de la situation politique en général : le gouvernement de Funes au Salvador serait devenu « schizophrène »²², se débattant entre son aile modérée et son aile radicale²³. Le représentant de la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala décrit sa mission comme une « autopsie d'institutions effondrées²⁴ », dans un pays où « l'application de la loi n'existe pas²⁵ », puisque « 60 % du Guatemala est sous le contrôle des narcotrafiquants²⁶ ».

¹¹ Les traductions officielles des câbles n'étant pas disponibles en français, tous les extraits ont été traduits par nos propres soins de l'anglais ou de l'espagnol (dans le cas des articles de journaux).

¹² Câbles 89PANAMA8545, 1989-12-13, et 89PANAMA8566, 1989-12-13.

¹³ Câbles 89STATE401887, 1989-12-19, 89STATE403378, 1989-12-20, et 89STATE404719, 1989-12-21.

¹⁴ Câble 98CARACAS3576, 1998-12-01.

¹⁵ Câble 99CARACAS745, 1999-03-10.

¹⁶ Câble 94BUENOSAIRES6161, 1995-07-25.

¹⁷ Câble 94HAVANA2542, 1994-04-20.

¹⁸ Câble 97HAVANA4970, 1997-08-29, « Castro: still not dead and loving it ».

¹⁹ Câble 08TEGUCIGALPA765, 2008-08-20.

²⁰ Câble 09TEGUCIGALPA431, 2009-06-08.

²¹ Câble 06MANAGUA1003, 2006-05-05.

²² Câble 10SANSALVADOR37, 2010-01-26.

²³ Câble 09SANSALVADOR817, 2009-08-28.

²⁴ *El Pais*, « Cable de EE UU en el que Castresana confiesa que la aplicación de la ley no existe en Guatemala », www.elpais.com/articulo/internacional/Cable/EE/UU/Castresana/confiesa/aplicacion/ley/existe/Guatemala/elpepuint/20110215elpepuint_21/Tes, consulté le 10 septembre 2011.

²⁵ *Idem*.

²⁶ *El Pais*, « Cable de EE UU en el que Castresana le comunica que el 60% de Guatemala está bajo el control de los narcotraficantes », www.elpais.com/articulo/internacional/Cable/EE/UU/Castresana/le/comunica/Guatemala/control/narcotraficantes/elpepuint/20110215elpepuint_19/Tes, consulté le 10 septembre 2011.

Sans surprise, les documents relatifs au Mexique portent sur le contrôle de l'immigration, la violence dont son victime les femmes et la lutte contre le narcotrafic. Les services de renseignement mexicains sont décrits comme étant « anarchiques »²⁷. En 2009, un document explique comment des militaires mexicains entraînés par les Etats-Unis ont intégré le cartel des Zetas²⁸. D'autres câbles font état des demandes d'aide pressantes aux Etats-Unis faites par le président Calderon et d'autres institutions²⁹.

Parmi les révélations intéressantes sur la Colombie, un câble relate les stratégies mises en œuvre à la fin du gouvernement d'Alvaro Uribe afin d'établir un dialogue avec les guérillas, en vue de futures négociations de paix une fois son mandat achevé³⁰. Il y est également dit qu'un représentant des FARC en visite à l'ambassade des Etats-Unis a tenté par ailleurs de mettre en place une communication directe entre la guérilla et les diplomates³¹. Les relations tendues entre la Colombie et le Venezuela, accusé d'accueillir les FARC sur son territoire, font l'objet de plusieurs câbles, tout comme les avancées du Plan Colombie, ou encore l'« obsession » de Nicolas Sarkozy concernant la libération d'Ingrid Betancourt³².

Au Venezuela, les documents révèlent les inquiétudes des Etats-Unis quant à la crise économique du pays et aux évolutions du marché pétrolier³³. Une veille intensive est maintenue sur l'influence possible de Chavez sur les gouvernements du Paraguay, de l'Equateur et de la Bolivie³⁴. La « guerre médiatique » entreprise par Chavez contre les médias nationaux est largement critiquée, même si l'ambassade juge que la chaîne de télévision Globovision est allée trop loin en diffusant des émissions incitant ouvertement les citoyens à s'insurger contre le gouvernement³⁵.

Au Brésil, les câbles permettent de suivre le réchauffement ou le refroidissement des rapports avec les Etats-Unis, dans un contexte où c'est le gouvernement brésilien qui marque le rythme de la relation. Certains câbles évoquent les dossiers sensibles qui ont provoqué le mécontentement du Brésil, comme l'installation de nouvelles bases militaires états-uniennes en Colombie ou l'« embargo » sur la vente d'avions dans la région. « Les Etats-Unis vont imposer des limites à l'action du Brésil, un partenariat n'est donc pas bon pour le Brésil³⁶ », aurait affirmé Marco Aurelio Garcia. Mais la coopération avec les Etats-Unis est souhaitée par le gouvernement brésilien dans le cadre d'initiatives trilatérales, notamment avec des pays africains³⁷. Depuis que le Brésil a remporté les prochains Jeux olympiques, il manifeste un intérêt certain pour l'approfondissement des relations avec les Etats-Unis³⁸.

A Santiago, l'ambassade des Etats-Unis porte une attention particulière aux tensions nées entre le Chili et le Pérou en 2009 suite à l'arrestation d'un militaire péruvien accusé d'espionnage pour le Chili. Les Etats-Unis se sont alors retrouvés dans une position délicate, ce scandale coïncidant avec une vente de missiles et de radars au gouvernement chilien, pour 665 millions de dollars, alors qu'ils sont aussi alliés avec le Pérou. Pour détourner l'attention, les Etats-Unis ont cherché à convaincre ce dernier que ses véritables problèmes de sécurité n'étaient pas à chercher du côté du Chili mais tenaient

²⁷ Câble 09MEXICO3195, 2009-11-10.

²⁸ Câble 09MEXICO2473, 2009-08-21.

²⁹ Câbles 10MEXICO111, 2010-02-18, et 09MEXICO2882, 2009-10-05.

³⁰ Câble 10BOGOTA13, 2010-01-07.

³¹ Câble 09BOGOTA1632, 2009-05-26.

³² Câble 08PARIS460, 2008-03-12.

³³ Câbles 04CARACAS366, 2004-02-02, et 04CARACAS731, 2004-03-04.

³⁴ Voir les articles publiés à ce sujet par *El Pais*, regroupés dans un dossier intitulé « Bolivia, Morales y Chavez », www.elpais.com/documentossecretos/tema/bolivia_morales_y_chavez/, consulté le 10 septembre 2011.

³⁵ Câble 09CARACAS1201, 2009-09-15.

³⁶ Câble 09BRASILIA1113, 2009-09-04.

³⁷ Câble 09 BRASILIA 001447, 2009-12-29.

³⁸ *El Pais*, « Cable sobre la reunión entre el embajador de EE UU y el jefe del Gabinete de Seguridad », www.elpais.com/articulo/internacional/Cable/reunion/embajador/EE/UU/jefe/Gabinete/Seguridad/elpepuint/20101221elpepuint_19/Tes, consulté le 10 septembre 2011.

à la renaissance du Sentier lumineux³⁹. Lorsque le Pérou a malgré tout acheté une série de tanks à la Chine, les Etats-Unis se sont tout d'abord inquiétés, mais l'incident diplomatique a été évité grâce à la bonne gestion chilienne de la crise, et l'ambassade états-unienne a fini par saluer la diplomatie de Bachelet⁴⁰. A l'occasion de l'élection présidentielle, des portraits détaillés des candidats ont été dressés. La faiblesse de Piñera quant à la question des droits de l'homme pendant les années Pinochet est soulignée, tout comme de possibles conflits d'intérêts⁴¹.

Le câble qui attire le plus l'attention concernant le Chili fait le compte-rendu d'un déjeuner entre sa présidente Michelle Bachelet et le secrétaire d'Etat adjoint états-unien pour l'Amérique latine Arturo Valenzuela, en janvier 2010, pendant lequel elle aurait livré son opinion sur les présidents latino-américains, et décrit l'Argentine comme « un pays qui affronte de nombreux défis avec une présidente instable⁴² ». Ce câble a été diffusé dans les médias avec d'autres en provenance du Département d'Etat et de l'ambassade à Madrid, dans lesquels les Etats-Unis s'inquiètent de l'état de santé mentale de la présidente⁴³, tandis qu'à Madrid des propos de l'ancien président José Maria Aznar la décrivaient comme « une marionnette » de Nestor Kirchner⁴⁴.

RÉACTIONS ET CONSÉQUENCES

Les câbles qui ont suscité le plus de retombées médiatiques portent sur les qualificatifs et critiques que les dirigeants politiques peuvent s'adresser en dehors de la scène publique. Beaucoup d'encre a coulé sur la méfiance de Michelle Bachelet ou de Hillary Clinton envers Fernandez de Kirchner, alors que celle-ci affirmait avoir de très bonnes relations avec ces deux alter ego⁴⁵ ; ou encore sur les déclarations d'un diplomate français qui affirmait que Chavez était fou⁴⁶.

La chaîne de télévision généraliste pan-latino-américaine Telesur a reçu favorablement le *cablegate* de Wikileaks⁴⁷, car cela a permis de démontrer les pressions exercées par les Etats-Unis sur les gouvernements latino-américains, et la volonté d'isoler le Venezuela⁴⁸. L'opération a reçu le soutien public du président brésilien Lula da Silva, qui a affiché sa solidarité avec le fondateur de Wikileaks, et encouragé les manifestations contre la censure du site⁴⁹.

Le *cablegate* a suscité des réactions plus mitigées, tant chez ceux pour qui il était question d'atteinte à la sécurité des pays concernés que pour ceux qui considèrent que Wikileaks n'est pas allé assez loin.

³⁹ Sur cette crise, voir PEREGIL, « Francisco, Estados Unidos alaba el tacto de Chile en sus enfrentamientos con Perú », *El Pais*, 16 février 2011, www.elpais.com/documentossecretos/tema/relaciones_peru_chile/

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ *El Pais*, « Cable de la Embajada de EE UU en Santiago sobre la actitud de Piñera ante Pinochet », www.elpais.com/articulo/internacional/Cable/Embajada/EE/UU/Santiago/actitud/Pinera/Pinochet/elpepuint/20101227elpepuint_14/Tes, consulté le 10 septembre 2011.

⁴² Câble 10SANTIAGO15, 2010-01-15.

⁴³ Câble 09STATE132349, 2009-12-31.

⁴⁴ Câble 08MADRID518, 2008-05-09.

⁴⁵ ABC, « El disgusto de Cristina con Hillary al preguntar por su salud mental », 29 novembre 2010, www.abc.es/20101129/internacional/wikileaks-kirchner-201011291626.html

⁴⁶ *El Espectador*, « En Francia tildaron de loco a Chávez : Wikileaks », 28 novembre 2010, www.elespectador.com/articulo-237409-francia-tildaron-de-loco-chavez-wikileaks

⁴⁷ Telesur, « EEUU ha tratado de aislar al presidente Chavez, segun Wikileaks », 29 novembre 2010, www.telesurtv.net/secciones/noticias/84843-NN/eeuuhatrataododeaislaralpresidentechavezdelatinoamericaseunwikileaks/

⁴⁸ Noticias 24, « Informe de Wikileaks sobre Chávez : EE.UU quiere "aislarlo" ; funcionario francés dice que está "loco" », 28 novembre 2010, www.noticias24.com/actualidad/noticia/182783/wikileaks-esfuerzos-de-eeuu-para-aislar-a-hugo-chavez/

⁴⁹ BBC, « Wikileaks : Brazil President Lula backs Julian Assange », 10 décembre 2010, www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-11966193, et voir la vidéo des déclarations de Lula da Silva sur Youtube : www.youtube.com/watch?v=7xAY7KkUYk

En effet, les véritables révélations sont rares et les ragots diplomatiques nombreux. S'ils témoignent des pressions réalisées par le gouvernement des Etats-Unis auprès de certains gouvernements, de la tendance de la diplomatie états-unienne à jouer sur tous les tableaux en même temps, ainsi que de sa méfiance envers les gouvernements de gauche des années 2000, les câbles n'apportent que peu d'éléments sur les relations bien plus complexes qu'ont pu connaître l'Amérique latine et les Etats-Unis en d'autres périodes (guérillas des années 1960 ou dictatures des années 1970-1980).

Les câbles offrent une image plutôt cohérente de la politique extérieure du pays, les communications internes étant en accord avec les déclarations publiques des fonctionnaires états-uniens sur la région. Hormis quelques déclarations embarrassantes, leur diffusion n'a finalement que peu de retombées négatives sur ses relations avec les pays latino-américains. Cependant, la publication de l'intégralité des 251 000 câbles sur le site de Wikileaks fin août 2011, qui doivent être dépouillés et analysés minutieusement, peut encore réserver quelques surprises.

Différend territorial et intégration centraméricaine : le conflit de l'île Calero

Kevin Parthenay

Le contentieux opposant actuellement le Costa Rica et le Nicaragua fait écho aux nombreuses crises politiques qu'a connu la région centraméricaine dans la seconde moitié du xx^e siècle : la « guerre du football » en 1969, le conflit territorial entre le Salvador, le Nicaragua et le Honduras en 1992 au sujet du golfe de Fonseca, le conflit territorial entre le Honduras et le Nicaragua en 1999, etc. Ces crises ont fréquemment freiné, voire mis en péril la dynamique d'intégration des Etats centraméricains (notamment en 1969)¹. Qu'en est-il du différend territorial de l'île Calero ?

LE POIDS DE L'HISTOIRE SUR LE TERRITOIRE

La partie de la frontière entre le Costa Rica et le Nicaragua située dans la zone caribéenne du fleuve San Juan a connu de nombreuses redéfinitions depuis la signature du « traité des limites » en 1858. Cette délimitation territoriale tient son origine des indépendances et notamment de l'annexion des provinces de Nicoya et Guanacaste par le Costa Rica en 1824. Pour comprendre le différend qui oppose aujourd'hui les deux pays, on ne peut occulter la tension ancienne et toujours latente relative à cette zone frontalière. Le contentieux le plus récent date de 2005 et résulte du dépôt par le Costa Rica d'une requête auprès de la Cour internationale de Justice (CIJ), suite à la violation de ses droits de navigation sur le fleuve San Juan. L'arrêt, rendu quatre ans plus tard, réaffirmant les droits de navigation du Costa Rica ainsi que le pouvoir de régulation du Nicaragua sur le fleuve, renseigne également sur la capacité limitée des deux parties à résoudre ce différend frontalier par la voie diplomatique.

L'incursion de l'armée nicaraguayenne en territoire costaricain le 18 octobre 2010 a réactivé la tension existante à travers notamment la « dispute de l'île Calero ». Côté nicaraguayen, l'envoi des troupes armées répond à un double objectif : lutter contre le narcotrafic et assurer la protection des agents en charge des activités de dragage sur le fleuve San Juan. En effet, l'absence de toute régulation économique ou juridique de part et d'autre de la frontière² a fait de cette zone un lieu privilégié du trafic de drogue entre la Colombie et le Mexique. Trois jours après l'incursion, la présidente du Costa Rica, Laura Chinchilla, a répondu par l'envoi de 150 policiers armés à la frontière, officialisant ainsi le différend entre les deux Etats. La seconde incursion de Managua, le 1^{er} novembre 2010, a conduit le Costa Rica à introduire une demande de médiation auprès de l'Organisation des Etats américains (OEA), un recours validé par son secrétaire général, José Miguel Insulza.



¹ Pour plus d'informations sur cette partie contextuelle, voir le Kiosque du CERI (www.ceri-sciencespo.com/cerifr/kiosque.php) et le CERISCOPE (<http://ceriscope.sciences-po.fr/>)

² La municipalité d'El Castillo a dû attendre jusqu'en 1992 pour voir arriver le réseau électrique et 1994 pour les lignes du réseau téléphonique.

L'incursion militaire n'est cependant pas l'unique source de contentieux entre le Costa Rica et le Nicaragua. Premièrement, les activités de dragage menées par Edén Pastora (ancien guérillero sandiniste, plus récemment ministre du président nicaraguayen Daniel Ortega) ont contribué à exacerber les tensions. Selon la partie costaricienne, le dragage nicaraguayen constitue une tentative de détournement du fleuve, qui a pour objectif de relier le San Juan à la lagune de los Portillos afin que le pays dispose d'un accès direct à la mer (voir la carte ci-dessus). A partir de là, le conflit est rapidement entré dans une spirale alimentée par des actes de provocation réciproques. La campagne de diabolisation du voisin a très largement occupé les médias nationaux des deux pays. L'antagonisme symbolique cultivé historiquement et conjoncturellement par le Nicaragua et le Costa Rica tend à ériger « la rivalité nationaliste » au rang de variable structurelle des relations bilatérales et à cristalliser les tensions entre les deux Etats.

RÉSOLUTION DU CONFLIT : UN ÉCHEC EN DEMI-TEINTE

La capacité à assurer la médiation d'un conflit a toujours constitué un indicateur de premier ordre de la force ou de la faiblesse des organisations internationales. En 1999, le Système d'intégration centraméricain (SICA) en a fait les frais à l'occasion du différend frontalier entre le Honduras et le Nicaragua. En 2010, la donne a très légèrement changé, les institutions chargées de l'intégration étant intervenues mais de manière limitée et prudente.

Dans un premier temps, le secrétaire général (SGSICA) Juan Daniel Aleman Gurdian a rédigé le 18 novembre 2010 un document intitulé « Position du SICA face au conflit opposant le Costa Rica et le Nicaragua ». Si l'initiative répond aux compétences propres du SGSICA inscrites dans le Protocole de Tegucigalpa³ (1991) et s'avère en substance faiblement ambitieuse, elle n'en demeure pas moins inédite et s'inscrit dans une politisation progressive de la fonction du secrétaire général. Les déclarations du Comité consultatif du SICA (10 décembre 2010) et du Parlement centraméricain (PARLACEN, 6 décembre 2010) sont à ce titre plus musclées, exhortant les pays au dialogue et au développement frontalier pour le bien-être des populations.

D'autre part, le cadre institutionnel du SICA n'a déterminé les choix de résolution du conflit qu'à la marge. En effet, les tentatives de médiation proposées par deux Etats membres du SICA (Guatemala et Salvador) ou par les institutions d'intégration (telle que le PARLACEN) se sont heurtées tantôt aux conditions posées par le Costa Rica pour la reprise du dialogue – retrait des troupes nicaraguayennes – tantôt au relativisme nicaraguayen quant à la compétence des organismes internationaux. Une autre faiblesse institutionnelle réside dans le fait que, selon une disposition restrictive contenue dans son accord constitutif, la Cour centraméricaine de justice (CCJ) n'est pas compétente pour juger des différends frontaliers. Au-delà de cette disposition, la Cour aurait fait face à une incompétence en matière d'arbitrage, le Costa Rica n'ayant pas ratifié l'accord constitutif de la CCJ. Etant donné que le respect scrupuleux de la norme au sein du SICA n'a jamais été un cheval de bataille des Etats membres, on peut cyniquement penser que les défauts de compétence invoqués ne constituent pas en soi des obstacles infranchissables pour les acteurs du système. Toutefois, l'absence totale de mention à la CCJ dans les discours des différentes parties est significative. Il est à noter donc, à titre symbolique, que la Cour ne s'impose toujours pas comme mécanisme de résolution de contentieux territoriaux au sein du SICA.

³ Traité instituant l'intégration politique centraméricaine. Le Protocole donna naissance au Système d'intégration centraméricain, en remplacement de l'Organisation des Etats centraméricains (ODECA).

LA CRISE CONTRE L'INTÉGRATION ?

Le retard pris dans la résolution du conflit entre le Costa Rica et le Nicaragua met-il en péril la vigueur économique et institutionnelle de l'intégration centraméricaine ? Premièrement, les dommages économiques engendrés par le conflit entre les deux Etats ont été limités, comme lors du coup d'Etat hondurien de 2009 (voir les tableaux 1 et 2 ci-dessous). Institutionnellement, la dynamique actuelle de la structure du pouvoir régional a permis d'éviter un recul de l'intégrationnisme. Malgré l'existence de risques potentiels, nous présenterons des éléments contre-intuitifs tendant à identifier les véritables dangers à court et moyens termes pour l'intégration régionale.

Tableau 1

Evolution des échanges bilatéraux entre le Nicaragua et le Costa Rica (en % des échanges commerciaux)

	Importations		Exportation	
	2010	2011	2010	2011
Nicaragua/Costa Rica	8,60 %	8,30 %	6,20 %	5,10 %
Nicaragua/Honduras	2,50 %	2,20 %	3,80 %	2,50 %
Nicaragua/Guatemala	6,20 %	6,20 %	3,50 %	2,90 %

Tableau 2

Evolution des échanges commerciaux intra et extra-régionaux 2008-2010 (en millions de US\$)»

	Exportations			Importation		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Centroamérica	21903,8	19863,8	22143,8	48945	37213	44246
Costa Rica	9312,8	8533,9	9164,8	15184	11286	13440
El Salvador	2620,8	2310	2734,1	8472	6415	7476
Guatemala	5376,6	4998,6	5812,5	12839	1075	12040
Honduras	3106,4	2628,3	2584,5	8153	5955	6788
Nicaragua	1487,3	1393,1	1848	4295	3481	450
A destination du MCCA						
Centroamérica	6461,2	5274,4	5902,4	6151	5317	5628
Costa Rica	1443,3	1169,7	1288,5	619	539	644
El Salvador	1427,4	1279,8	1505,6	1479	1356	1474
Guatemala	2220,9	1867,4	2243,3	1451	1231	1342
Honduras	873	509	449,7	1692	1381	1248
Nicaragua	496,5	448,5	415,3	909	810	918

Source : SIECA, « Centroamérica: Estadísticas de comercio mensual 2005-2010 », février 2011.

Signalons dans un premier temps que les sommets des présidents centraméricains sont institutionnellement les poumons de l'intégration. La rupture du dialogue entre ces protagonistes constitue donc une cause potentielle de freinage de l'élan modernisateur de l'intégration centraméricaine. Depuis l'éclatement du différend, Daniel Ortega et Laura Chinchilla mettent en œuvre des stratégies diplomatiques d'évitement. A la « politique de la chaise vide » menée par le Nicaragua répondent les délégations de mandats de représentations du Costa Rica (vice-présidents ou ministres des Relations extérieures). Ces stratégies entraînent un affaiblissement des interactions et du dialogue qui a pour effet d'abaisser la dimension politique des décisions présidentielles. Toutefois, ce risque s'avère minime si l'on considère l'impact très relatif du présidentielisme collectif (voir « Les 20 ans du SICA » plus loin). Si le conflit a un impact indéniable sur l'intensité de la coopération intergouvernementale, le fonctionnement hybride du SICA limite les effets des rivalités interétatiques sur le système.

Second risque, le SICA dépend fortement des fonds de la coopération internationale, or l'instabilité institutionnelle générée par la crise est susceptible de faire fuir ces capitaux. En effet, jusqu'à aujourd'hui, les principaux promoteurs de l'intégration centraméricaine (en termes financiers et techniques) sont des acteurs extérieurs au système, pour la plupart des coopérants internationaux (AECID pour l'Espagne, EuropAid pour l'Union européenne, ICDF pour Taïwan, etc.). Malgré la Déclaration de Paris (2006) établissant les nouveaux principes de la coopération, les Etats ne disposent que d'une capacité réduite de contrôle sur la circulation de ces ressources extérieures. De fait, la coopération internationale en Amérique centrale tend à se régionaliser sous l'effet d'une multitude de facteurs, dont notamment la professionnalisation des acteurs de l'intégration et la nécessité d'optimisation des ressources dédiées à résoudre des problèmes communs à tous les pays de la région. Ainsi, l'aide internationale semble principalement canalisée par San Salvador, sorte de « Bruxelles » de l'Amérique centrale⁴, et les externalités négatives du conflit concentrées sur le niveau national. Toute chose égale par ailleurs, ce risque de fuite des capitaux tient plutôt à un phénomène de plus grande ampleur. En effet, la crise économique et financière que subissent les pays européens, les Etats-Unis ou encore le Japon constitue un risque autrement plus sérieux à moyen et long terme.

Le troisième risque résulte du fait que le conflit abaisse temporairement l'engagement des Etats dans la dynamique d'intégration, et contribue ainsi à une intégration à « géométrie variable ». Afin de mieux saisir cet enjeu, revenons sur la notion d'ordre politique régional et les postures de leader endossées par certains Etats membres. Le SICA peut être considéré comme une structure régionale de pouvoir au sein de laquelle la variation des ressources et des interactions font varier les positions dominantes des Etats. Ni le Costa Rica ni le Nicaragua n'ont bénéficié d'une telle position, que ce soit avant ou après le conflit. Si les ressources proviennent majoritairement des coopérants, la variation des interactions semble avoir pour déterminant la nature et l'orientation des politiques extérieures mises en œuvre par les chefs d'Etats et ministres des Relations extérieures, ce que nous observons par la suite. Le Costa Rica a toujours eu un intérêt défensif vis-à-vis de l'intégration, ce qui a donné naissance au paradoxe de « l'activisme régional sans intégrationnisme⁵ ». Hormis de rares périodes de protagonisme (1994-1998, 2000-2002), la politique extérieure du pays est fortement marquée par un scepticisme à l'égard de l'intégration, autant pour des motifs économiques que sécuritaires. Pour ce qui est du Nicaragua, si le pays a fait montre d'un relatif activisme régional sous la période d'Enrique Bolaños (2002-2006) et de son ministre des Relations extérieures Norman Caldera Cardenal⁶, le récit de la politique étrangère d'Ortega dans la région est celui d'un lent et progressif isolement et se résume à la promotion d'un intégrationnisme parallèle au côté du Venezuela d'Hugo Chavez (Alliance bolivarienne pour les Amériques, ALBA, Petrocaribe⁷). Parallèlement, les trois pays du Triangle Nord (Guatemala, Salvador, Honduras)⁸, et plus particulièrement le Salvador, ont cherché pour des raisons stratégiques à renforcer la coopération intergouvernementale en Amérique centrale en affirmant leur leadership⁹. En résumé, les Etats qui conduisent actuellement l'intégration ne sont pas ceux qui seraient susceptibles, par le conflit qui les oppose, d'infléchir l'orientation ou le rythme de l'intégration centraméricaine. Arrêtons-nous quelques instants sur ce point.

⁴ A. Sanchez, « Integración Centroamericana : una vista de los intereses salvadoreños sobre la integración regional y la apertura externa », in F. Rojas Aravena, Luis Guillermo Solís (dir.), *La Integración Latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, San José, FLACSO/OBREAL, 2006.

⁵ L. G. Paz, *Integración y desarrollo: la política exterior de Costa Rica (1994-1998)*, Heredia, EUNA/AFOCOI, 1999.

⁶ Qui avait précédemment assumé une des plus hautes fonctions du système d'intégration économique centraméricain (SIECA), celle de secrétaire général adjoint (1980-1984).

⁷ L'accord de coopération énergétique, Petrocaribe, est un pacte de sécurité énergétique proposé par le président vénézuélien Hugo Chavez. Créé en juin 2005, l'accord institue des livraisons de pétrole vénézuélien à des tarifs préférentiels en direction des Etats de la Caraïbe et d'Amérique centrale en visant un usage rationnel et solidaire des ressources énergétiques.

⁸ La constitution du Triangle Nord a été entérinée le 12 mai 1992.

⁹ A. Sanchez, « Integración Centroamericana : una vista de los intereses salvadoreños sobre la integración regional y la apertura externa », in F. R. Aravena, L. G. Solís (dirs.), *La Integración Latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, San José, FLACSO/OBREAL, 2006.

Depuis la ratification du Protocole de Guatemala en 1993¹⁰, les différents degrés d'engagements économiques, suivant les intérêts respectifs des Etats, ont contribué à consacrer une intégration à « géométrie variable ». De ce fait, les pays du Triangle Nord peuvent avancer plus vite sur tous les aspects de l'intégration (économie, politique, social, environnemental, etc.). Si cette particularité existe depuis les origines du SICA, ces trois pays assument actuellement un leadership manifeste sur la dynamisation de l'intégration. Certains mécanismes institutionnels accentuent ce risque, notamment la présidence *pro tempore* dont l'ordre de rotation offre une position stratégique successive aux trois Etats du Triangle, tendent à consolider cette tendance. Quels sont les inconvénients de cet « institutionnalisme flexible » ? Résultat de la « *power politics* »¹¹, il risque à terme d'affecter la stabilité du système en faisant varier les configurations des acteurs intervenants au niveau régional. Elle donne de surcroît naissance à des arènes parallèles où se développent un « intergouvernementalisme restreint » (accords commerciaux, organes du SICA, etc.). Par ailleurs, comme le suggère un rapport de la CEPAL, cette variabilité peut rendre plus complexe les accords sur les méta-agendas ou priorités de la région¹².

NATIONALISME CONTRE RÉGIONALISME ? UN VRAI FAUX DÉBAT

La crispation nationaliste dont les Etats ont fait preuve durant la crise peut apparaître encore une fois comme un danger pour le régionalisme. Toutefois, on constatera que sur ce thème, le système d'intégration centraméricain avance sur un terreau défavorable depuis sa création. En Amérique centrale, les déterminants nationaux, notamment la souveraineté territoriale, demeurent extrêmement prédominants. Cette prégnance du nationalisme s'inscrit dans le prolongement du processus de construction des Etats depuis les indépendances (1821). Ce processus a engendré des logiques divergentes de développement¹³ qui ont généré d'importantes disparités économiques justifiant par la suite à la mise en œuvre d'un processus d'intégration¹⁴. L'intégration centraméricaine s'étant faite sur ces bases, les crispations nationalistes comme les disparités économiques ne constituent pas des obstacles fondamentaux à la coopération au sein du système d'intégration.

L'histoire de ce contentieux nous apprend en revanche que les gouvernements centraméricains sont à la recherche de « compensations politiques ». Les faibles capacités régaliennes (problème de ressources) et les multiples influences extérieures (traités de libre échange, coopération internationale, influence de leaders régionaux) réduisent les marges de manœuvre de ces Etats. Selon des modalités et dans des circonstances variables, le Costa Rica et le Nicaragua se sont saisis tour à tour de ce contentieux frontalier comme « ressource stratégique » en réponse aux nécessités conjoncturelles (période préélectorale, recherche de légitimité, intérêts économiques/tourisme, cohésion nationale). Les deux dernières réactivations du contentieux (septembre 2005 et octobre 2010) correspondent effectivement à des périodes préélectorales (élections générales au Costa Rica en 2006 et au Nicaragua en 2011). Il semble donc, dans le cas de ce différend, que les gains politiques soient supérieurs aux coûts de la conflictualité pour les acteurs engagés. En fin de compte, ce constat nous amène à penser que le conflit territorial entre le Costa Rica et le Nicaragua a constitué dans les faits, et malgré un traitement médiatique sans précédent, un épisode relativement anodin pour le système d'intégration centraméricain. Cette conclusion tend par conséquent à accréditer la consolidation institutionnelle du SICA (voir « Les 20 ans du SICA » plus loin).

¹⁰ Traité instituant l'intégration économique centraméricaine.

¹¹ O. Dabène, *The Politics of Latin American Integration. Theoretical and Comparative Explorations*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

¹² CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, 1994.

¹³ J. Mahoney, « Radical, reformist and aborted liberalism : Origins of national regimes in Central America », *Journal of Latin American Studies*, 33, 2001, p.221-256.

¹⁴ E. Haas, P. Schmitter, « Economic and differential patterns of political integration: Projection about unity in Latin America », *International Organization*, vol.18, n°4, 1964, pp. 705-737.

Cuba 2011 : réformes par le haut, ajustements par le bas

Marie Laure Geoffray

En avril 2011, à La Havane, le congrès du Parti communiste cubain (PCC), convoqué pour la première fois depuis 1997, a permis d'entériner le processus de réformes économiques lancé par Raul Castro en août 2010. Le « projet d'orientation » rédigé par le gouvernement, qui explicitait les réformes à mener, avait été rendu public en novembre 2010¹. Largement discuté dans des assemblées de salariés et de voisinage jusqu'en avril, ce projet a partiellement été amendé au cours des débats², avant d'être soumis au vote des délégués. Cependant, les changements économiques et politiques à Cuba ne sont pas tous lisibles à travers une analyse de ce moment politique spécifique.

LA RÉFORME ÉCONOMIQUE PERMANENTE

Si le congrès marque un tournant en ouvrant de nouveaux secteurs de l'économie cubaine au marché, il est surtout frappant de relever la multitude de petites et grandes mesures annoncées dans les semaines et les mois suivants dans *Granma*, le journal officiel du PCC. Ce train de mesures est revendiqué comme une volonté d'ajustement progressif à la situation économique et aux besoins individuels des Cubains³. Qu'il s'agisse de la libéralisation de l'achat de matériaux de construction ou de certains appareils électroménagers, de la multiplication par 2,5 du nombre de couverts autorisés dans les restaurants familiaux, des exemptions fiscales pour l'embauche de salariés dans certains secteurs et pour certaines occupations comme le transport de personnes, ou encore de la possibilité d'acheter et de vendre des logements, la réforme est désormais permanente.

Nombreux sont cependant les journalistes et les économistes qui pointent la faiblesse des résultats obtenus⁴. Bien que le nombre de travailleurs indépendants ait au départ plus que doublé (environ 315 000, pour 178 métiers concernés) depuis la libéralisation de l'entreprise privée, le nombre d'abandons de licence (autorisation de travailler de façon privée) se chiffrait déjà à 30 000 au mois d'avril 2011. Si aucun chiffre officiel n'a été rendu public depuis, de nombreux témoignages de Cubains ayant renoncé à leur activité en raison du niveau d'imposition élevé et fixe (sans lien avec les bénéfices réalisés) semblent indiquer que cette tendance se poursuit. Par ailleurs, la volonté de stimuler l'entreprise privée s'exprime dans un cadre qui demeure strict : par exemple, de nombreuses professions ne peuvent s'exercer dans un cadre privé ; les impôts sont progressifs en fonction du nombre de salariés embauchés afin d'éviter toute concentration du capital ; et les paysans sous contrat avec l'Etat restent contraints de lui vendre la plus grosse partie de leur production, à bas prix, maintenant ainsi le faible niveau de la production.

¹ Voir J. Castillo, « Cuba : le temps des ajustements ? », 22 décembre 2010, www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=730:cuba-le-temps-des-ajustements&catid=124:democratie-et-representation&Itemid=212

² Mais 68 % des modifications constitueraient des fusions entre propositions ou des changements de style d'après l'économiste cubain Carmelo Mesa Lago (« El Congreso del PCC y la economía cubana », *El País*, 22 mai 2011, www.elpais.com/articulo/opinion/Congreso/PCC/economia/cubana/elpepiopi/20110526elpepiopi_11/Tes

³ Voir à ce sujet : A. I. Leyla, « Continuar facilitando el trabajo por cuenta propia », *Granma*, 27 mai 2011, www.granma.cubaweb.cu/2011/05/27/nacional/artic01.html

⁴ Voir notamment l'analyse de P. Haven, « Nuevos empresarios se topan con problemas en Cuba », *Terra*, 7 août 2011, <http://noticias.terra.com.pe/internacional/nuevos-empresarios-se-topan-con-problemas-en-cuba,7abea636b83a1310VgnVCM4000009bf154d0RCRD.html> et celle de l'économiste cubain O. Espinosa Chepe, « Economista : 'Los cambios de Raúl Castro fueron diseñados para que todo siga igual' », *Associated Press*, 5 août 2011, <http://cafefuerte.com/2011/08/05/economista-los-cambios-de-raul-castro-fueron-disenados-para-que-en-esencia-todo-siga-igual/>

Au-delà des restrictions imposées d'en haut dans le processus même des réformes économiques, il semble y avoir un décalage entre les annonces faites par les dirigeants cubains et la mise en œuvre des mesures annoncées. Journalistes et observateurs relèvent de multiples formes d'entraves à tous les niveaux, bien que les niveaux intermédiaires (les administrations chargées de la mise en pratique des réformes) soient plus particulièrement pointés du doigt. Avant que le gouvernement n'annonce officiellement le ralentissement de sa politique de licenciements massifs dans le secteur public, on observait par exemple un hiatus évident entre le nombre de licenciements annoncés et la faiblesse des licenciements effectifs⁵. D'après les témoignages recueillis, il semble que ce décalage manifeste résulte moins d'un choix officieux du gouvernement (repousser l'échéance tout en tirant profit de l'effet d'annonce afin de préparer la population à ce tournant majeur) que de la résistance passive de nombreux administrateurs, soucieux d'épargner leurs collègues et inquiets d'être eux-mêmes licenciés après avoir contribué aux premiers débauchages.

Qu'il faille mettre cela sur le compte d'obstacles bureaucratiques, de restrictions gouvernementales ou du décrochage des Cubains face aux difficultés rencontrées, il apparaît donc clairement que le tournant économique annoncé par Raul Castro il y a plus d'un an n'est pour l'instant aucunement comparable aux transformations structurelles connues par la Chine ou le Vietnam dans les années 1980. Les réformes proposées sont plutôt perçues comme des ouvertures minimales permettant la survie du régime à court terme, tandis que le contrôle se resserre sur les formes de contestation politique⁶.

DES CHANGEMENTS POLITIQUES SANS RÉFORMES POLITIQUES

Au-delà des réformes économiques en cours, des changements politiques sont également à l'œuvre, mais initiés par le bas, par de nombreux Cubains agissant sur le terrain. Si les opposants restent stigmatisés comme des « mercenaires » à la solde de la CIA, ils font désormais publiquement partie du paysage politique cubain. Non seulement Raul Castro a reconnu, dans un discours prononcé au Venezuela en avril 2009⁷, l'existence de prisonniers politiques à Cuba – ce que Fidel Castro avait toujours nié – mais les activités des opposants ainsi que celles des blogueurs contestataires (qui émergent depuis la libéralisation partielle de l'accès aux nouvelles technologies sur l'île au printemps 2008) sont aujourd'hui commentées à la télévision, sur des sites internet officiels ainsi que par des blogueurs favorables au gouvernement (des journalistes officiels pour la plupart). S'il s'agit d'une reconnaissance « négative », par la stigmatisation, celle-ci leur confère néanmoins une existence publique, avec des conséquences inattendues (comme des manifestations privées de soutien de voisins ou de collègues).

La complexification de la sphère politique, avec la multiplication des acteurs contestataires, est l'un des aspects les plus passionnants du changement à l'œuvre à Cuba aujourd'hui. Alors qu'il n'existait jusqu'en 2008 que trois espaces clairement différenciés d'action – le champ politique légitime, l'opposition politique et un espace intermédiaire de contestation investi par des acteurs divers aux marges de la sphère culturelle – de nouvelles mouvances ont émergé autour de l'usage critique des nouvelles technologies comme Internet (les blogueurs contestataires), de revendications spécifiques

⁵ Voir cette note de P. Haven, « Still no layoffs in Cuba 5 months after announced », *Associated Press*, 19 février 2011, <http://abcnews.go.com/Business/wireStory?id=12956179#.TtY>

⁶ Voir notamment O. Espinosa Chepe, *op. cit.*, et l'enquête de la BBC, « Is Cuba changing? What you need to know », 25 juillet 2011, www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-14284490

⁷ Voir l'article de l'AFP, « No es Cuba la que tiene que hacer gestos », 30 avril 2009, www.lr21.com.uy/mundo/362125-no-es-cuba-la-que-tiene-que-hacer-gestos

(comme celles de juristes qui demandent à pouvoir exercer leur métier de façon indépendante) ou encore autour de la confluence de plusieurs projets artistiques engagés⁸.

L'émergence de ces nouvelles mouvances a permis non seulement la mise en place d'un espace d'échange et de délibération à Cuba – à la fois virtuel (à travers les blogs et les forums, malgré le contrôle et la censure des autorités), et réel (lors de réunions), quoique principalement dans les milieux urbains et moins socialement défavorisés de La Havane – mais aussi l'émergence de dynamiques de convergence entre des acteurs qui s'ignoraient auparavant. Des contestataires stigmatisés par les autorités se retrouvent par exemple soutenus par des blogueurs qui se revendiquent comme des héritiers de la révolution⁹ tandis que d'anciens soutiens du régime, comme le chanteur populaire Pablo Milanés, à forte visibilité internationale, défendent le droit des dissidents à manifester et à s'exprimer librement. La dichotomie structurante entre révolutionnaires et contre-révolutionnaires, imposée par les autorités, se révèle désormais caduque. L'une des preuves démonstratives de la configuration progressive d'un espace protestataire à Cuba, au sens de Lilian Mathieu¹⁰, est la publication, par certains des protagonistes de cet espace, de « cartes » idéologiques des diverses positions politiques occupées par les uns et les autres dans ce même espace et, plus largement, dans la sphère politique cubaine¹¹.

Mais il faut regarder au-delà des frontières cubaines pour saisir toute la portée de l'émergence de cet espace. En effet, la création de blogs individuels et de plateformes collectives de blogs, l'émergence de nouveaux sites internet d'informations cubaines, les usages contestataires de réseaux sociaux (comme Facebook, Youtube ou Twitter) et d'outils technologiques (clés USB, DVD et CD gravés, appareils photo numériques) ont non seulement changé le paysage de l'information sur Cuba (de rare et dispersée, elle est devenue pléthorique et accessible en temps réel), mais ils ont également engendré une dynamique de transnationalisation de l'espace public cubain. Alors que Cubains insulaires et Cubains émigrés communiquaient difficilement et à un prix extrêmement élevé, la libéralisation partielle de l'accès aux nouvelles technologies dans l'île a permis une croissance exponentielle des flux de communication entre les deux communautés. Alors qu'il n'existait auparavant qu'un seul espace public de discussion (la revue *Encuentro de la Cultura Cubana*), des dizaines de forums et plus d'un millier de blogs constituent désormais autant d'espaces virtuels de rencontre et d'échange entre citoyens ordinaires. Certes, l'impact de l'existence de tels espaces sur les modes autoritaires de gouvernement à Cuba demeure faible et surtout fluctuante, mais elle est déjà palpable : le chanteur punk rock Gorki Aguila n'aurait probablement pas échappé à la prison sans une mobilisation sans précédent sur Internet en août 2008, et la libération de dizaines d'opposants politiques en 2010 et 2011 n'est probablement pas étrangère à la campagne organisée en ligne par une poignée d'émigrés cubains¹².

⁸ Voir les blogs des pionnières Yoani Sanchez : www.desdecuba.com/generaciony/ et Claudia Cadelo : www.octavocerco.blogspot.com/ le site de l'Association juridique cubaine (juristes indépendants) qui demeure illégale : <http://ajudicuba.wordpress.com/>, et la page du projet artistique Estado de Sats : <http://www.estadodesats.com/>

⁹ Voir par exemple le soutien apporté aux producteurs indépendants réunis dans le groupe Matraka par la blogueuse Elaine Diaz : <http://espaciodeelaine.wordpress.com/2011/08/28/rotilla-festival-%C2%A1son-personas-per-so-nas/>

¹⁰ L. Mathieu, « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, vol. 20, n°77, 2007, pp. 131-151.

¹¹ Voir notamment H. Dilla, « ¿Izquierda o derecha en Cuba? (Hipótesis para un mapa político) », *Cuba Encuentro*, 20 juin 2011, www.cubaencuentro.com/cuba/articulos/izquierda-o-derecha-en-cuba-hipotesis-para-un-mapa-politico-264341 et M. Salinas, « Respuesta al Doctor Enrique Ubieta de un anarquista del Observatorio Crítico », Red Protagónica Observatorio Crítico, 12 août 2011, <http://observatoriocriticodesdecuba.wordpress.com/2011/08/12/respuesta-al-doctor-enrique-ubieta-de-un-anarquista-del-observatorio-critico/#more-1459>

¹² Voir orlandozapatatamayo.blogspot.com

NOUVELLES TECHNOLOGIES ET RÉPRESSION

La multiplication des sources d'information permise par le développement toujours plus perfectionné de réseaux comme Twitter ou par l'utilisation combinée de divers outils technologiques rend la répression ouverte de plus en plus coûteuse pour le gouvernement cubain. Elle devient en effet immédiatement visible pour des publics particulièrement actifs comme les milliers de Cubains émigrés, des journalistes et universitaires, ainsi que des ONG spécialisées dans la lutte pour les droits humains. Mais une répression plus subtile, faite de pressions et de menaces, est désormais tout autant pointée du doigt. Alors que les opposants politiques dénonçaient depuis longtemps les traitements abusifs dont ils faisaient l'objet, de la part de la police ou d'agents de la sécurité de l'État, les mouvances contestataires à la critique moins frontale avaient tendance à minimiser, si ce n'est à euphémiser la censure et les pressions qui pesaient sur leurs activités, y compris devant des chercheurs étrangers. Ce n'est désormais plus le cas.

Toutes les formes de menaces, directes ou voilées, sont rapportées dans le détail sur différents blogs, dans des comptes rendus effectués par email ou encore via des entretiens menés par téléphone, ce qui permet à leurs victimes de partager leurs expériences et de tenter de se prémunir ensemble contre cette répression, là où elles se retrouvaient auparavant seules et démunies. La prise de risque pour ces acteurs contestataires est par ailleurs plus forte, car ils se savent agir sous le regard de spectateurs et de lecteurs dans le monde entier, ainsi qu'à Cuba, où l'on note aussi l'émergence de publics locaux malgré les moyens rudimentaires à leur disposition (circulation de l'information par le bouche-à-oreille ou par l'intermédiaire de CD gravés et de clés USB).

Il semble que les autorités politiques tentent désormais d'adapter les modalités de la répression. En effet, alors que l'emprisonnement constituait jusqu'alors la pièce maîtresse du dispositif de contrôle des opposants, ceux-ci se voient de plus en plus confrontés à des modes de répression plus constants mais moins spectaculaires (filatures et surveillance permanente, harcèlement, menaces et insultes, coups et blessures). Les autres acteurs contestataires, de moins en moins sensibles aux pressions exercées auparavant, se retrouvent frappés de mesures discriminatoires (expulsion de leur lieu de travail, interdiction de sortie du territoire, perte de droits comme celui de résider à l'étranger, etc.). Si les autorités tentent encore de maintenir le cloisonnement initial entre les différentes sphères de la protestation, leur traitement répressif apparaît de moins en moins différencié à mesure que les lignes de démarcation entre acteurs deviennent plus floues.

Ainsi, le congrès du PCC a permis d'entériner des mesures déjà annoncées par Raul Castro des mois plus tôt, sans pour autant véritablement clarifier les choix d'orientation économique faits par le gouvernement. L'absence de réformes véritablement structurelles signale probablement un manque de consensus entre les plus hauts responsables politiques. Cependant, des évolutions promues par de simples citoyens ont lieu ailleurs, malgré la répression qu'ils encourent. Les initiatives de mouvances contestataires de plus en plus nombreuses ont en effet entraîné l'émergence d'un espace public de délibération, qui ne cesse de croître en volume et en influence. S'il demeure faiblement accessible aux Cubains sur l'île, en raison d'un accès à Internet très limité, la dimension virtuelle de cet espace permet la constitution d'une communauté politique transnationale entre Cubains insulaires et Cubains de la diaspora. C'est peut-être l'évolution la plus significative des dernières années, car elle transcende la binarité imposée depuis plus de 50 ans par les leaders de la révolution cubaine entre révolutionnaires et contre-révolutionnaires, loyaux et traîtres, ceux qui sont restés et ceux qui sont partis.

Initiative Yasuni-ITT

L'Equateur peine à convaincre la communauté internationale

Guillaume Fontaine

En 2007, le président de la République de l'Equateur, Rafael Correa, a surpris la communauté internationale en annonçant devant l'Assemblée générale de l'ONU la décision prise par son gouvernement de ne pas exploiter un important gisement de pétrole localisé en Amazonie, sous le territoire du parc national Yasuni. Pour compenser le manque à gagner occasionné par cette initiative, il demandait à ladite communauté de contribuer à hauteur de la moitié des bénéfices nets que rapporterait l'exploitation de ces champs pétrolifères, plus souvent désignés sous leurs initiales ITT (Ishpingo, Tiputini et Tambococha). Depuis lors, l'« initiative Yasuni-ITT » est devenue emblématique de la politique extérieure de ce pays de 12 millions d'habitants, plus connu à travers le monde pour son instabilité et ses soulèvements politiques que pour sa politique environnementale exemplaire.

Cet article ne s'attache pas tant à expliquer les raisons d'un tel succès d'audience qu'à remettre le moratoire sur l'exploitation des champs ITT dans une double perspective : sociale et politique. Dans une première partie, nous analyserons la dimension sociale du problème, en rappelant dans quelle situation se trouve le parc national Yasuni en ce début de XXI^e siècle, puis en retraçant l'évolution de la proposition de moratoire. Dans une seconde partie, nous en analyserons la dimension politique à partir de la constitution du fonds de placement Yasuni créé en 2010 pour recueillir les financements internationaux et en évoquant les problèmes liés au mode de gouvernance.

L'IDÉE D'UN MORATOIRE SUR L'EXTRACTION PÉTROLIÈRE

Le parc national Yasuni au XXI^e siècle

Le parc national Yasuni est un espace protégé de 982 000 hectares, situé en Amazonie équatorienne entre les fleuves Napo et Curaray. Depuis sa création en 1979, sa superficie a été modifiée à deux reprises, au gré des licitations de blocs pétrolifères et de la légalisation du territoire des Huaorani, peuple autochtone de cette région. En 1989, ce parc qui couvre quelque trois millions d'hectares est déclaré Réserve de biosphère, sous l'égide du programme Man and Biosphere de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). Joyau du système équatorien d'aires protégées, avec le parc national des Galapagos et celui du volcan Cotopaxi, il fait pourtant figure de parent pauvre de la politique environnementale du pays. En effet, sa démarcation et la nature même de zone noyau d'une réserve de biosphère n'ont pas empêché la pénétration de l'industrie pétrolière ni la construction de routes, le long desquelles se sont multipliés centres urbains, marchés et campements de chasseurs d'animaux sauvages et autres trafiquants de bois précieux.

A l'origine de cette colonisation, l'exploitation pétrolière a commencé dans cette région dans les années 1940. Mais ce n'est qu'au début des années 1970, peu après la découverte d'importants gisements entre le Napo et la frontière colombienne, qu'a été inaugurée la stratégie nationale d'occupation de l'Amazonie sous la houlette de l'Etat, qui distribuait alors gratuitement des terres réputées vierges aux paysans pauvres qui les défrichaient. Après neuf séries d'appels d'offres dans les années 1980 et 1990, cinq blocs pétrolifères¹ en cours d'exploitation se superposent aujourd'hui avec

¹ Il s'agit des blocs 14, 15, 16, 17 et 31.

le parc Yasuni, auxquels s'ajoutent les champs Ishpingo, Tiputini et Tambococha (ITT), déjà explorés mais pas encore exploités. Ces derniers étaient connus depuis la seconde moitié des années 1990, mais il a fallu dix ans pour que leurs réserves soient certifiées, c'est-à-dire pour en connaître le volume exploitable et les déclarer commercialisables.

Compte tenu de la fragilité de l'écosystème, de la vulnérabilité des populations locales et de la forte présence de l'industrie pétrolière dans cette région, le parc Yasuni est devenu très tôt un enjeu majeur pour le mouvement écologiste équatorien, organisé autour de la défense de la biodiversité et des peuples autochtones. Celui-ci est animé pour l'essentiel par des militants issus des classes moyennes urbaines et diplômées de l'enseignement supérieur, auxquels se sont ralliés deux types d'acteurs : les paysans blancs et métis affectés par la pollution pétrolière, qui ont intenté un procès à Texaco en 1994 pour lequel ils viennent d'obtenir gain de cause ; et les cadres du mouvement autochtone amazonien, qui s'étaient mobilisés dans les années 1980 autour d'un programme de légalisation des territoires ancestraux et d'un projet d'Etat plurinational et multiethnique. Parmi les multiples conflits environnementaux provoqués depuis la fin des années 1980 par la pénétration de l'industrie pétrolière en Amazonie, ceux liés au parc Yasuni sont les plus médiatisés, comme le montre le succès des livres et documentaires audiovisuels sur la lutte des Huaorani contre la multinationale Maxus Energy Corporation². Le moratoire sur l'exploitation des champs ITT ne fait pas exception à la règle. En témoigne l'importance de cette initiative dans les réseaux transnationaux de défense de l'environnement et dans les médias occidentaux. Pourtant, le succès de ce moratoire est plus symbolique que financier.

Un succès symbolique

Lors de son discours de juin 2007 à l'ONU, Rafael Correa demandait à la communauté internationale 3,5 milliards de dollars pour compenser en partie le manque à gagner dû à la non-exploitation des réserves prouvées des champs ITT. Ce montant est calculé sur la base d'un prix du pétrole de l'ordre de 100 dollars le baril, pour 860 millions de barils. Il représenterait une compensation pour la non-extraction du pétrole et une rétribution pour deux types de services environnementaux : ceux de la diversité biologique et culturelle qui caractérise le parc national Yasuni ; et ceux de la non-émission de gaz à effet de serre, grâce au retrait d'un volume net de pétrole brut des marchés mondiaux.

Malgré l'écho favorable rencontré auprès de l'opinion publique internationale, cette initiative n'a pas suscité l'engouement financier espéré par la coalition de cause qui la promeut³. Après avoir repoussé à deux reprises la prise de décision, le président Correa a décrété la prolongation indéfinie de ce moratoire, le 5 février 2009, arguant qu'avec la baisse des prix du pétrole en 2008-2009, l'exploitation du pétrole lourd des champs ITT n'était plus assez rentable. Les efforts diplomatiques et médiatiques de la coalition de cause se sont dès lors concentrés autour de la création d'un fonds commun de placement, dénommé « fonds de placement Yasuni ».

Près de cinq ans après le discours de New York, le gouvernement n'a pourtant pas obtenu le financement souhaité (350 millions de dollars par an), en dépit des déclarations d'intention formulées par plusieurs pays industrialisés – en particulier l'Allemagne, premier émetteur de CO² de l'Union européenne et, partant, très motivée pour y participer. Fin novembre 2011, le montant des engagements financiers n'atteignait que 2,24 millions de dollars et seulement 1,74 million avait été effectivement déposé sur le compte du Multi-partner trust fund du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)⁴. La contribution de l'Espagne, principal donateur, représentait 80,2 % de

² Voir notamment le livre du journaliste du *New Yorker*, J. Kane, *Savages*, New York, Alfred A. Knopf, 1995.

³ Il s'agit des associations et des responsables politiques regroupés autour de la campagne « El Yasuni depende de tí ». Voir le site internet : <http://yasuni-itt.gob.ec/>

⁴ Voir le site web du bureau du Multi-Partner Trust Fund, au PNUD : <http://mdtf.undp.org/yasuni>

ce montant, le reste étant réparti entre l'État chilien, la fondation suisse Avina, l'entreprise brésilienne Odebrecht et le secteur privé. Entre temps, l'objectif des 350 millions de dollars par an a été revu à la baisse, et officiellement, le moratoire devrait être prolongé si les contributions fermes atteignent 100 millions de dollars en décembre 2011.

VERS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ?

Les programmes éligibles au titre du fonds de placement Yasuni

D'un point de vue technique, la question majeure que soulève l'idée d'un moratoire sur les champs ITT se pose en ces termes : qui doit administrer les apports et les bénéfices issus des contributions internationales ? Pour la communauté internationale, il est inacceptable que ces derniers soient administrés par l'État équatorien, sans que le respect des engagements soit garanti par un organisme de contrôle supranational. Pour le gouvernement Correa, il est inacceptable qu'ils soient administrés par la communauté internationale, car cela remettrait en cause la souveraineté de l'État dans l'orientation des politiques publiques et l'exploitation des ressources naturelles nationales. Cette question explique le retard dans l'exécution du moratoire sous sa forme initiale et l'absence de contribution financière internationale substantielle à ce jour.

Un premier projet de fonds de placement avait été élaboré en 2009, qui devait se concrétiser en décembre de la même année, en marge du Sommet de Copenhague sur le changement climatique. Toutefois, le président Correa a refusé de l'entériner, critiquant durement ses auteurs et provoquant leur démission en janvier 2010. Ce refus s'explique en partie par le fait que la gestion du fonds était placée sous la responsabilité du PNUD et non du gouvernement équatorien, et en partie par le fait que le montant des apports était très inférieur au montant espéré. Certes, aux dires de l'équipe de négociation, ces derniers atteignaient 1,5 milliard de dollars, mais le seul engagement ferme, émanant des écologistes allemands, atteignait 50 millions d'euros. Il n'a de surcroît pas été concrétisé, faute de majorité au Bundestag.

En août 2010, le fonds Yasuni a finalement été créé, sous une modalité distincte. Il est administré par un directoire de six membres, répartis entre les pays donateurs (deux sièges), l'État équatorien (trois sièges), et la société civile équatorienne (un siège). Le PNUD n'y joue plus qu'un rôle administratif, au service du directoire et du ministère de la Coordination du patrimoine, sorte de ministère d'État dans l'organigramme actuel de l'exécutif dont dépendent notamment le ministère de l'Environnement et celui de la Culture. Ce fonds comprend deux volets : un fonds de capital et un fonds de rente. Le premier est alimenté par les donations et la vente de certificats de garantie Yasuni – sorte de bons de la dette qui pourraient être recouverts par les donateurs au cas où le gouvernement déciderait d'exploiter les champs ITT, mettant ainsi fin au moratoire. Le second est alimenté par les intérêts générés par le fonds de capital à travers des emprunts accordés à des entreprises privées ou publiques.

Les programmes susceptibles d'être financés par ce fonds sont de trois types : la conservation de l'environnement, la transition énergétique et le développement des populations situées dans l'aire d'influence du moratoire. Les termes de référence de ce fonds indiquent en outre que seules les entreprises nationales sont éligibles à des emprunts pour ce type d'activités. Au total, l'aire susceptible de bénéficier du fonds Yasuni atteindrait 110 000 km² (soit près de la moitié du territoire national), sous forme d'espaces naturels protégés (qui représentent environ 4,8 millions d'hectares), de territoires autochtones et afro-équatoriens (5 millions d'hectares) et d'espaces privés de reboisement (un million d'hectares). D'autre part, le fonds Yasuni devrait financer le développement d'autres sources d'énergie renouvelable, telles que la biomasse, le solaire et l'éolienne. Les programmes de développement

s'appliquent à la santé, l'éducation et la création d'emplois dans des activités compatibles avec le développement durable. Enfin, le fonds Yasuni pourrait financer la recherche et le développement dans le domaine de la « bioconnaissance » (sic) et la gouvernance énergétique⁵.

LA GOUVERNANCE ÉNERGÉTIQUE EN ÉQUATEUR

La particularité de l'initiative Yasuni-ITT est d'être issue de l'écologie politique et, partant, de répondre à une logique de mouvement social représentée par quelques personnalités au sein de l'exécutif. Indépendamment de son succès médiatique, cette initiative repose sur une série de prémisses non démontrées, voire indémontrables, qui relèvent autant de l'autopersuasion que de la rhétorique militante. Ainsi, le prix de référence à partir duquel ont été calculés les bénéfices nets de l'exploitation des champs ITT est-il largement sous-estimé. En revanche, l'impact réel de l'exploitation de ces champs sur la conservation de la biodiversité est largement surévalué puisqu'il ne tient compte ni de l'aire d'exploitation effective, ni des technologies utilisables. Quant à l'idée de minimiser les émissions de CO₂ en réduisant le volume disponible de pétrole sur le marché mondial, elle dénote une méconnaissance du fonctionnement de ces marchés depuis la fin des années 1990 (notamment avec le décollage économiques du groupe de pays formé par le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud, ou BRICS), où la demande oriente l'offre, et non l'inverse.

Au prix d'une forte pression – tant au sein du gouvernement que dans la société civile – le mouvement écologiste équatorien a su profiter de la fenêtre d'opportunité ouverte par la victoire électorale de Raphaël Correa en 2006, le processus de réforme constitutionnelle et les élections nationales qui l'ont suivi, l'attribution du prix Nobel de la paix au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et à Al Gore, ainsi que de ses appuis internationaux. Ce faisant, il a inscrit à l'agenda politique la transition « écologique » vers un modèle de développement centré sur l'environnement et le bien-être (*buen vivir*), prévoyant la cessation des activités pétrolières dans le parc national Yasuni, d'où provient un tiers de la production nationale, une gageure pour un pays aussi dépendant de la rente pétrolière que l'Équateur. Au regard de l'échec financier de cette initiative, on peut douter de la viabilité d'une telle politique publique, qui articule deux objectifs *a priori* irréconciliables : réduire la rente pétrolière sans sacrifier les dépenses publiques.

CONCLUSION

Il est trop tôt pour évaluer les conséquences de ce moratoire, mais dans les termes actuels, sa viabilité dépend plutôt du fonctionnement des marchés financiers – et, parmi ces derniers, du marché des bons de carbone –, que de la volonté d'assumer le risque politique d'exploiter ou non ces gisements. Elle ne résulte pas davantage de la formulation d'une politique de développement alternative à celle qui dépend, depuis près de quatre décennies, des cycles d'abondance et de crise du marché pétrolier. Le président Correa doit à présent faire face à un dilemme : assumer l'échec financier de son initiative (quitte à accuser la communauté internationale d'en être responsable) ou rester dans l'inaction pour éviter le fractionnement de sa majorité. Dans le premier cas, il pourrait autoriser l'exploitation des champs ITT, au risque d'affronter un secteur-clé de sa majorité (d'un point de vue idéologique plus

⁵ *Idem.*

que d'un point de vue quantitatif) à l'occasion du débat parlementaire ou de la consultation nationale prévue par la Constitution de 2008 pour l'exploitation pétrolière dans un espace protégé. Il pourrait aussi renoncer sans condition à l'exploitation de ces gisements et renforcer ainsi l'image d'un président sensible aux problèmes environnementaux globaux, quitte à sacrifier les bénéfices à moyen terme de la rente pétrolière au profit des générations futures. Dans le second cas, il pourrait prolonger indéfiniment le moratoire en prétendant donner l'opportunité aux généreux donateurs de se déclarer, sans prendre d'autre risque que celui de la mauvaise foi.

L'« hiver étudiant » au Chili

Cecilia Baeza

La mobilisation estudiantine de 2011 au Chili dépasse les revendications classiques en faveur d'une augmentation des moyens, en remettant en question le modèle même d'éducation développé par le pays depuis trente ans. « L'hiver étudiant » pose en ce sens une série de questions complexes, de nature à la fois économique, politique et institutionnelle. Nous reviendrons successivement sur les caractéristiques du mouvement étudiant, le système éducatif au Chili et enfin sur l'action gouvernementale face à la mobilisation.

UN MOUVEMENT FORT ET LARGEMENT SOUTENU DANS L'OPINION PUBLIQUE

Débuté en mai 2011, le mouvement étudiant a connu son essor en juin et s'est radicalisé à partir de la fin juillet. Cela fait donc plus de cinq mois que les étudiants sont mobilisés.

La mobilisation rassemble autant les étudiants du secondaire que ceux des universités. Les premiers proviennent principalement des écoles municipales et subventionnées, et dans une moindre mesure des écoles privées payantes. Au niveau de l'enseignement supérieur, sont mobilisés les étudiants des 25 universités appartenant au conseil des recteurs des universités chiliennes¹ – traditionnellement les plus politisées – mais aussi ceux des centres de formation technique (CFT), des instituts professionnels (IP) et de certaines universités privées, dont la participation était moins attendue. Ce sont néanmoins les organisations des universités les plus prestigieuses qui assument la conduite du mouvement : Camila Vallejo, présidente de la Fédération des étudiants de l'Université du Chili (FECh) et Giorgio Jackson, président de la Fédération des étudiants de l'Université catholique du Chili (FEUC), en sont ainsi les deux figures charismatiques.

Ce mouvement étudiant est d'une ampleur sans précédent dans l'histoire démocratique du Chili. Plusieurs centaines d'écoles et d'universités sont occupées et paralysées depuis juin, tandis qu'à la mi-septembre, une dizaine d'étudiants du secondaire menaient une grève de la faim depuis plusieurs semaines. La radicalité de ces répertoires d'action est un indicateur de la détermination des étudiants. Au lieu de décroître – comme cela est habituellement attendu d'une mobilisation qui perdure – le mouvement n'a cessé de s'amplifier : le 16 juin, jour de la première grande marche nationale, on comptait ainsi près de 200 000 manifestants à travers le Chili ; ils étaient 400 000 le 30 juin, et 500 000 le 21 août.

Le mouvement jouit d'un large soutien dans l'opinion publique chilienne : en août, en dépit de la radicalisation du mouvement (affrontements violents avec la police, durcissement du ton et des propositions vis-à-vis du gouvernement), plus de 75 % des citoyens déclaraient soutenir les revendications des étudiants. Ces dernières ont évolué au cours des mois et se sont finalement cristallisées autour de trois mots d'ordre : la mise en place d'une éducation publique, gratuite et de qualité ; l'interdiction réelle du profit dans les universités privées ; la dé-municipalisation de l'enseignement secondaire. Les représentants du mouvement demandent un véritable « changement de paradigme » dans l'éducation, avec un État garant du droit à l'éducation pour tous. La libéralisation de l'enseignement supérieur et la municipalisation des écoles sont en effet un héritage de la dictature militaire, héritage en partie inscrit dans la Constitution de 1980.

Les critiques formulées à l'encontre de ce modèle ont peu à peu débordé le sujet de l'éducation. Une grève générale de deux jours a ainsi été convoquée les 25 et 26 août par la Centrale unitaire des travailleurs

¹ Il s'agit des universités les plus importantes du pays : Universidad de Chile, Universidad de Santiago de Chile (USACH), Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Universidad de Valparaíso (UV), Universidad de Concepción (UDEC), etc.

(CUT). Manifestations et *cacerolazos*² ont été soutenus par un très large spectre social. De manière significative, les revendications syndicales allaient au-delà des demandes salariales et rejoignaient les étudiants dans leur appel en faveur d'un référendum pour une nouvelle Constitution. La portée structurelle de ces demandes est telle que le sociologue Manuel Antonio Garreton parle de « moment constitutionnel » dans la société chilienne³.

L'ÉDUCATION AU CHILI : DU DÉSÉQUILIBRE À LA CRISE

Le paysage de l'éducation au Chili se caractérise par l'existence de divers déséquilibres structurels qui ont accentué les inégalités sociales, et ont particulièrement affecté les classes moyennes. Il y a d'abord eu au cours des deux dernières décennies une vraie massification de l'accès à l'enseignement supérieur : plus de 70 % des jeunes qui vont aujourd'hui à l'université sont les premiers étudiants universitaires de leur famille. Cela est dû d'un côté à une transformation du marché du travail, les employeurs exigeant de leurs employés davantage de diplômes, et de l'autre, à une offre éducative exponentielle, avec la multiplication d'universités privées (de qualité inégale) et l'augmentation de la capacité d'accueil des universités traditionnelles.

Cependant, et c'est là le premier paradoxe, les dépenses publiques d'éducation au Chili sont parmi les plus faibles au monde. Selon une récente étude⁴, elles ne représentent que 3 % du PIB contre une moyenne 5,2 % dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Dans l'enseignement supérieur, ces dépenses atteignent à peine 0,6 % du PIB, alors qu'elles constituent le double en moyenne dans les pays de l'OCDE. La contrepartie est que contrairement à la plupart de ces pays, les dépenses de l'éducation chilienne sont assurées à hauteur de 40% par les étudiants et leur famille.

Or, dans l'enseignement supérieur, le problème réside précisément dans le coût. Les universités publiques du Chili sont les plus chères d'Amérique latine. Les frais de scolarité sont trois fois supérieurs à ceux de l'Italie, quatre fois supérieurs à ceux de l'Espagne, et 19 fois plus élevés qu'en France, alors que les salaires sont nettement inférieurs. L'effort des familles chiliennes pour assumer ces frais, est, compte tenu des revenus, les plus élevés de l'OCDE après les États-Unis.

Ces caractéristiques conduisent mécaniquement à l'endettement des ménages et/ou des élèves eux-mêmes. Le quotidien espagnol *El País*⁵ donne l'exemple d'un étudiant qui suit une carrière d'ingénieur dans une université publique, et pour qui les frais de scolarité s'élèvent à 540 euros par mois. Pour atteindre ce montant, en plus de leur épargne, les parents ont contracté auprès d'une banque un crédit de 150 euros mensuels à un taux de 5 %. Cette famille, de classe moyenne, dépense environ 20 % de ses revenus pour payer les études de son fils. Pour d'autres familles, cette part peut s'élever jusqu'à 50 %.

Dans l'enseignement secondaire, les problèmes liés à la municipalisation des écoles publiques sont d'un autre ordre : d'une part leur qualité reflète les inégalités territoriales, d'autre part elles souffrent de la compétition avec le secteur privé. Les mauvais résultats des écoles municipales ont un impact direct sur l'accès à l'université, dans la mesure où les universités les plus prestigieuses – notamment les publiques – exigent un score très élevé à la PSU (Prueba de Selección Universitaria, examen que les étudiants passent à la fin du secondaire). Fréquenter une école municipale offre ainsi moins de chances d'intégrer

² Les *cacerolazos* sont une forme de protestation populaire qui consiste à frapper des ustensiles domestiques de métal, en particulier des casseroles, en signe de protestation. Les premiers *cacerolazos* ont eu lieu au Chili pendant l'Unité populaire contre le gouvernement d'Allende, puis se sont transformés dans les années 1980 en manifestations contre la dictature militaire.

³ Voir son interview dans « Momentos », *Página 12 (Buenos Aires)*, 18 septembre 2011.

⁴ OCDE, *Regards sur l'éducation 2010 : Les indicateurs de l'OCDE*, Paris, Les éditions de l'OCDE, 2010.

⁵ « El 'invierno estudiantil' sacude Chile », *El País (Madrid)*, 21 août 2011.

une université publique, réduisant les options aux universités privées de deuxième catégorie, souvent plus chères et moins valorisées sur le marché du travail.

LA PRÉSIDENTE DE SEBASTIAN PIÑERA COMME DÉTONATEUR

Si les raisons économiques et sociales ne manquent pas pour expliquer le mouvement étudiant, il faut également tenir compte du contexte politique et institutionnel pour appréhender l'ensemble des variables impliquées dans son déclenchement.

La question de l'éducation est d'abord un enjeu de plus en plus pressant depuis 2006, année de la première grande mobilisation des élèves du secondaire, plus communément appelée la « révolution des pingouins » en raison des uniformes des lycéens. La dimension générationnelle joue un rôle de premier ordre dans l'essor de ce mouvement : ces étudiants sont tous nés en démocratie, entre la fin des années 1980 et le début des années 1990. Cette génération a grandi sans craindre la répression, mais elle a également éprouvé une grande déception vis-à-vis de la démocratie, du moins telle qu'elle s'est instaurée depuis le début de la transition en 1990. Ainsi, la plupart des jeunes Chiliens ne sont pas inscrits sur les listes électorales. Jusqu'en 2008, 68 % des jeunes ne participaient à aucune élection⁶. En 2009, une réforme constitutionnelle a certes rendu l'inscription automatique à 18 ans, mais ses effets sur le rajeunissement des registres électoraux se font encore attendre. Or, cette auto-exclusion des jeunes a pour effet d'écartier leurs intérêts et préoccupations des priorités des acteurs politiques. La question de l'éducation en est un exemple criant : bien qu'elle n'ait cessé de croître ces dernières années au point de constituer un problème social de premier plan, elle n'a pas figuré parmi les priorités politiques de la dernière élection présidentielle et n'a pas été traitée avec l'urgence qu'elle réclamait. Le résultat ne s'est pas fait attendre et c'est dans la rue que les revendications en la matière se sont exprimées, avec de surcroît des exigences de réformes beaucoup plus profondes qu'une simple augmentation du budget public.

Le second aspect de cette crise a trait à la gouvernance et au leadership de Sebastian Piñera en tant que président de la République. Il faut d'abord noter que c'est seulement la seconde fois depuis 1958 qu'un président de droite est démocratiquement élu au Chili. Les politologues parlent d'une « majorité sociale » de deux tiers des voix, traditionnellement favorable aux partis de centre gauche. Lors des dernières élections, cette majorité sociale n'a cependant pas trouvé d'expression politique, essentiellement en raison de la mauvaise campagne de la Concertación⁷ elle-même, et de la fatigue que 20 années de gouvernement ont provoquée parmi ses électeurs. Il reste qu'au Chili, il est plus difficile de gouverner pour une coalition de droite que pour une coalition de centre gauche. De fait, les problèmes actuels de l'éducation ne peuvent être simplement imputés à la politique de Sebastian Piñera, dans la mesure où ils relèvent de plusieurs décennies de politiques éducationnelles. Pourtant, s'il est entendu que la mise en œuvre de cette réforme structurelle est avant tout un legs de la Concertación, c'est bien la présence d'un gouvernement de droite qui a permis de libérer les forces sociales jusqu'ici contenues par les précédents gouvernements.

Le président Piñera n'est cependant pas qu'une « victime » politique de ce nouveau rapport de forces. La plupart des observateurs s'accordent à qualifier de désastreuse la gestion du conflit par le gouvernement. La faiblesse des propositions initiales (Grand accord national pour l'éducation – GANE – présenté début juillet 2011) et la répression policière lancée contre les manifestants, souvent mineurs, n'ont eu pour effet que la radicalisation du mouvement. L'interdiction de la manifestation du 4 août décrétée par le président lui-même – qui s'est soldée par l'arrestation de 874 personnes – a ainsi largement accru le soutien de l'opinion publique en faveur du mouvement étudiant.

⁶ Quinta Encuesta Nacional de Juventud, INJUV, Santiago, 2008.

⁷ Coalition de partis politiques chiliens du centre et de la gauche.

Ces mesures ont également durci les revendications estudiantines. Comme le souligne José Joaquín Brunner, la conduite « confuse, erratique et improvisée » du gouvernement a déplacé l'agenda et les priorités : pour le sociologue, on discute aujourd'hui au Chili de « questions qui peuvent être très sensibles sur le plan émotionnel ou qui peuvent avoir une forte valeur idéologique et doctrinaire, comme le 'profit' ou la 'nationalisation' de l'éducation, mais qui ne contribuent guère à penser les questions fondamentales de l'équité, de la qualité et de la pertinence de l'éducation⁸ ». Pour lui, donner une « éducation gratuite pour tous » irait en effet « à l'encontre d'une politique d'équité » au Chili. Le sociologue rejoint en cela le président Piñera qui a déclaré dans un discours en août 2011 : « Si nous donnons une éducation gratuite aux 10 % les plus favorisés de notre société, nous le ferions sur le dos de la société tout entière, y compris des pauvres, qui avec leurs impôts, paieraient pour le financement de l'éducation des plus fortunés⁹ ».

Peut-être l'un des principaux problèmes réside précisément aujourd'hui dans la définition de l'ordre du jour de la discussion. Le gouvernement est revenu mi-août avec de nouvelles propositions – la création d'un système combinant bourses et crédit garanti par l'État, avec un taux ramené de 6 à 2 % ; le rachat de la dette d'environ 110 000 étudiants particulièrement vulnérables ; le respect de la loi interdisant les bénéfices dans les établissements d'enseignement supérieur, etc. – qui pourraient avoir satisfait les premières demandes. Cependant, le mouvement étudiant a franchi un seuil qui l'amène désormais à exiger une refonte beaucoup plus profonde du système éducatif.

CONCLUSION : LA CRISE DU « MODÈLE CHILIEN »

On assiste actuellement à une crise du modèle de développement tel qu'il a été pensé au Chili depuis les 20 dernières années. Le pays présente certes une croissance forte et régulière, qui a permis une réduction significative de la pauvreté : selon le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), elle ne touchait plus en 2009 que 15,1 % de la population chilienne, contre 38,4 % en 1990. Mais le fait que la croissance économique n'ait pas été accompagnée d'une véritable politique de redistribution a également nourri les frustrations sociales sans réduire les inégalités (le coefficient de Gini est resté élevé et stable autour de 0,5¹⁰). Ce sont en particulier les classes moyennes qui sont les grandes perdantes du « modèle chilien ». Celles-ci n'ont en effet pas pu bénéficier des politiques sociales ciblées en faveur des plus pauvres, et doivent de surcroît faire face à une augmentation du coût de la vie sans pouvoir récolter les fruits de la croissance. En effet, d'après l'économiste David Bravo, les classes moyennes sont celles qui ont connu le plus bas taux de croissance de leurs revenus¹¹.

Dire cela n'est pas réduire le mouvement à une seule question de redistribution : si la mobilisation étudiante au Chili connaît un tel succès, c'est parce qu'elle croise d'autres demandes, notamment institutionnelles. Les voix en faveur d'une nouvelle constitution sont ainsi de plus en plus nombreuses depuis quelques années. Reste que la promesse d'une « croissance avec équité », programme proposé par l'économiste chilien Ricardo French-Davis¹², n'a pas encore été tenue.

⁸ J. J. Brunner, « Educación gratis para todos es ir en contra de la igualdad », *La Tercera* (Santiago), 20 août 2011. (Nous traduisons)

⁹ « Piñera valora avances de antecesores y fija límites para negociar », *La Tercera* (Santiago), 12 août 2011. (Nous traduisons)

¹⁰ Le coefficient de Gini est un indicateur du degré d'inégalité de la distribution des revenus dans une société donnée qui va de 0 à 1, où 0 signifie une égalité parfaite de revenu et 1 une inégalité totale.

¹¹ D. Bravo, « Economistas enjuician 'divorcio' entre crecimiento y expectativas ; dan sus recetas », *La Segunda* (Santiago), 5 août 2011.

¹² R. French-Davis, intervention au séminaire de recherche d'économie (SEMID) « Amérique latine : des crises financières à la croissance avec équité », IHEAL-CREDA, 25 novembre 2010.

Deuxième partie

L'Amérique latine face à l'histoire

1921-2011 : 90 ans d'art engagé en Amérique latine

Mathilde Arrigoni

En 1921, le peintre vénézuélien Armando Reveron s'installe dans son solitaire Castillete des Quince Letras, sur le littoral où pour lui la lumière confond la plage et l'azur dans le même mouvement d'éclatement de la couleur, vaporeuse, éthérée, arachnéenne, avant de sombrer peu à peu dans la folie. Reveron, qui terminera sa vie en asile, se tenait à l'écart de toute coterie, et d'aucuns considèrent aujourd'hui son œuvre comme celle d'un des fondateurs de la modernité latino-américaine : ses rivages aveuglés de lumière sont des visions inédites.



Armando Reveron, *El Playon*, 1929, huile sur toile, Collection Diane et Bruce Halle. Catalogue de l'exposition du MoMa sur Reveron (2007).

1921 est pour Reveron le début d'un irréversible abandon à la faveur de son art, qui le laissera privé de sa raison. Année d'une mythologie personnelle que la postérité rendra collective – une rétrospective a été organisée au MoMa¹ – elle est aussi celle d'un des premiers manifestes de peinture latino-américain rédigé par le mexicain Siqueiros qui entend revaloriser une peinture latino-américaine nourrie d'art populaire et indigène². Et c'est bien évidemment cet événement que le monde a retenu en priorité. Ces deux exemples, contrastés, miroirs d'échelles variées, individuelle et collective, montrent bien pourtant que l'engagement peut s'entendre de différentes manières, et qu'il serait réducteur, au cours de notre réflexion, de ne considérer que l'engagement politique qui s'énonce et se reconnaît publiquement comme tel. L'engagement prend des formes multiples, parfois hybrides, souvent subtiles, que nous allons tenter d'identifier dans les différentes expressions artistiques que les Latino-américains ont investies, du Mexique à la Terre de Feu, depuis 90 ans : peinture, musique, littérature, théâtre, cinéma. L'engagement n'est pas seulement énonciation d'un message politique, il est aussi prise de position subversive, par rapport à l'Histoire, à la mémoire, à la forme ; il est aussi reflet d'une réalité politique qu'il questionne sans relâche. Nous suivrons chronologiquement six verbes, telles six étapes d'un manifeste imaginaire qui a conduit l'art latino-américain à conjuguer, aujourd'hui, un engagement politique radical et une profonde sensibilité artistique : trouver, éveiller, subvertir, lutter, s'approprier, réinventer.

¹ Museum of Modern Art, New York. Exposition qui s'est tenue du 11 février au 16 avril 2007.

² « Rapprochons-nous des œuvres des anciens habitants de nos vallées, les peintres et sculpteurs indiens [...], notre proximité climatique avec eux nous permettra d'assimiler la vigueur constructive de leurs œuvres dans lesquelles il y a une connaissance élémentaire évidente de la nature qui peut nous servir de point de départ ». Manifeste de David Siqueiros publié dans une revue qui ne parut qu'une seule fois, cité dans l'ouvrage collectif *Art d'Amérique latine, 1911-1968*, Paris, Editions du Centre Georges Pompidou, 1992, p. 30.

TROUVER UNE IDENTITÉ LATINO-AMÉRICAIN

Dans les années 1920, l'art tente de répondre à la question que lui poserait un collectionneur européen fantasmé : « Comment peut-on être latino-américain ? ». Partagés entre leur volonté universaliste et leurs velléités indigénistes, les artistes formulent plusieurs réponses à cette tension initiale. Divers mouvements d'avant-garde naissent, au nombre desquels le muralisme mexicain et le mouvement Pau Brasil, qui exalte les racines brésiliennes. En 1921, le philosophe José Vasconcelos, devenu ministre de l'Éducation du Mexique, lance un programme officiel de peintures murales avec des artistes tels Fernando Leal, Ramon Alva de La Canal, Fermin Revueltas, Jean Charlot et José Clemente Orozco. Ce n'est qu'en 1923 que s'y adjoindront Diego Rivera et David Siqueiros³. Les murs des bâtiments d'État se couvrent de fresques exaltant l'histoire mexicaine et surtout la récente révolution de 1910 et l'industrialisation naissante du pays. C'est à un syncrétisme tout particulier que nous convient ces peintres qui représentent avec une ferveur révolutionnaire indigènes et ouvriers. Mais le caractère subversif de cette avant-garde est discutable de par sa collusion avec le pouvoir en place qui commande les œuvres. Ainsi que le remarque Octavio Paz, « [c]es œuvres qui se qualifient elles-mêmes de révolutionnaires, et qui en ce qui concerne Rivera et Siqueiros exposent un simple marxisme manichéen, furent commandées, financées et payées par un gouvernement qui n'avait jamais été marxiste et qui avait cessé d'être révolutionnaire. Cette peinture a aidé à lui donner un visage progressiste et révolutionnaire⁴ ». Si l'engagement ne peut ici être nié – les muralistes fondèrent même un syndicat – il doit du moins être nuancé ; il doit aussi être replacé dans un contexte artistique plus large. La verve populaire qui se déploie dans les œuvres des muralistes n'aurait pu être possible sans l'héritage du caricaturiste José Guadalupe Posada, dont le jeune Orozco fréquentait l'atelier de gravure.



José Guadalupe Posada, *La joyeuse danse endiablée des squelettes*, 1910.
www.vivamexico.info/Index1/Posada.html

Au Brésil, en 1922, fut organisée la Semana de Arte Moderna à São Paulo, qui regroupait des manifestations concernant la musique, la littérature, la sculpture, la peinture et l'architecture. Un seul mot d'ordre : la négation de la tradition pour mieux rechercher la modernité. Et pour ce faire, les Brésiliens se dressèrent en premier lieu contre l'art européen, jouant sur le mot *tupi*, nom d'un des dialectes indigènes parlés au Brésil : « *Tupi or not tupi, that is the question* ». Ce slogan lancé par Oswald de Andrade résume bien les nouveaux enjeux de l'art latino-américain à cette époque, qui entend non plus importer des idées venues d'Europe, mais bien exporter – et donc créer – des œuvres latino-américaines (*Manifeste Pau Brasil*,

³ Collectif, *Art d'Amérique latine, 1911-1968, op. cit.*

⁴ O. Paz, *Le Signe et le grimoire, Essais sur l'art mexicain*, Paris, Gallimard, 1995, p. 165.

1924⁵). En 1928, Oswald de Andrade radicalise avec humour sa position dans son *Manifeste anthropophage*⁶, qui incite la culture latino-américaine à tout embrasser, Europe et Amérique latine, localisme et cosmopolitisme, urbanité et ruralité. Cette position ne concerne pas seulement les arts plastiques, mais aussi la musique : le compositeur Heitor Villa-Lobos est lui aussi à la recherche de la brésilianité dans sa musique⁷. Comme le préconisait Oswald de Andrade, il a parfaitement ingéré les influences européennes, notamment celle de Bach, et leur mêle celles de la musique traditionnelle brésilienne.

ÉVEILLER SA CONSCIENCE POLITIQUE

Parallèlement à l'émergence des problématiques nationalistes, indigénistes et populaires, une conscience sociale émerge progressivement. En Argentine s'affrontent deux groupes : Florida et Boedo. Tandis que le premier défend une conception de l'art autotélique et que sa revue, *Martin Fierro*, est attaquée à plusieurs reprises en raison de cette idéologie précieuse, le groupe de Boedo, situé au sud de la ville, dans un quartier populaire, est politisé : il veut changer la société et faire une révolution inspirée de l'expérience bolchévique. Il compte parmi ses membres l'écrivain Roberto Arlt, qui a fait de la marginalité interlope le thème paradigmatique de ses œuvres (*Los Siete Locos* 1929, *Los Lanzallamas* 1931). C'est dans ce contexte portègne animé que naîtra le Teatro del Pueblo, fondé par Leonidas Barletta en 1930. Le Teatro del Pueblo conçoit le théâtre comme un art militant. « Compagnie au service de l'art », ses membres entendent lutter contre le théâtre commercial, tout en établissant des principes novateurs tant pour les comédiens que pour le fonctionnement de la compagnie (pas d'acteurs professionnels, les artistes s'occupent eux-mêmes du théâtre, pas de personnalisation dans les programmes...)⁸. Ces principes se traduisent notamment dans une programmation qui désire faire connaître les grandes œuvres du théâtre classique et contemporain à ceux qui ne peuvent pas, d'ordinaire, aller au théâtre. En outre, le Teatro del Pueblo se déplace dans les quartiers périphériques de Buenos Aires le week-end afin que le théâtre vienne directement à la population⁹. Cette démarche qui consiste à rendre le théâtre accessible est complétée à partir de 1937 par des cours, ouverts à tous, avec la création d'une université populaire dispensant des séminaires sur les humanités, sans examen d'entrée ni délivrance de diplôme.

Cette prise en compte des populations les plus socialement démunies se double, dans certains pays comme la Bolivie, d'un désir de représenter les minorités ethniques. Ainsi ne s'agit-il pas seulement d'apporter la culture à ceux qui n'y ont pas accès, mais également de donner sa place à cette humanité cachée, privée de parole. Dès l'apparition du cinéma à La Paz, des réalisateurs témoignent du souci de montrer la réalité du pays et notamment de la paysannerie de l'Altiplano. Et dès 1925, ils doivent composer avec la censure puisque *La Profecía del lago*, film de José Maria Velasco Maidana dans lequel une jeune femme de la bourgeoisie tombe amoureuse d'un Indien, est interdit sans plus de ménagement¹⁰. Le cinéma apparaît comme un média privilégié pour embrasser les tensions sociales et pour rendre compte de la réalité des années 1930. En 1939, un film argentin de Mario Soffici, salué notamment par Borges, *Prisioneros de la Tierra*, traite par exemple de la situation critique des ouvriers agricoles de la province de Misiones, grâce au prisme de la rivalité amoureuse entre un journalier et son contremaître¹¹.

⁵ Manifeste que l'on peut lire dans l'ouvrage d'Oswald de Andrade, *Bois Brésil*, Paris, La Différence, 2010.

⁶ *Anthropophagies*, trad. de Jacques Thiériot, Paris, Flammarion, 1982 (réunit *Mémoires sentimentaux de Janot Miramar*, *Séraphin Grand-Pont*, *Manifeste de la poésie Bois Brésil*, *Manifeste Anthropophage* et autres textes anthropophages).

⁷ Collectif, *Art d'Amérique latine, 1911-1968*, op. cit., p. 99.

⁸ Entretien avec Roberto Cossa, dramaturge, ancien membre du Teatro Abierto, président d'Argentores, 1^{er} mars 2010.

⁹ L. Ordaz, *Leonidas Barletta : hombre de teatro*, texte disponible en ligne sur le site de la Fondation Somigliana et du Teatro del Pueblo, à l'adresse : <http://www.teatrodelpueblo.org.ar/dramaturgia/ordaz003.htm>

¹⁰ G. Hennebelle, A. Gumucio Dagron (dirs.), *Les Cinémas d'Amérique latine*, Paris, P. Lherminier, 1981.

¹¹ M. Blaquièrre-Roumette, *Films d'Amérique latine*, Paris, Editions du Temps, 2001.

SUBVERTIR LA FORME, SUBVERTIR UN ORDRE

C'est donc tout naturellement que, dans les années 1960, le cinéma participe de l'effervescence artistique qui embrase toutes les formes d'expression, et qui correspond au souffle révolutionnaire qui traverse le continent (révolution bolivienne en 1952, révolution cubaine en 1959). Le paradigme de la révolution s'exprime alors littérairement dans l'œuvre du poète chilien Pablo Neruda, *Canto general* (1950). Le cinéma brésilien suit ce mouvement qui agite également le théâtre, avec la fondation du Théâtre de l'Opprimé par Augusto Boal, et la musique, avec le tropicalisme de Caetano Veloso et Gilberto Gil. En 1967, Glauber Rocha lance un cri-manifeste au nom d'une esthétique de la faim, qui conduit à une esthétique de la violence : « La faim de l'homme latino-américain n'est pas seulement un symptôme alarmant de la pauvreté sociale, c'est le nerf même de la société organique en général, qui nous fait définir cette culture comme une culture de la faim. C'est ici que réside l'originalité tragique du Cinema Novo comparé au cinéma mondial : notre originalité est notre faim [...]. Le comportement normal d'un homme affamé est la violence, mais la violence d'un affamé n'est pas primitivisme : l'esthétique de la violence, avant d'être primitive, est révolutionnaire ; et c'est à ce moment-là que le colonisateur s'aperçoit de l'existence du colonisé¹² ». Le Cinema Novo né dans les années 1960 au Brésil (*Vidas secas*, de Nelson Pereira dos Santos, 1963 ; *Os Fuzis*, de Ruy Guerra, 1963 ; *Deus e o Diabo na terra do sol*, de Glauber Rocha, 1963), a trouvé là son expression théorique. Il disparaît en 1969, sous le coup de la répression de la dictature. En Argentine, le militantisme cinématographique se radicalise avec le groupe Ciné-Libération, composé de Fernando Solanas, Octavio Getino et Gerardo Vallejo, et qui défend un « troisième cinéma » qui doit rendre compte de la réalité, de l'Histoire, et de la culture nationale¹³. *La Hora de los Hornos*, film-manifeste réalisé en 1968 par Fernando Solanas et Octavio Getino, est une relecture de l'histoire de l'Argentine à la lumière du péronisme révolutionnaire.

A cette période, la peinture n'est pas en reste, qui dénonce les dérives de l'époque grâce au réalisme expressionniste. Selon Marta Traba, cette esthétique « a pu se distinguer plus clairement et a convenu aux soubresauts et aux angoisses de la période. Le désordre et l'agressivité des deux décennies (1960-1970) n'a pas été en fait un reflet des contradictions et des crises de l'art européen et nord-américain, mais une prise de conscience claire de nos propres capacités d'agression¹⁴ ». Ainsi, le choix de l'expressionnisme peut être perçu comme un reflet politique des tensions que vit le continent. C'est le cas par exemple de la période que connaît Botero à la fin des années 1950, qui sera notamment marquée par l'œuvre *Nino de Vallecas*, inspirée du tableau homonyme de Velasquez. Dans cette toile, la détresse est à son comble, mise en valeur grâce un équilibre précaire avec la monstruosité.

¹² G. Rocha, « Culture de la faim, esthétique de la violence », *Cinéma* 67, n°113, février 1967 (cité dans M. Blaquièrre-Roumette, *op. cit.*, p. 31.)

¹³ M. Blaquièrre-Roumette, *op. cit.*

¹⁴ M. Traba, *Arte de América Latina, 1900-1980*, Banque interaméricaine de développement, Washington, 1994, p. 125 (cité dans Federica Palomero, *Peintures et sculptures d'Amérique latine, chefs-d'œuvre du xx^e siècle du Musée des Beaux-Arts de Caracas*, Biarritz, Atlantica, 1999, p. 30).



Fernando Botero, *Nino de Vallecas*, 1959. Huile sur toile, Musée National de Colombie

Un autre colombien fera également profession de l'angoisse existentielle, miroir des soubresauts politiques que connaît alors la région. Dans l'œuvre de Luis Caballero, des corps, d'homme pour la plupart, connaissent une agonie sombre et érotisée, aux référents religieux évidents, que le peintre malmène avec une délectation certaine.



Luis Caballero, œuvre sans titre, in Luis Caballero Erotico, Villegas Editores, Bogota, 2010, collection privée de la sœur du peintre, Beatriz.

La souffrance qui se dégage de ses tableaux est crue, aussi définitive que l'est leur sensualité¹⁵.

¹⁵ F. Palomero, *Peintures et sculptures d'Amérique latine, chefs-d'œuvre du XXe siècle* du Musée des Beaux-Arts de Caracas, Biarritz, Atlantica, 1999.

LUTTER CONTRE LES DICTATURES

Les années 1970 sont une sombre période pour le continent, et particulièrement pour le Cône sud, où, par un tragique effet de dominos, des dictatures prennent le pouvoir et instaurent, au nom de la Doctrine de sécurité nationale, une politique répressive d'ampleur inédite, faite d'arrestations arbitraires, de tortures et de disparitions forcées. Dans ce contexte, l'art, malgré la censure mise en place par ces régimes autoritaires, fort de sa vitalité primitive, trouve encore le moyen de militer, même si l'engagement doit emprunter la voie de la métaphore et autres figures de style pour échapper à cette censure. En Argentine, pendant le « processus de réorganisation nationale » (Proceso de Reorganización Nacional, dictature militaire, 1976-1983), s'est fait jour une pratique théâtrale contestataire : en 1981, 21 dramaturges s'unissent à 21 metteurs en scène et convoquent plus de 150 acteurs pour créer le Teatro Abierto, festival de 21 pièces d'une demi-heure chacune. L'expérience a tant de succès qu'elle se répète jusqu'en 1986. La pratique théâtrale devient elle-même contestataire. Il ne s'agit pas d'utiliser le théâtre pour transmettre un message politique : le signe théâtral lui-même est politique. Aussi certains metteurs en scène choisissent-ils de travailler les scènes de groupe ou de masse pour contester l'état de siège, tandis que d'autres choisiront de concentrer leurs efforts sur le corps de l'acteur – revalorisé ou érotisé – pour protester contre la politique puritaine du Proceso¹⁶. Le Chili a également résisté théâtralement à la dictature de Pinochet. Certains acteurs chiliens pousseront leur vice artistique jusqu'à faire du théâtre dans les camps de détention, comme c'est le cas de Marietta et Oscar Castro, frère et sœur fondateurs du Théâtre Aleph en 1967, qui s'exilera finalement en France en 1976 (aujourd'hui à Ivry-sur-Seine).

Le cinéma (et la musique, avec le rock des années 1980) lutte également contre les régimes autoritaires en usant soit de la provocation à outrance, si les films sont distribués de manière plus ou moins clandestine, soit de la métaphore, lorsque les sorties sont officielles. Au Brésil, le cinéma *udigrudi* (déformation du vocable anglais *underground*) choisit la voie expérimentale, lui qui considère le Cinema Novo trop couard, et se coupe ainsi du public¹⁷. En Argentine, au contraire, c'est un film grand public, *Tiempo de Revancha*, qui deviendra une référence en termes de résistance politique. Sorti en 1981, ce film d'Adolfo Aristarain contient plusieurs métaphores qui toutes évoquent la dictature. Dans ce film, Federico Luppi joue le rôle d'un ancien syndicaliste qui décide de provoquer une explosion sur le gisement d'une entreprise multinationale pour toucher une indemnisation. Mais le plan échoue. Son complice perd la vie tandis qu'une aphasie momentanée s'empare de lui. L'entreprise soupçonne l'intentionnalité de l'accident et une lutte s'engage alors entre les deux parties. L'affrontement entre un homme et une multinationale n'est pas sans rappeler quelle pourrait être une résistance face à un régime aussi organisé et puissant que l'est le Proceso. En outre, la perte de la parole, la surveillance dont fait l'objet l'ex-syndicaliste, puis l'automutilation finale sont des allusions directes à la répression du régime. L'emploi de la métaphore par les artistes suppose une participation active du public, qui se doit d'analyser chacune d'elles s'il veut embrasser tout le propos de l'œuvre, et ses ambiguïtés.

Certains écrivains, en s'exilant, peuvent échapper à la censure et produire des œuvres dénonçant le régime de manière plus directe. C'est le cas de Manuel Puig, parti vivre au Mexique, qui, dans son roman *El Beso de la mujer arana*, adapté au cinéma en 1985, décrit l'histoire de l'amitié entre Molina, homosexuel arrêté pour attentat à la pudeur, et Valentin, opposant politique, tous deux incarcérés dans la même cellule à la prison Villa Devoto, à Buenos Aires.

¹⁶ M. Arrigoni, *Se mobiliser en régime autoritaire : le cas de Teatro Abierto en Argentine en 1981*, mémoire de Master publié à l'adresse : www.opalc.org/web/images/stories/Programme_doctoral/TEATRO_ABIERTO.pdf

¹⁷ G. Hennebelle, A. Gumucio Dagron (dirs.), *Les Cinémas d'Amérique latine*, op. cit.

S'APPROPRIER L'HISTOIRE

Dans les années 1980 et 1990, les dictatures tombent pour laisser place au temps des transitions démocratiques. Devançant bien souvent les pouvoirs publics, les artistes se tournent alors vers le passé pour panser les blessures et les plaies de la mémoire collective. Qu'il s'agisse du Chili ou de l'Argentine, les militaires ont bénéficié jusqu'aux années 2000 d'une amnistie qui a heurté la soif de justice des populations du Cône sud : les crimes contre l'humanité, les tortures et disparitions forcées, mais aussi l'enlèvement d'enfants, restaient impunis. Les artistes n'hésitent pas à se saisir de ces thèmes et à dénoncer ces exactions et l'absurdité de l'amnistie grâce à leur art. L'on songe, bien évidemment, au film argentin oscarisé et devenu un classique, *La Historia Oficial* (1985), tourné en partie de manière clandestine sous le Proceso. Mais, plus près de nous, il faut aussi citer l'expérience notable du Teatro por la identidad, festival qui présente chaque année à Buenos Aires des pièces traitant de l'enlèvement d'enfants par les militaires. Les dictatures s'inscrivent parfois en filigrane dans les œuvres des artistes du Cône sud : si certains choisissent un traitement frontal de cette problématique, d'autres préfèrent l'aborder de biais, en faisant simplement des années 1970 une toile de fond pour la narration. C'est un moyen pour eux de considérer la grande Histoire par le prisme individuel. Pablo Larrain, réalisateur chilien, a fait de cette méthode sa spécialité. Son dernier film¹⁸, *Santiago 73 Post Mortem*, relate le coup d'Etat de Pinochet à travers les yeux d'un employé de la morgue dont la vie va elle aussi, petit à petit, basculer dans l'horreur, à cause d'une histoire d'amour un peu trop passionnelle et à sens un peu trop unique... Ce destin individuel, traumatique et sordide, ne fait que ressortir les noires couleurs de la grande fresque historique que l'on ne verra finalement que peu, et cet entrecroisement entre les deux histoires sert la réflexion suivante : comment une société peut-elle sombrer dans la barbarie ?

Mais la réappropriation de l'Histoire ne se limite pas à la relecture plus ou moins romancée, plus ou moins engagée, des dictatures. Certains auteurs latino-américains s'emparent de faits ou de phénomènes historiques significatifs pour en servir bien souvent une mordante satire. Tomas Eloy Martinez démythifie ainsi la figure de Juan Domingo Perón et de son épouse, Eva Perón, dans *Le Roman de Perón* (1985) ou encore *Santa Evita* (1995).

CONCLUSION : RÉINVENTER LA MÉTAPHORE

De nos jours, l'art latino-américain ne peut faire l'impasse de ce passé engagé, qu'il s'agisse d'un art qui proclame et revendique un contenu ouvertement politique, qui reflète un contexte historique particulier, ou qui choisisse une position radicale. Porteur de cet héritage, il propose souvent en filigrane des réflexions politiques qu'il convient de décrypter. L'œuvre, dès lors, offre une double lecture : celle de la narration, séduisante, et qui s'adresse souvent à un public non averti ; et celle de la métaphore, qui questionne des enjeux contemporains. Il en est ainsi par exemple du film de Walter Salles, *Central do Brasil* (1998), qui, en outre, dialogue avec un classique du cinéma brésilien, *Pixote*¹⁹. Dans ce film, récompensé notamment au Festival de Berlin, une femme vieillissante, aigrie et intéressée, recueille un petit garçon qui vient de perdre sa mère. Commence alors une traversée du pays à la recherche du père de l'enfant, qui sera l'occasion pour Dora de découvrir sa fibre maternelle. Ainsi résumé, le film offre une intrigue émouvante, avec une structure somme toute assez classique de *road movie*. Ce serait là

¹⁸ Sortie en France le 16 février 2011.

¹⁹ D. Shaw, *Contemporary Cinema of Latin America, Ten key films*, Londres et New York, Continuum International Publishers Group, 2003.

réduire à un horizon bien terne l'infini de ses possibles lectures. Car *Central do Brasil* peut aussi être vu comme un film politique, comme l'explique Walter Salles, dont l'esthétique, comme par un fait exprès, puise dans le film documentaire. Tandis que le personnage de Dora incarne l'ancienne vision du Brésil, une culture de l'indifférence et du cynisme qui prévalait dans les années 1970, Josué représente la possibilité d'une certaine innocence et le refus d'un destin tracé dans le malheur et l'échec. La rédemption, impossible dans *Pixote*, est offerte à Dora, ce qui témoigne de l'ouverture du pays sur l'avenir. Ainsi l'art latino-américain semble avoir trouvé, en partie, un certain équilibre entre contraintes du marché, mondialisation, et sensibilité artistique engagée.

1961. L'assassinat de Trujillo en République dominicaine

Camila Minerva Rodríguez

Le 31 mai 1961 marque la fin du régime dictatorial de Rafael Leonidas Trujillo en République dominicaine. Installé depuis 1930, son régime fut un des plus sanglants d'Amérique latine. Il était basé sur la terreur, la torture et les massacres : toute opposition était tuée dans l'œuf, la population était constamment surveillée par l'armée personnelle de Trujillo, le service de renseignement militaire (Servicio de Inteligencia Militar, SIM). L'encadrement absolu de la population lui permettait d'assurer l'ordre. Ainsi, la quasi-totalité des richesses du pays lui appartenait personnellement, ce qui signifiait que les travailleurs n'étaient pas employés par l'Etat mais par Trujillo lui-même et dépendaient donc totalement de lui. Si Trujillo a pu rester au pouvoir si longtemps, il le doit sans doute à sa capacité à nouer des alliances-clés durant son mandat. D'abord grâce à la main-forte des Etats-Unis qui, dans un contexte de guerre froide, finançaient et protégeaient son régime de droite. Ensuite, grâce à l'appui du Vatican, dans un pays où plus de 90 % de la population se déclarait catholique.

Toutefois, en 1961, le régime se voit contester de tous les côtés. D'une part, la systématisation de la torture et les disparitions de plus en plus fréquentes et aberrantes ont laissé la population exsangue. L'opposition commence à gagner en taille et en force. Ainsi, même l'Église rompt avec le régime par le biais de La Pastoral¹. A partir de là, les églises deviennent des lieux de ralliement à l'opposition où les critiques contre le régime se font plus ouvertement. D'autre part, l'attentat contre la vie du président vénézuélien Romulo Betancourt et l'enlèvement sur le sol états-unien de l'écrivain Jesús de Galindez lui coûtent l'appui des Etats-Unis, qui sont même allés jusqu'à financer son propre assassinat. De ce fait, la nuit du 31 mai, ce sont des membres du gouvernement de Trujillo qui l'attendaient sur l'autoroute pour donner l'assaut à son véhicule au moyen d'armes fournies par les Etats-Unis. Il s'agissait non pas d'une tentative d'en finir avec le régime mais plutôt d'en changer son visage. En effet, le contrôle des forces armées par les Etats-Unis et le soutien d'un grand nombre des membres du gouvernement permettaient d'assurer une certaine continuité du pouvoir. Cependant, l'assassinat de Trujillo provoqua de nombreux soulèvements populaires qui dégénèrent en guerre civile en 1965. En effet, le scénario du complot ne se déroula pas comme prévu, et surtout, en l'absence de tout plan politique concret, une véritable course au pouvoir s'engagea.

En 1961, plusieurs groupes conspiraient contre la vie de Trujillo. De nombreuses tentatives avaient déjà échoué comme par exemple l'expédition de Cayo Confite en 1947 ou celle de Constanza, Maimon y Estero Hondo en 1959 où quelques centaines de Dominicains et d'étrangers, partis de Cuba, débarquèrent sur les côtes du pays avec l'espoir de renverser le gouvernement. Mais Trujillo comptait sur l'appui inconditionnel des forces armées, qui réussirent à emprisonner les opposants. Ces derniers espéraient quant à eux que la population rejoigne le mouvement, mais la terreur absolue distillée par les agents du SIM l'en dissuadait.

Toutefois, la conspiration du 31 mai se présente sous des auspices tout à fait différents. D'une part, elle différait par les membres qui l'avaient organisée. Ainsi, il ne s'agissait pas d'une initiative de la population ni des forces antitrujillistes mais de membres éminents du gouvernement et amis intimes de Trujillo, motivés par des raisons diverses et variées. Le groupe était dirigé par Antonio de la Maza, ancien gouverneur de la province de Moca, la plus riche du pays après celle de la capitale. Sa rancœur envers le dictateur naît suite à l'assassinat de son frère, Octavio de la Maza, qui, ayant participé à l'enlèvement de Jesús de Galindez, était devenu un danger pour Trujillo. Antonio de la Maza comptait sur l'aide d'une dizaine d'hommes politiques assoiffés de pouvoir ou de vengeance et convaincus que le régime était devenu excessivement répressif.

¹ En janvier 1960, les agents du SIM ont emprisonné la majeure partie des membres du mouvement clandestin 1J4. En réponse à ces arrestations massives qu'ils jugent intolérables, des évêques ont rédigé une lettre dans laquelle ils affichent leur opposition au régime. Ce sermon, qui fut lu dans toutes les églises du pays est appelé « La Pastoral ».

D'autre part, les Etats-Unis ont apporté leur appui à ce complot qui revêtait un intérêt crucial pour eux après les événements de Cuba. Seulement six mois après la révolution cubaine de décembre 1959 qui avait laissé au pouvoir un homme ouvertement antitrujilliste (Fidel Castro avait même participé à l'invasion de Cayo Confite de 1947), les Etats-Uniens craignaient qu'un soulèvement populaire, mené par des partis de gauche, puisse aboutir à l'apparition d'un nouveau régime communiste dans les Caraïbes : c'est le syndrome de « la deuxième Cuba »². De ce fait, en finançant le complot fomenté par de la Maza et en fournissant des armes aux insurgés, les Etats-Unis espéraient devancer une telle insurrection populaire et s'assurer une forte influence sur le nouveau gouvernement qui y serait instauré. Mais suite à l'échec de leur tentative d'invasion militaire de Cuba (débarquement de la baie des Cochons en avril 1961), les Etats-Unis demandèrent l'annulation de la conspiration afin d'éviter tout soulèvement dans la région. Le danger de la propagation du communisme à proximité de leur territoire était devenu trop fort et le gouvernement de Trujillo leur assurait au moins un rempart contre le communisme en République dominicaine et un allié dans une zone instable, en pleine guerre froide. Le complot fut tout de même mené à bien, car une grande partie des membres du gouvernement le soutenait et les comploteurs craignaient que Trujillo ne les découvre.

De ce fait, la nuit du 31 mai 1961, la nouvelle du départ du dictateur dominicain pour sa ville natale de San Cristobal s'étant répandue, trois voitures attendirent Rafael Leonidas Trujillo sur l'autoroute. L'échange de coups de feu qui mit fin à sa vie eut lieu vers 10 heures du soir. Bien que le dictateur fut assassiné, le reste de l'opération – c'est-à-dire l'expulsion de la famille Trujillo du pays et la désignation de de la Maza à la tête du gouvernement – fut un échec. Dans un premier temps, de la Maza comptait emmener la dépouille de Trujillo au général Jose Pupo Roman, le chef des forces armées dominicaines. Après l'avoir vue, ce dernier devait expulser la famille de Trujillo, et notamment son fils Ramfis qui exerçait une grande influence sur les militaires du pays. Pupo avait été convaincu de participer au complot par des émissaires du gouvernement états-unien qui lui avaient promis une place dans le nouveau régime. Mais les Etats-Unis ne soutenant plus le complot, la donne avait changé : de la Maza ne put trouver Pupo Roman. Celui-ci était retenu par un membre du gouvernement aux ordres des Etats-Uniens afin que toute action militaire soit évitée. D'autre part, pendant l'assaut, Trujillo s'était défendu et avait blessé l'insurgé Pedro Livio Cedeño. Ses compagnons le laissèrent en vie à l'hôpital et oublièrent quelques armes sur place, ce qui permit aux agents du SIM, commandés par Ramfis Trujillo, de trouver la quasi-totalité des comploteurs. Ceux-ci furent capturés et assassinés sur ordre de Ramfis.

Dans un premier temps, Ramfis assumait le contrôle des forces armées et tenta de perpétrer le régime de son père. Mais il fut confronté à la résistance de Balaguer, qui ayant été le dernier président fictif du gouvernement Trujillo, refusait de renoncer à cette position. Débute alors une lutte acharnée pour le pouvoir, qui ne fut résolue qu'après de nombreux soulèvements populaires.

Au lendemain du 31 mai 1961, la population est prise de court par la nouvelle de la mort de Trujillo. Seuls quelques membres du gouvernement étaient au courant du complot, ils ne bénéficiaient donc d'aucun appui populaire. Le sentiment général était à l'euphorie, mais une grande incertitude régnait : qu'allait-il se passer ensuite ? Cette crainte était d'autant plus profonde que le sentiment de culpabilité était partagé par l'ensemble du peuple dominicain. En effet, une grande partie de la population se sentait complice des crimes du régime. Après 30 années de répression, de dénonciations, de confiscations de biens et de propagande ininterrompue en faveur de Trujillo, les Dominicains avaient eux aussi la sensation d'avoir, directement ou indirectement, participé aux crimes de la dictature. C'est pourquoi la peur des insurgés et de leurs représailles se répandit parmi la population. De plus, Ramfis Trujillo menant une campagne de vengeance sanguinaire, toute forme de déclaration antitrujilliste était découragée. Enfin, la population était majoritairement conservatrice et craignait un basculement politique. Cela peut se voir dans les résultats de la première enquête politique menée dans le pays : financée par la CIA et

² H. Wiarda, « Para modernizar la estrategia política norteamericana : la contención en la cuenca del Caribe », in T. Deibel, J. L. Gaddis, *La Contención. Concepto y Política*, Buenos Aires, GEL, 1992, p. 359.

dirigée par Lloyd A. Fried à la fin de l'année 1961, elle montrait que plus de 80 % de la population se déclarait conservatrice et anticommuniste³.

Cependant, les partis de gauche qui s'étaient organisés rapidement après la mort de Trujillo menèrent une intense campagne de pression suite à laquelle la famille Trujillo dut fuir pour la France, en novembre 1961. Enfin, ils organisèrent une grève générale en décembre qui aboutit à la démission de Balaguer. Cela mena à la création d'un Conseil d'Etat en janvier 1962 qui, regroupant des membres du gouvernement de Trujillo ainsi que de l'opposition, était chargé d'organiser des élections avant la fin de l'année.

La gauche, avec le mouvement de résistance 14 juin (« 1J4 »), déclaré comme parti politique dès 1961, et l'Union civique nationale (UCN), proposait que les responsables des crimes commis sous la dictature soient jugés. Elle avait pour adversaire principal Juan Bosch, dont le slogan « *borrón y cuenta nueva* », c'est-à-dire « oublier le passé et recommencer à zéro », fut très populaire. Cette campagne axée sur l'oubli lui assura les voix des militaires ainsi que celles de la majeure partie de la population, qui craignaient le jugement des antitrujillistes. De ce fait, toute la hiérarchie militaire et civile continua à bénéficier d'une impunité *de facto* et, à l'exception d'un seul cas⁴, aucun crime commis pendant la dictature n'a été jugé.

Mais cette volonté affichée ne fut pas suffisante pour maintenir Bosch au pouvoir. La déclaration d'une nouvelle Constitution en 1963 marqua un grand changement dans la politique dominicaine et coûta à Bosch sa popularité. Cette Constitution prévoyait des réformes agraires et le droit de grève, ce qui suscita la peur chez les grands propriétaires. Elle institutionnalisait le divorce, ce qui fit fuir les partisans de l'Eglise. Enfin, elle éloigna les militaires, qui refusaient l'instauration d'un contrôle civil de l'armée. Ces derniers, qui demeuraient loyaux à la famille Trujillo, craignirent une perte de leur influence. Le 25 septembre 1963, un coup d'Etat permit aux militaires et aux grands propriétaires terriens conservateurs de se maintenir au pouvoir.

Le nouveau gouvernement, qui ne reconnut pas la Constitution de 1963, mit en place des mesures de privation de liberté pour empêcher l'opposition de s'organiser. De sorte que, en déclarant l'état de siège, nulle association ne pouvait se réunir sans autorisation et toute publication pouvait être soumise à la censure. Cependant, une série de soulèvements eut lieu pour réclamer un retour à la Constitution de 1963 et l'organisation de nouvelles élections. D'abord, dès décembre 1963, le parti 1J4 prépara un coup d'Etat en organisant une guérilla sur six fronts différents dans le pays. Le soulèvement fut un échec car il s'agissait d'un groupe militairement peu formé, qui ne réussit pas à obtenir le soutien du peuple. Surtout, l'armée états-unienne intervint de nouveau dans le pays pour éviter un basculement vers un régime communiste, ce qui arrêta net l'insurrection. Les événements se déroulèrent de façon similaire en 1965 lorsque de nouvelles forces dites « constitutionnalistes » se révoltèrent pour réclamer la fin du régime militaire illégitime et le retour du président Juan Bosch. L'insurrection prit rapidement de l'ampleur et une véritable guerre civile éclata. Dès qu'il en fut informé, le président des Etats-Unis Lyndon B. Johnson ordonna l'envoi de plusieurs unités de la marine de guerre ainsi que du porte-avions *Boxer* vers les côtes dominicaines. Les insurgés résistèrent et prirent le contrôle de Saint-Domingue pendant quelques jours mais ils furent finalement vaincus par les forces états-uniennes, après une lutte acharnée.

Les Etats-Unis maintinrent une présence militaire dans le pays jusqu'au déroulement de nouvelles élections, en 1966, afin de garder le contrôle de la situation. C'est pour cela qu'ils sont même allés jusqu'à financer et diriger la campagne électorale de Joaquin Balaguer. C'est grâce à cette aide que Balaguer remporta effectivement les élections et resta au pouvoir jusqu'en 1978.

³ Interview avec Bernardo Vega, historien dominicain, Saint-Domingue, 8 août 2011.

⁴ Le 25 novembre 1960, trois membres du mouvement révolutionnaire 1J4, Patria, Minerva et Maria Teresa Mirabal, ont été assassinées, avec leur chauffeur, sous les ordres de Trujillo. En juin 1962, leurs assassins, Ciriaco de la Rosa, Alfonso Cruz Valero, Emilio Estrada Malleta, Ramón Emilio Rojas Lora et Nestor Antonio Perez ont été jugés par la Chambre pénale de juridiction nationale et condamnés à la peine maximale de 30 ans par le procureur fiscal Rafael Valera Benitez. Cependant, avec l'aide de militaires trujillistes, ils ont obtenu des passeports et se sont échappés pendant les soulèvements de 1965.

Il est donc difficile de parler d'une véritable transition démocratique suite à la mort de Trujillo puisque le premier régime stable qui fut instauré dans le pays n'était autre que la continuation, par les mêmes gouvernants et les mêmes forces militaires, du régime dictatorial. Inscrite dans un contexte de guerre froide, cette transition démocratique fut fortement influencée par la présence états-uniennes qui veillait avant tout à préserver l'intégrité d'un régime de droite et à infliger des pertes significatives pour les partis de gauche dominicains. Bien que le nouveau gouvernement de Balaguer ne fut pas aussi sanguinaire que celui de son prédécesseur et qu'il y eut de grandes avancées en termes de droits et de libertés, une grande partie des historiens dominicains préfèrent dater le début de la transition démocratique dominicaine non pas au lendemain de l'assassinat de Trujillo en 1961 mais plutôt en 1978 quand, pour la première fois, des militaires et gouverneurs du régime trujilliste furent jugés et les premières élections libres de leur influence purent être organisées.

Le coup d'Etat du colonel Hugo Banzer Suarez, 19-21 août 1971

Thierry Noël

Difficile de parler du coup d'Etat d'août de 1971 en Bolivie sans revenir quelque temps en arrière : en 1952, un parti nationaliste, le Mouvement nationaliste révolutionnaire (MNR), s'empare du pouvoir en Bolivie. De grandes réformes sont adoptées – suffrage universel, nationalisation des mines, réforme agraire, réforme de l'Education – qui transforment en profondeur le pays, faisant presque oublier le climat de terreur instauré par le parti qui règne sans partage sur le pays pendant plus d'une décennie.

Pourtant, le processus révolutionnaire s'essouffle, le MNR se divise et tombe en novembre 1964 sous les coups de l'armée, appuyée par une part non négligeable de la société civile. Une dictature civile et militaire se met en place sous la conduite d'un jeune général ambitieux et médiatique, le général René Barrientos. L'homme est complexe : pragmatique, il sert les intérêts des classes possédantes auparavant lésées. Il n'hésite pas, par exemple, à briser violemment le mouvement syndical des mineurs ni à réprimer la contestation étudiante, et il dirige d'une main de fer la destruction de la guérilla du Che en 1967. Dans le même temps, par conviction personnelle plus que par opportunisme, il impose le maintien de certains acquis révolutionnaires comme la réforme agraire. Ceci lui apporte le soutien décidé de la majorité indigène, concrétisé sous la forme du Pacte militaire-paysan, dès lors pilier central du régime.

Cependant la politique de Barrientos ne fait pas l'unanimité, surtout au sein de l'armée car elle s'oppose aux ambitions du commandant en chef des forces armées, le général Alfredo Ovando Candia. Leader du nationalisme militaire de gauche, Ovando ne cache pas sa volonté de succéder rapidement à Barrientos. La tension monte entre les deux hommes, l'armée se divise et en avril 1969, alors qu'une crise majeure s'annonce, Barrientos meurt dans un accident d'hélicoptère immédiatement qualifié de suspect par l'opinion publique. Tout le monde s'attend alors à ce que le pouvoir soit remis à Ovando. Cependant, du fait de l'opposition d'une partie de l'armée, attachée à Barrientos et soucieuse de respecter les formes pseudo-démocratiques du régime, les officiers boliviens préfèrent s'en remettre au vice-président civil, Luis Adolfo Siles Salinas.

Ce dernier ne conserve cependant pas longtemps le pouvoir. Trop pressé, Ovando s'en empare sans résistance dès le mois de septembre 1969. Il annonce immédiatement la mise en place d'un gouvernement nationaliste, progressiste, sous forte influence des intellectuels de gauche de l'époque. Au mois d'octobre, une mesure-phare, celle de la nationalisation des ressources pétrolières contrôlées par des intérêts états-uniens semble confirmer cette orientation.

Pourtant, la révolution promise s'essouffle rapidement. La gauche ne suit pas et l'agitation étudiante est permanente. Trois ans après la mort du Che en Bolivie en 1967, l'heure est à la révolution armée et à la guérilla. Issus du centre chrétien, un groupe d'étudiants exaltés s'enfonce même dans la forêt pour mener une guérilla qui tournera au massacre et à la déroute, tout en contribuant à déstabiliser le pouvoir. Les mineurs quant à eux restent sur la défensive alors que les paysans encore sous influence barrientiste refusent de suivre Ovando.

Dans le même temps, l'armée s'inquiète et la droite de l'institution, pourtant ovandiste, commence à comploter : reporté plusieurs fois, le coup d'Etat est lancé au début du mois d'octobre 1970 sous la conduite du général Miranda. L'affaire tourne vite court. Ovando résiste, la force aérienne ne suit pas, et un groupe de jeunes officiers identifiés avec l'idéologie révolutionnaire de gauche semblent prêts à tout pour contrer le putsch. Les forces armées se divisent et chacun campe sur ses positions. Pour éviter une guerre civile imminente, Miranda et Ovando démissionnent. Une junte se met en place, mais la gauche de l'armée s'obstine et, forte de l'appui du mouvement ouvrier et syndical de La Paz, impose son candidat, le général Torres.

Appuyé par le mouvement populaire et une partie de l'armée, mais surpris d'arriver au pouvoir sans l'avoir demandé, le général Torres entend prolonger la révolution nationaliste et progressiste de 1969.

Improvisé, son gouvernement est cependant trop fragile et son programme confus. Devant l'apathie des mineurs comme des paysans, la gauche révolutionnaire, sous la conduite des étudiants, rêve plus que jamais de révolution guévariste continentale et crée une assemblée dite populaire qui se perd en discours enflammés. La situation offre une nouvelle opportunité à l'opposition qui cette fois-ci, tirant les leçons d'octobre 1970 organise minutieusement le renversement de Torres. Parmi les acteurs du complot, on retrouve des entreprises privées, des partis de la droite nationaliste à l'implantation populaire incontestable, les mouvements régionalistes de Santa Cruz, capitale orientale et économique du pays, les classes moyennes dans leur ensemble, et bien sûr, la droite de l'armée.

Deux tendances sont à prendre en compte : une fraction anticommuniste réclamant ouvertement un régime militaire dur et représentée par des officiers supérieurs de renom ; et surtout, une majorité d'officiers las des aventures politiques de toute sorte qui souhaitent tout simplement un retour de l'armée aux casernes. Dans les circonstances de 1971, quelles que soient les dissensions existantes entre ces deux composantes, c'en est assez pour faire tomber Torres.

Pour mener le plan à bien, un leader est nécessaire, et les prétendants sont nombreux. On retiendra d'abord le jeune major Humberto Cayoja, leader des jeunes officiers et meneur du putsch manqué d'octobre 1970. En 1971, bien que dans la clandestinité, il est partout, organisant sans relâche le coup d'Etat à venir. Mais il semble trop jeune aux yeux de la majorité et ses idées radicales inquiètent, lui qui prétend révolutionner le pays mais aussi l'armée. En effet, ultra-nationaliste, révolutionnaire dans l'âme, Cayoja se propose de bouleverser les structures traditionnelles du pays et ne cache pas sa volonté de purger l'armée de tous les éléments conservateurs ou réactionnaires qui d'après lui dominent la hiérarchie militaire. En seconde place, on trouve le colonel Hugo Banzer Suarez. D'origine humble, comme Cayoja d'ailleurs, Banzer est un officier à la carrière brillante. Ancien ministre, il a longtemps été l'un des favoris d'Ovando avant de le trahir, comme tant d'autres, en octobre 1970. Beaucoup lui reprochent d'ailleurs son double-jeu, ses hésitations et son manque de courage personnel. En janvier 1971, il n'hésite pas à abandonner un groupe de jeunes officiers lancés dans un putsch hasardeux contre Torres.

Banzer présente nombre d'avantages pour mener le coup d'Etat. A la différence de Cayoja, c'est un officier supérieur et il semble bien plus posé que ce dernier. C'est un homme connu et qui rassure les milieux d'affaires, les partis de droite ainsi que Santa Cruz. Il sait aussi séduire les représentants des puissances étrangères, Etats-Unis et Brésil en tête, qui participent aux réunions conspiratrices. Il a tout du candidat idéal. Au mois d'août 1971, les conspirateurs sont prêts et les derniers indécis de l'armée ont donné leur accord. Cayoja est éliminé par un accident providentiel, atteint par une balle perdue tirée par un partisan de Banzer. Ce dernier prend logiquement la tête du mouvement mais, clandestin lui aussi, il tombe aux mains du gouvernement. Loin d'arrêter le putsch, l'événement sert de déclencheur. Santa Cruz se soulève, la garnison locale enchaîne et c'est bientôt tout le reste du pays qui s'insurge, à l'exception de La Paz qui reste indécise. Torres y rassemble ses quelques fidèles, civils et militaires, pour résister. De violents combats ont lieu mais l'affaire est décidée. Le 21 août 1971, Torres s'enfuit et Banzer, libéré, prend de vitesse ses concurrents et fonce vers le palais pour se saisir du fauteuil présidentiel.

Des consultations ont lieu au sein de l'armée : Banzer n'a pas l'appui de tous, mais pour ne pas répéter l'erreur d'octobre 1970, la majorité des officiers donnent leur aval au nouveau président, d'autant plus que sa candidature est soutenue par les partis majoritaires du pays et les puissances étrangères impliquées dans le putsch. Le programme à court terme est simple : écraser la résistance et les mouvements subversifs et réorganiser le pays. Pourtant, beaucoup attendent le retour de l'armée aux casernes et une transmission organisée du pouvoir aux civils. Or c'est là que le bât blesse : fin connaisseur des subtilités de la politique et de la société bolivienne, Banzer révèle une capacité rare à se maintenir au pouvoir. Manipulateur, séducteur, il fait de la corruption un système de gouvernement en soi. Froid et calculateur, il élimine un à un ses concurrents, au sein de l'armée comme au sein des partis.

Profitant d'un contexte de polarisation extrême de la vie politique en Bolivie comme dans le reste de l'Amérique du Sud, il met en place un système de répression brutale des mouvements populaires

qui, sporadiquement, osent contester le régime : aux disparus de la résistance de gauche, emportés par l'opération Condor¹, s'ajoute bientôt le massacre des paysans de la vallée de Cochabamba en 1974 ou encore le siège dramatique des campements miniers en 1976. L'armée elle-même n'est pas épargnée : nombre d'officiers contestataires découvrent la prison, la torture et l'exil. Les plus dangereux pour Banzer sont assassinés – comme le général Torres, victime de l'opération Condor en Argentine en 1976, ou le général Zenteno, ambassadeur en France, abattu dans les rues de Paris la même année.

Commencent en fait sept ans d'une dictature froide et cruelle, appuyée sur une conjoncture économique favorable qui lui assure le soutien du gros des classes moyennes. Depuis l'extérieur, Brasilia, Washington, puis Buenos Aires apportent leur assistance. En cela, Banzer inaugure en Bolivie les régimes des années de plomb de l'Amérique latine qu'on verra s'imposer au Chili et en Uruguay en 1973, puis en Argentine en 1976. Mais là encore, le régime s'essouffle. Lâché par les Etats-Unis de Jimmy Carter à partir de 1977, impuissant face à une renaissance du mouvement populaire, mais aussi poussé dehors par une partie de l'armée qui ne supporte plus sa mainmise sur l'institution et sur le pays, Banzer finit par tomber sans coup férir en 1978. Il reste néanmoins un homme-clé de la vie politique bolivienne pendant les décennies suivantes. En 1997, il est ainsi élu démocratiquement à la tête du pays qu'il gouvernera jusqu'à sa mort en 2001.

¹ Campagne d'assassinat et de lutte anti-guérilla conduite conjointement par les services secrets des dictatures militaires du Chili, de l'Argentine, de la Bolivie, du Brésil, du Paraguay et de l'Uruguay au milieu des années 1970.

1991. Les 20 ans du MERCOSUR

Au-delà du clivage droite/gauche, un bilan décevant

Olivier Dabène

Lors de son premier voyage à l'étranger en tant que président élu (mais pas encore en fonction), le président brésilien Lula déclare à Buenos Aires le 2 décembre 2002 que le Marché commun du Sud (MERCOSUR) doit à la fois s'approfondir et s'élargir, afin de se rapprocher du modèle européen d'intégration. Il évoque alors un certain nombre d'objectifs, parmi lesquels la libre circulation des citoyens, une monnaie unique, des politiques communes et des institutions solides. Après le marasme provoqué par la crise argentine de 2001, les années 2002-2004 voient effectivement le processus d'intégration relancé, mais les avancées demeurent modestes au regard des ambitions affichées par la gauche, qui accède au pouvoir dans trois des quatre pays membres (Argentine, Brésil, Uruguay).

En 20 ans d'existence, le MERCOSUR a connu de nombreux épisodes similaires. Son histoire est scandée par des phases de progrès interrompues par des conjonctures critiques de changements politiques ou de crises économiques, et suivies de relances qui suscitent une montée des attentes rapidement déçues.

Le MERCOSUR a connu quatre séquences de cinq ans.

1985-1990. Le rapprochement entre le Brésil et l'Argentine, en phase de sortie des dictatures militaires, est motivé par la volonté de construire un dispositif de défense collective de la démocratie. Le sommet de Foz de Iguazu entre le président argentin Raúl Alfonsín et le président brésilien José Sarney, le 30 novembre 1985, aborde trois sujets sensibles : les infrastructures (inauguration du pont Tancredo Neves¹), le nucléaire (adoption d'une politique de transparence) et l'intégration économique comme instrument de développement et de consolidation de la démocratie. En 1986, l'Argentine et le Brésil signent un Protocole d'intégration et de complémentarité économique (PICE) puis une douzaine de protocoles sectoriels².

1991-1996. L'arrivée au pouvoir de Carlos Menem en Argentine, Fernando Collor au Brésil et Alberto Lacalle en Uruguay consacre l'entrée de la région dans l'ère du consensus de Washington. Dans la même logique que l'Initiative des Amériques de Georges Bush (1990), les trois pays, auxquels s'ajoute le Paraguay, signent le Traité d'Asunción (26 mars 1991) créant le MERCOSUR, sur une base strictement commerciale. Le lancement de l'intégration économique est facilité par une conjoncture favorable de relative convergence macroéconomique. La part du commerce intra-régional rapportée au commerce total des quatre pays passe de 8,9 % en 1990 à 20,2 % en 1995. En 1994, le protocole d'Ouro Preto complète le dispositif institutionnel du MERCOSUR.

1996-2001. La tentative de coup d'Etat au Paraguay en 1996 contraint le MERCOSUR à revenir à sa préoccupation initiale : la consolidation de la démocratie. En 1998, le MERCOSUR adopte une « clause démocratique » (protocole d'Ushuaïa). Au plan extérieur, il accepte deux Etats associés (Chili et Bolivie) et commence à négocier en bloc avec l'Union européenne et le reste du continent (projet de zone de libre-échange des Amériques, ZLEA). Mais la séquence économique initiale prometteuse est troublée par les crises financières qui se propagent dans le monde et affectent sévèrement la région. Le Brésil dévalue sa monnaie en 1999 et l'Argentine plonge dans une crise économique sans équivalent depuis 1929. Le MERCOSUR prend en 2000 des dispositions de « relance » de l'intégration au plan commercial et institutionnel, mais évite en 2001 de célébrer son dixième anniversaire, tant il semble acquis que sa fin est proche.

¹ Elu président en janvier 1985, Tancredo Neves meurt en avril.

² Sur les premières années du MERCOSUR, lire O. Dabène, « L'intégration régionale en Amérique latine : le MERCOSUR », *Les Etudes du CERI*, n°8, novembre 1995.

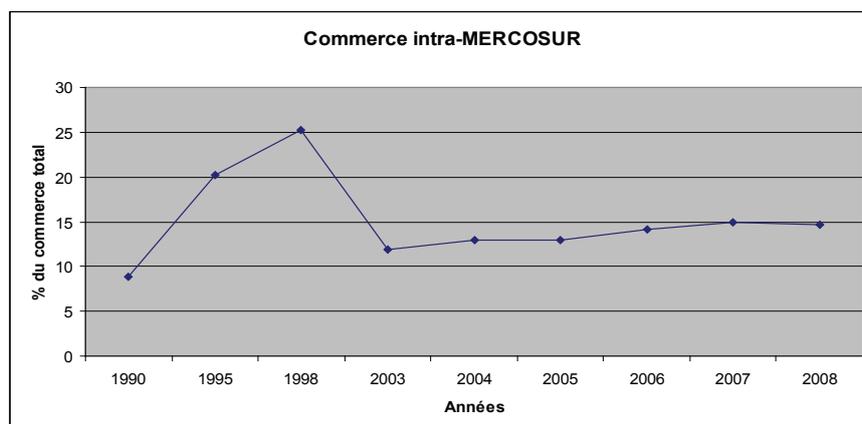
2002-2008. L'arrivée au pouvoir de Lula en 2002, suivie de celle de Nestor Kirchner en Argentine puis de Tabaré Vázquez en Uruguay facilite le sauvetage du MERCOSUR. Le virage à gauche de la région se traduit par le lancement d'une réforme institutionnelle volontariste et l'adoption d'un nouvel agenda d'intégration. De nouvelles institutions sont créées, d'autres font l'objet d'une réforme, à l'image du secrétariat administratif du MERCOSUR (SAM), doté d'un secteur d'assistance technique (SAT) afin de préparer les décisions et suivre leur mise en œuvre. Parallèlement, le MERCOSUR devient « social et productif » et de nouvelles politiques sont lancées, notamment la première politique redistributive – sous la forme d'un fond structurel – destinée à lutter contre les asymétries de développement dans la région. Ces réformes sont mises en œuvre alors que la conjoncture économique est très favorable, avec une demi-décennie de croissance robuste. Le MERCOSUR accueille pendant cette période un nouveau membre, le Venezuela.

Depuis 2009. La crise économique mondiale de 2009, qui affecte plutôt modérément l'Amérique latine, crispe la relation bilatérale Argentine/Brésil. De nombreux conflits commerciaux éclatent qui reflètent une incapacité chronique des deux pays à prendre en compte l'intérêt régional. La victoire de Dilma Rousseff, candidate du Parti des travailleurs, à l'élection présidentielle au Brésil en 2010 est toutefois un gage de relative continuité dans l'engagement du Brésil vis-à-vis du MERCOSUR, en dépit d'une attirance de plus en plus forte pour un régionalisme sud-américain.

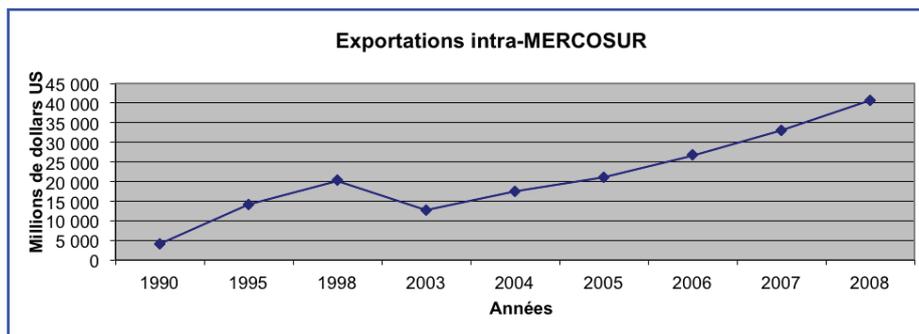
Tout au long de ces deux décennies, le MERCOSUR a été gouverné par trois projets politiques distincts – structuraliste³ dans la seconde moitié des années 1980, néolibéral dans les années 1990, néostructuraliste dans les années 2000 – et chahuté par deux crises économiques en 1999/2001 et 2009. Son bilan n'est donc pas facile à établir, car il doit tenir compte des différents objectifs que ce processus d'intégration s'est assigné à chaque période, et des caractéristiques de son environnement économique extérieur.

Durant les années 1990, le MERCOSUR gouverné à droite s'emploie avec succès à dynamiser les échanges commerciaux. En quelques années, il atteint un niveau de commerce intra-régional supérieur à ceux de la région andine ou de l'Amérique centrale. Les progrès sont toutefois stoppés nets par la crise des années 1999-2001. A partir de 2003, les échanges intra-régionaux progressent de nouveau, atteignant près de 15 % du total en 2008, contre 25 % dix ans plus tôt.

Cette relative atonie du commerce intra-MERCOSUR s'explique par l'augmentation rapide des échanges des pays de la région avec le reste du monde et masque des progrès constants en volume. En 2008, les exportations totales à l'intérieur du MERCOSUR représentent plus du double de celles de 1998. Par ailleurs, la composition de ces exportations est intéressante, car elle concerne essentiellement des produits manufacturés.



³ Elaboré par la CEPAL dans les années 1950-1960, le projet structuraliste d'intégration implique un rôle moteur des Etats qui planifient le développement industriel à une échelle régionale, sur la base d'une complémentarité entre les économies. Dans les années 2000, la gauche réactive en partie ce modèle.



Sources : tableaux réalisés à partir des données collectées sur CEPALSTAT, www.eclac.cl/estadisticas/.

Au plan politique, il revient aussi au MERCOSUR des années 1990 d'être parvenu à s'imposer dans le paysage complexe du régionalisme latino-américain et du multilatéralisme. Très vite, le MERCOSUR constitue un pôle d'attraction pour les investisseurs étrangers et ouvre un marché important pour les firmes multinationales. Parallèlement, il constitue un contrepoids face aux Etats-Unis dans la négociation de la ZLEA, et il engage une négociation avec l'Union européenne.

Mais ces années prometteuses prennent brutalement fin avec la dévaluation brésilienne et la crise argentine. De fait, l'explosion du commerce dans la zone masquait déjà deux faiblesses structurelles.

Le MERCOSUR est tout d'abord un processus d'intégration handicapé par de profondes asymétries de développement. Sans doute parce que le thème est sensible dans l'histoire de l'intégration en Amérique latine⁴, il n'a pas échappé aux promoteurs du MERCOSUR⁵. Pour autant, le projet néolibéral les porte à croire que l'intégration régionale entraînera une convergence naturelle des économies. Or, durant la décennie 1990, les asymétries se creusent plus qu'elles ne se résorbent⁶, suscitant une certaine frustration au Paraguay et en Uruguay.

Par ailleurs, le MERCOSUR pêche par défaut d'institutions capables de prendre en charge l'intérêt général de la zone. Les gouvernements néolibéraux, engagés dans la voie de la dérégulation dans leur pays respectif, refusent d'envisager des créations institutionnelles au plan communautaire. Le MERCOSUR est alors dépendant de l'alchimie des sommets présidentiels et ne dispose ni d'un secrétariat en mesure d'accompagner la prise de décision, ni d'une instance juridique à même d'unifier l'interprétation des normes, ni d'un dispositif permanent de résolution des conflits.

A la faveur de la crise économique de 1999/2001 et du virage à gauche des quatre pays membres du MERCOSUR, une nouvelle conception de l'intégration régionale s'impose. Les gouvernements de gauche affichent une posture très intégrationniste, ce qui implique au plan intérieur un approfondissement de l'intégration et, au plan extérieur, une défense vigoureuse des intérêts du groupe dans les négociations internationales, face notamment aux Etats-Unis et à l'Union européenne.

Les réformes institutionnelles initiées ne sont pas dénuées d'ambiguïtés, au regard d'ambitions concernant tout particulièrement la dimension supranationale de l'intégration. En quelques années, la structure organique du MERCOSUR s'étoffe avec un Forum de consultation et concertation politique (FCCP), une Commission de représentants permanents (CRPM), un Tribunal de révision permanent (TPR), un Tribunal administratif et laboral (TAL), ou encore un Centre de promotion de l'Etat de droit (CMPED).

J'insisterai sur trois exemples.

⁴ La marginalisation progressive du Honduras dans les échanges commerciaux en Amérique centrale dans les années 1960 n'est pas étrangère au déclenchement de la guerre contre le Salvador en 1969 et à l'enlisement du Marché commun centraméricain dans les années qui suivent. Les asymétries au sein de l'Association latino-américaine de libre-échange sont aussi à l'origine de la naissance du Groupe andin en 1969.

⁵ Le Protocole d'Ouro Preto de 1994 évoque « une considération spéciale pour les pays et régions moins développées du MERCOSUR ». Aucune disposition particulière n'a été prise durant dix ans.

⁶ Le PIB du Brésil en 2004 représente 53 fois celui du Paraguay, contre 49 en 1992.

La réforme du SAM en 2002-2003, en premier lieu, constitue une illustration de l'inertie des logiques intergouvernementales dans l'intégration latino-américaine. La création d'un secteur d'assistance technique (SAT) – composé de quatre personnalités de premier plan recrutées au mérite chacune dans un pays mais rémunérées par le MERCOSUR – aurait pu susciter l'apparition d'un entrepreneur d'intégration incarnant l'intérêt général de la zone. Or les diplomates se sont rapidement opposés à une telle évolution, parvenant à restreindre les prérogatives du SAT⁷. Son travail devient pourtant essentiel tant la prise de décision au sein du MERCOSUR a été mal préparée durant une décennie.

La création en 2004-2005 d'un parlement (PARLASUR), en second lieu, aurait pu conduire le MERCOSUR à se doter d'une institution représentative pourvue de capacités de prise de décision. De nombreuses voix se sont exprimées en ce sens, notamment au plus haut niveau du Parti des travailleurs brésilien au pouvoir depuis peu. Or là encore, le protocole constitutif du Parlement porte des marques de réticence à toute évolution supranationale de l'intégration. Le Parlement est constitué de 18 députés par Etat membre⁸, et se voit attribuer des prérogatives modestes. En lieu et place d'un mécanisme de codécision tel que mis en œuvre par le Parlement européen, un dispositif d'accélération de l'entrée en vigueur des normes est créé, pour le cas où l'organe décideur respecterait l'avis du PARLASUR concernant son projet de décision.

Enfin, la gauche se montre attentive à la thématique des inégalités de développement entre les pays et les régions. Influencé par le modèle européen, le MERCOSUR crée en 2005 un fond de convergence structurelle (FOCEM) d'un montant de 100 millions de dollars par an, afin de réduire les déséquilibres et asymétries régionales et nationales, développer la compétitivité, promouvoir les conditions du développement social et renforcer la structure institutionnelle. Alimenté au prorata des PIB respectifs des pays, il présente la caractéristique de geler la part du fond reçue par chaque pays⁹. Dans la phase de sélection des projets, le MERCOSUR n'a pas souhaité confier des prérogatives trop importantes à l'unité technique FOCEM du secrétariat, créant dans chaque pays des unités techniques nationales chargées de préparer les projets et de gérer les fonds. Le FOCEM illustre assez bien la portée et les limites de l'apport de la gauche au MERCOSUR. Il représente indiscutablement un enrichissement, car il permet d'aborder une problématique jusque-là ignorée. Mais tant dans son dispositif de prise de décision que dans ses modalités de répartition des financements, il traduit une volonté de ne pas heurter les logiques intergouvernementales. Au final, il risque fort de se convertir en droit de tirage spéciaux pour le Paraguay et en rétributions compensatoires (*side-payment*) commodes pour le Brésil.

Concernant l'agenda de l'intégration, la gauche a introduit ou développé de nouvelles thématiques, comme l'éducation, l'environnement, la science et la technologie ou encore la citoyenneté, pour lesquelles des politiques de coordination ou d'harmonisation ont été mises en œuvre. Dans la majorité des cas, le MERCOSUR n'est pas allé au-delà de la coordination de transferts de politique publique, généralement de l'Argentine et du Brésil vers le Paraguay et l'Uruguay¹⁰.

La gauche s'est donc montrée timide en matière d'approfondissement du MERCOSUR, que ce soit au moment des réformes institutionnelles des années 2002-2005 ou dans l'enrichissement de l'agenda par l'introduction de thèmes non commerciaux. Convertie au pragmatisme et à la flexibilité, il semble bien qu'elle ait par la suite revu ses ambitions à la baisse. Le Brésil, en particulier, attache moins d'importance au MERCOSUR, à partir du moment où il se voit consacré puissance émergente par la communauté internationale. Amorcé par Fernando Henrique Cardoso en 2000, le virage sud-américain de la diplomatie brésilienne est accentué par le président Lula. En 2008, le traité constitutif de l'Union

⁷ Je raconte cet épisode en détail dans O. Dabène, *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, New York, Palgrave MacMillan, 2009, p. 99-100.

⁸ A terme, le PARLASUR comptera 75 Brésiliens, 43 Argentins, 18 Paraguayens et 18 Uruguayens.

⁹ Contributeurs : Brésil : 70 % ; Argentine : 27 % ; Uruguay : 2 % ; Paraguay : 1 %. Récepteurs : Paraguay : 48 % ; Uruguay : 32 % ; Argentine : 10 % ; Brésil : 10 %.

¹⁰ M. Botto (dir.), *Mercosur, ¿para que sirve?*, Buenos Aires, FLACSO-IDEP, 2011. Quelques fonds ont toutefois été créés dans les domaines suivants : a éducation, appui aux PME, agriculture familiale et tourisme.

des nations sud-américaines (UNASUR) est signé à Brasilia¹¹. Puis dans la même lancée, le Brésil se rapproche du Mexique et une Communauté d'Etats latino-américains et caribéens (CELAC) voit le jour le 23 février 2010.

Engagé dans une négociation sans fin avec l'Union européenne, élargi au Venezuela sans que ce pays ait fait l'effort d'intégrer son « acquis communautaire »¹², le MERCOSUR poursuit pourtant sa progression, avec un agenda toujours plus riche et une vitalité des réseaux transnationaux d'acteurs des sociétés civiles qui n'a jamais faibli depuis 20 ans.

Lors du 41^e sommet du MERCOSUR le 29 juin 2011, le ministre des Affaires étrangères brésilien Antonio Patriota dévoile l'intention du MERCOSUR d'accueillir rapidement l'Equateur et la Bolivie. En période de crispation avec l'Argentine, un élargissement permettrait une nouvelle fois au MERCOSUR de continuer à aller de l'avant. Au risque une nouvelle fois de décevoir.

¹¹ Sur l'UNASUR, lire : O. Dabène, « L'Union des nations sud-américaine (UNASUR). Le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain », in « Amérique latine. Political Outlook 2010 », *Les Etudes du CERI* n°169-170, décembre 2010.

¹² A l'été 2011, le Venezuela n'était toujours pas membre du MERCOSUR, le Sénat paraguayen n'ayant toujours pas ratifié l'adhésion.

1991. Les 20 ans du SICA

De l'institutionnalisation à la production d'un ordre politique régional ?

Kevin Parthenay

Le Système d'intégration centraméricain (SICA) est né le 13 décembre 1991 avec le Protocole de Tegucigalpa, en réponse à une succession de crises nationales¹. En jouant la carte de l'intégration, les présidents de l'époque² ont choisi la coopération pour pacifier la région. En revanche, depuis sa création, le SICA souffre de faiblesses structurelles (budget, volonté politique) qui contribuent à freiner et délégitimer le projet d'intégration régionale centraméricain. Mais en dépit de ces faiblesses, une complexification institutionnelle du SICA est à l'œuvre à travers la densification normative, la multiplication des acteurs et organisations régionales, ainsi que l'extension de l'agenda régional. Notre article fait le bilan de 20 ans d'intégration en Amérique centrale.

Le SICA est initialement apparu comme l'instrument de la pacification de l'isthme centraméricain. La légitimation par les résultats est par conséquent au fondement de la logique intégrationniste. La vocation régionale et les compétences techniques du SICA ont par ailleurs légitimé son intervention lors de crises régionales. Ce fut le cas lors du passage de l'ouragan Mitch en 1998 ou actuellement sur le thème de la sécurité. Cette réalité confère *de facto* une importance particulière aux pressions exogènes qui, à travers des modalités variables, contribuent à faire évoluer le système d'intégration.

Le SICA peut être également considéré comme un levier de politique extérieure des Etats, la coopération constituant un jeu à somme positive. Validant les postulats intergouvernementalistes, la promotion de l'intégration répondrait alors à des préférences formulées nationalement. Le protagonisme régional serait, dans ce cas, endossé prioritairement par les autorités gouvernementales, et en premier lieu par les chefs d'Etats et de gouvernements (Réunion des présidents) et par les ministres des Relations extérieures (Conseil des ministres des Relations extérieures, CMRE). Cette conception fait effectivement écho à une culture politique centraméricaine fortement enracinée dans le présidentielisme.

Toutefois, les fonctionnaires supranationaux, bien que variables en nombre, ont constitué jusqu'à présent un des rares éléments de continuité au sein du SICA³. Par leur appui technique et leur expertise, ces fonctionnaires centraméricains participent pleinement au développement des institutions d'intégration. Il est donc nécessaire d'analyser leur contribution à la transformation du SICA. En raison de contraintes éditoriales, nous nous limiterons à l'observation des secrétaires généraux (SGSICA) qui disposent de compétences propres⁴.

Notre objectif est ici de mieux comprendre qui sont les agents de l'intégration ainsi que les logiques des multiples réformes entreprises depuis la création du SICA jusqu'à ce jour. Pour observer ces réformes et identifier ses promoteurs, nous travaillerons autour de trois types de changement : les changements systémiques, administratifs et d'agenda. Nous entendons par changements systémiques des changements impliquant l'architecture générale du système et spécifiquement les organes permanents que sont la

¹ La logique de crise débute avec la révolution sandiniste du 19 juillet 1979. A l'exception du Costa Rica, les dictatures des Somoza au Nicaragua et les institutions militaires du Salvador, du Guatemala et du Honduras font l'objet d'une contestation croissante, du Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) au Nicaragua, du Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) au Salvador et de l'Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) au Guatemala. Le conflit au Honduras est d'une autre nature par l'occupation militaire étatsunienne et une opposition qui se situe plutôt au niveau du secteur patronal (voir O. Dabène, « Invention et rémanence d'une crise : leçons d'Amérique centrale », *Revue française de science politique*, n°4, 1992, pp. 555-581).

² Oscar Arias (Costa Rica), Daniel Ortega (Nicaragua), Vinicio Cerezo (Guatemala), José Napoleón Duarte (Salvador) et José Azcona Hoyo (Honduras).

³ Selon le Protocole de Tegucigalpa, les fonctionnaires régionaux sont détachés des conjonctures politiques nationales et donc des cycles électoraux. Ils ne peuvent recevoir d'instructions de la part des gouvernements et ne doivent agir que dans une dimension régionale (art. 26 et Règlement de 2005 relatif au statut du personnel du SICA).

⁴ Art. 26 du Protocole de Tegucigalpa, 13 décembre 1991.

Réunion des présidents, le Comité exécutif, le CMRE et le secrétariat général⁵. Les réformes impliquant un de ces cinq organes seront catégorisées comme « systémiques ». Les changements administratifs concernent l'ensemble des transformations organisationnelles qui touchent aux règles de fonctionnement internes, aux conditions matérielles et logistiques et aux modes de gestion des institutions régionales. Enfin, les changements liés à l'agenda font référence aux thèmes dont les institutions d'intégration s'emparent et qui guident leurs actions. Dans le tableau ci-dessous, nous présentons les différentes phases du processus d'intégration, séquencées selon les « mandats de réformes » élaborés par les présidents centraméricains. A la différence des autres mandats, nous entendons par « mandats de réforme » l'expression de la volonté manifeste des présidents centraméricains, autorité suprême du SICA, de restructurer le système d'intégration.

Tableau 1
Phases de réformes vues depuis les mandats présidentiels

Phase I 1991-1997	Protocole	XI Réunion ordinaire des présidents centraméricains (Tegucigalpa, 13 décembre 1991)
Phase II 1997-2004	Mandat présidentiel	XIX Réunion ordinaire des présidents centraméricains (Panama Ciudad, 12 juillet 1997)
Phase III 2004-2010	Mandat présidentiel	XXIV Réunion ordinaire des chefs d'Etats et de gouvernements (Guatemala Ciudad, 29 juin 2004)
Phase IV 2010- ...	Mandat présidentiel	Sommet extraordinaire des chefs d'Etats et de gouvernements (San Salvador, 20 juillet 2010)

Dans chacune de ces phases, nous observerons les activités des différents acteurs mentionnés plus haut afin d'identifier leur rôle dans la dynamique de réforme des institutions du SICA.

ÉMERGENCE ET INSTITUTIONNALISATION DE L'INTÉGRATION (1991-1997)

Cette phase débute avec la signature du Protocole de Tegucigalpa, le 13 décembre 1991, qui remplace l'Organisation des Etats centraméricains (ODECA) et donne naissance au SICA. A cette époque, les présidents centraméricains tentent de fournir une réponse globale aux conséquences de la crise régionale. La croissance économique et commerciale, le développement social et environnemental, la sécurité et la démocratisation sont les bases du projet initial d'intégration régionale. Entre 1991 et 1996, sont élaborés sur ces bases les principaux traités sectoriels de l'intégration. Du point de vue administratif, on observe durant la gestion du premier secrétaire général du SICA (SGSICA), Roberto Herrera Caceres, les balbutiements traditionnels d'une organisation internationale naissante. On pourra citer l'élaboration d'un « statut du personnel du secrétariat général du SICA » (27 juillet 1993) ou encore d'un « règlement interne sur les services et prestations de travail du personnel du SICA » (20 août 1996). Le nombre de fonctionnaires est alors extrêmement réduit, tout comme ses moyens logistiques et matériels. Les Etats ne payent que rarement les quotes-parts destinées au SGSICA, ainsi, l'une des principales activités du SG a été d'ouvrir le système vers l'extérieur afin d'accéder à de nouvelles ressources, notamment celles de la coopération internationale. Entre 1991 et 1996, Roberto Herrera Caceres a donné naissance à cinq forums de coopération⁶. Toutefois, l'affaiblissement rapide de l'engagement intégrationniste s'explique par un déplacement des priorités dû à l'intervention d'acteurs extérieurs, tels que les Etats-Unis ou le Mexique.

⁵ Art. 12, du Protocole de Tegucigalpa, 13 décembre 1991.

⁶ Forum Amérique centrale–Mexique, 1991 ; Forum Amérique centrale–Taïwan, 1991 ; Forum Amérique centrale–CARICOM, 1992 ; Forum Amérique centrale–Japon, 1995 ; Forum Amérique centrale–Corée, 1996.

LE RENFORCEMENT DU SICA (1997-2004)

La seconde phase s'ouvre avec la demande des présidents centraméricains à la Commission pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) et à la Banque interaméricaine de développement (BID) pour qu'un état des lieux du SICA soit réalisé et que des propositions de réformes soient formulées. Ces recommandations se concentrent sur le développement ou l'amélioration des mécanismes de coordination en réponse à la croissance précédemment dispersée et cumulative de l'institutionnalisme régional. Dans cet esprit, le SGSICA Ernesto Leal entreprendra, le 17 février 1999, la création d'une commission permanente des organes communautaire destinée à « renforcer les liens institutionnels et particulièrement les relations de coopération entre les organes⁷ ». Par ailleurs, les accords de coopération fonctionnelle entre le secrétariat général et les secrétariats sectoriels se multiplient. Ce rapprochement entre les organes permanents et les secrétariats, à l'exception du puissant Secrétariat pour l'intégration économique de l'Amérique centrale (SIECA), a donné naissance en revanche à des rapports hiérarchiques conflictuels, notamment autour de la question de l'autonomie administrative et financière. Chaque secrétariat a en effet cherché jusqu'à présent à sécuriser les financements provenant des coopérants et à conserver une autonomie d'action. Cette problématique a suscité de nombreuses tensions notamment entre le SGSICA et les secrétaires exécutifs (Commission sur l'environnement et le développement, CCAD, et Secrétariat à l'intégration sociale centraméricaine, SISCA). L'émergence de rapports de force sur la base d'une compétition pour les ressources et la distribution des compétences et prérogatives pose des questions cruciales concernant la « politisation de l'intégration » et en prolongement « l'autonomisation d'une sphère politique régionale » en Amérique centrale. Finalement, la réforme de 1997 est rapidement tombée dans l'oubli. Cet échec est dû à des critiques internes de la Cour centraméricaine de justice formulées à l'égard du rapport BID-CEPAL⁸, à une conjoncture défavorable (ouragan Mitch) et l'imprécision des rapports hiérarchiques. Soulignons là encore la complexité relative à l'impact des pressions externes, tantôt positives (expertise) tantôt négatives (effet de dispersion).

RATIONALISATION DU SICA (2004-2010)

Cette phase que nous appelons « rationalisation » de l'intégration centraméricaine entend rendre les institutions plus efficaces. La réforme de 2004 fut confiée à une commission *ad hoc*, composée du SGSICA, des secrétaires exécutifs et de coopérants internationaux (notamment la Commission européenne). Après l'échec de la réforme de 1997, la nécessité d'une meilleure coordination intersectorielle et interorganisationnelle présidera à nouveau aux travaux de cette commission créée en février 2004. L'activité de la commission se déroula sous l'influence du SGSICA de l'époque, Anibal Quiñonez Abarca, un diplomate hondurien. La dimension systémique de cette réforme passa par l'élaboration du règlement sur les actes normatifs du SICA afin de sécuriser juridiquement le système. Par ailleurs, les règlements conçus dans cette période se concentrent fortement sur la définition des rôles et précisions des interrelations au sein du système. C'est dans cet esprit que Quiñonez elabora le Règlement relatif à l'élection des titulaires des organes, secrétariats et institutions du SICA (4 décembre 2008). En outre, des accords de coopération fonctionnelle (COMMCA en 2007 ; SISCA, COMISCA et CCPC en 2008)⁹ finirent de densifier les relations

⁷ Declaración de la Comisión Permanente de Órganos Comunitarios del Sistema de Integración Centroamericano, San Salvador, 16 octubre 2002. La commission est composée du président du Parlacen, du président de la Cour centraméricaine de justice (CCJ) et par le SG.

⁸ L. A. Gómez, *El anti-integracionismo en Centroamérica*, Corte Centroamericana de Justicia, Managua, 2003.

⁹ COMMCA (Comité de la Mujer Centroamericano), SISCA (Secretaría de la Integración Social Centroamericana), COMISCA (Consejo de Ministros de la Salud de Centroamérica), CCPC (Comité Centroamericano de Protección del consumidor).

interorganisationnelles au sein du SICA. La rationalisation s'est ainsi incarnée dans la Direction planification et analyse du SGSICA qui assure la promotion de la coordination entre secrétariats et le suivi des mandats présidentiels. Durant cette période, face aux nécessités financières qu'impliquait la réforme, le système s'est à nouveau ouvert vers l'extérieur, notamment par le développement de forums de coopération (Chine, Argentine, Mexique, Chili, Allemagne). Le Règlement pour l'admission et la participation des Etats associés du SICA (1^{er} décembre 2005) et le Règlement pour l'admission et la participation d'observateurs devant le SICA (1^{er} décembre 2005) sont venus cristalliser cette dynamique d'expansion vers l'étranger.

MODERNISATION, POLITISATION, LÉGITIMATION (2010 À NOS JOURS)

La « modernisation » se caractérise par la politisation et la légitimation. La complexification des articulations entre acteurs s'accompagne d'une progressive politisation de la figure du SGSICA. L'orientation de l'action selon de nouvelles logiques (notamment l'autonomisation et la rationalisation) et la remise en cause de l'architecture des rapports entre acteurs ont favorisé le contournement de la différenciation des rôles administratif et politique. En créant la direction exécutive du SICA, Aleman a délégué la fonction de gestion administrative et s'est inséré dans la sphère politique en attribuant une signification politique à sa fonction. Cette politisation de la figure majeure de l'institutionnalisme centraméricain couplée au processus graduel de bureaucratisation et d'autonomisation du système d'intégration centraméricain nous mène à formuler une hypothèse forte concernant la production d'un ordre politique régional. Les entreprises de légitimation du système, parfois davantage tournées vers les coopérants que les gouvernements, viennent conforter ce constat. En effet, un double processus de légitimation est promu par le SICA, une légitimation par les *outputs*, en favorisant l'intégration sociale, et une légitimation par les *inputs*, en promouvant une démocratisation du système par le rapprochement avec la société civile¹⁰, notamment du Comité consultatif du SICA (CCSICA).

CONCLUSION

Nous résumons ici notre conceptualisation des séquences de la réforme du système d'intégration.

Tableau 2
Synthèse des réformes du SICA

Phases	Période	Agent du changement	Logique de la réforme
Institutionnalisation	1991-1997	Coopérants Secrétariat général Présidents	Création institutionnelle du système d'intégration
Renforcement	1997-2004	Coopérants Secrétariat général	Promotion de la coordination
Rationalisation	2004-2010	Coopérants Secrétariat général	Promotion de la coordination – Légitimation par les <i>outputs</i>
Modernisation	2010-	Coopérants Secrétariat général Présidents	Légitimation par les <i>inputs et outputs</i> . Politisation

De nombreux changements ont été promus par des acteurs autres que les présidents. Souvent, l'effectivité de la volonté de réforme présidentielle a succombé aux effets pervers des pressions exogènes. A l'inverse, le binôme fonctionnaires régionaux/coopérants fait, quant à lui, figure de combinaison gagnante dans la promotion du changement de l'intégration centraméricaine.

¹⁰F. Scharpf, *Governing in Europe : Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Troisième partie

L'Amérique latine aux urnes

Les élections péruviennes : la victoire de la gauche, entre revanche sociale et compromis

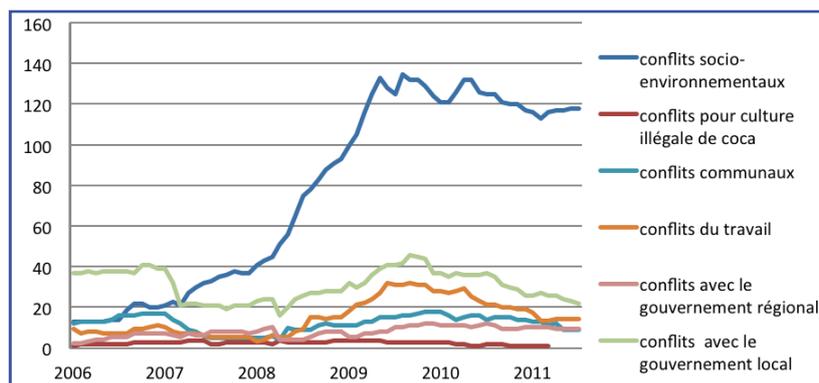
Doris Buu-Sao, Gustavo Pastor et Adriana Urrutia

L'HÉRITAGE POLITIQUE DU « MODÈLE GARCÍA »

Au terme de son second mandat initié en 2006, Alan García laisse un bilan positif. En cinq ans, le Pérou a connu une croissance annuelle de 7,2 % et le taux de pauvreté est passé de 45 à 31 %. Ces progrès ont été favorisés par d'ambitieux investissements en infrastructures, l'aboutissement d'un nombre considérable d'accords de libre-échange ou encore par la réforme partielle de l'éducation impulsée par le gouvernement García. Ces résultats doivent être cependant nuancés au vu d'autres aspects du « modèle péruvien » qui ont contribué à nourrir le mécontentement d'une part croissante de la population péruvienne¹.

L'aspect le plus problématique de la politique gouvernementale d'Alan García a été celui de la lutte contre le syndrome du « chien du jardinier² » (*perro del hortelano*) qu'il avait lui-même dénoncé dans une série d'articles publiés dans le quotidien *El Comercio* en 2007. Critiquant les populations locales opposées à l'exploitation des ressources naturelles, García affichait sa volonté d'encourager au maximum les industries extractives pour alimenter la croissance économique du pays. Cette politique a certes considérablement contribué à la croissance du pays mais cela, sans tenir compte des populations (souvent indigènes) vivant près des mines, des centrales hydroélectriques, des usines, etc. Malgré les efforts de décentralisation de l'Etat, elle a contribué à alimenter les tensions entre les habitants des campagnes reculées, les entreprises de l'industrie extractive et l'administration. Ces contradictions ont renforcé le sentiment de frustration chez les populations défavorisées qui ont exprimé leur colère à l'occasion d'épisodes contestataires plus ou moins violents. Les conflits sociaux au Pérou ont connu une hausse certaine depuis l'arrivée de García, en particulier ceux dits « socio-environnementaux » qui opposent les populations locales aux industries extractives – le plus tragique d'entre eux ayant été celui de Bagua en 2009, dont le bilan s'élevait à 34 morts et 179 blessés.

Graphique 1
Recensement des conflits sociaux par catégories (2006-2011)



Source : graphique élaboré par Doris Buu-Sao d'après les données de la Defensoría del Pueblo, organe autonome institué par la Constitution de 1993 et notamment chargé d'observer l'évolution des conflits sociaux (<http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>)

¹ Voir sur le sujet : M. Tanaka, R. Grompone (dirs.), *Entre crecimiento económico y la insatisfacción social : las protestas sociales en el Perú actual*, Lima, IEP, 2009.

² Cette expression fait allusion au proverbe : « Il est comme le chien du jardinier, il ne mange point de choux et ne veut pas que les autres en mangent ». Voir notamment A. García, « El síndrome del perro del hortelano », *El Comercio*, Lima, 28 octobre 2007.

L'absence de dispositifs à même de gérer les contradictions du modèle économique a sans doute été le talon d'Achille du gouvernement García. Le président avait été élu en 2006 pour poursuivre la politique économique à forte croissance du gouvernement Toledo, mais aussi pour réaliser ce que ce dernier n'avait pas eu le temps de faire : partager les fruits de la croissance avec les plus défavorisés. Il s'était ainsi engagé à réaliser une « révolution tranquille » en redistribuant plus équitablement les richesses, en luttant contre l'insécurité et en combattant la corruption. Bien que les politiques économiques d'ouverture commerciale, de construction d'infrastructure, de création d'emplois, de redistribution des richesses à partir de la croissance du PIB aient donné de bons résultats macroéconomiques, elles ont été en revanche perçues par la population comme très insuffisantes. Et ce, d'autant plus que le gouvernement García n'a pas obtenu les résultats annoncés en matière de lutte contre l'insécurité et la corruption. La criminalité a atteint des niveaux inquiétants avec l'apparition de cartels de drogues, de groupes criminels très organisés, des tueurs à gages, de vols spectaculaires sur la voie publique, etc. La corruption a pour sa part été combattue tièdement, alors même que plusieurs collaborateurs du président García étaient impliqués dans des « affaires » de corruption gouvernementale.

Les contradictions du second gouvernement d'Alan García ont engendré un contexte politique délétère, la moitié de la population s'interrogeant sur la réalité du soi-disant « boom économique » péruvien. En raison de la relative indifférence du gouvernement à l'égard de ses revendications, 59 % de la population se déclarait favorable à un changement du modèle « économique » en juin 2010³. En outre, les sondages révélaient une telle perte de confiance des citoyens dans les institutions politiques de leur pays que tous les scénarios électoraux pouvaient être envisagés.

LE PREMIER TOUR : VICTOIRES ET DÉFAITES DU SYSTÈME PARTISAN

Une très grande dispersion de l'offre électorale a caractérisé le premier tour de cette élection. Treize partis se sont présentés contre 20 aux élections générales d'avril 2006 – dont quatre seulement existent depuis plus de 20 ans, les autres ayant été créés au cours des cinq dernières années. Certains parlent d'un « effondrement du système partisan⁴ » : organisations fragiles, effacement de clivages idéologiques, personnalisation du pouvoir. Dans ce contexte, le vote, loin d'être déterminé par le seul programme du parti, dépendait de variables plus instables comme le charisme, les ressources de l'organisation ou le soutien des médias. C'est pourquoi les stratégies de type « clientéliste » sont apparues comme les plus efficaces. En ce sens, l'analyse du premier tour de l'élection présidentielle péruvienne organisé le 10 avril 2011 doit tenir compte du degré inégal de consolidation des organisations partisans en compétition.

Des cinq candidatures favorites au premier tour, une se positionnait à gauche, une à droite et trois au centre droit. Ces dernières se disputaient le même type d'électorat – la classe moyenne, surtout liménienne – et partageaient le même discours, celui de la préservation du modèle économique, ce qui dans un climat de mécontentement social a porté préjudice à leur campagne. En termes d'image, les trois candidats jouaient la carte de l'expérience : Alejandro Toledo (Perú Posible) a été président par le passé, Luis Castañeda (Solidaridad Nacional) maire de Lima, et Pedro Pablo Kuczynski (Alianza para el Gran Cambio) Premier ministre. Ces trois organisations privilégiaient des campagnes « médiatiques » dans les zones urbaines, profitant du soutien de médias majoritairement liméniens et porte-parole d'un discours officiel. Castañeda, Toledo puis Kuczynski se sont ainsi disputés, dans un premier temps, la tête des sondages. Mais la personnalisation des campagnes a conduit à un délitement du centre droit, avantageant les deux candidats aux antipodes du spectre politique.

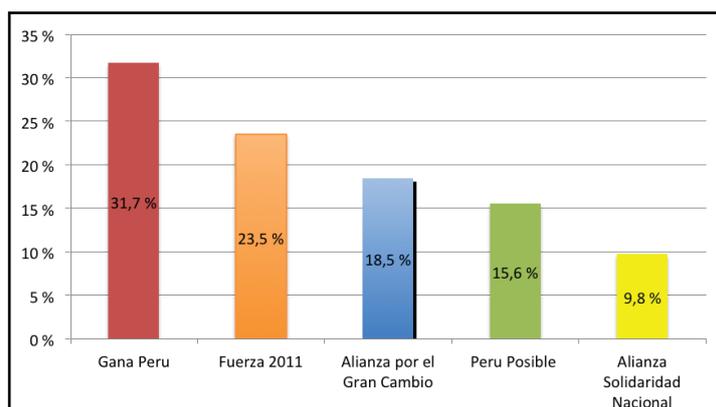
³ D'après une enquête réalisée par l'Institut d'opinion publique de l'Université catholique du Pérou (PUCP). <http://iop.pucp.edu.pe/>

⁴ Cette expression revient au politiste péruvien Martin Tanaka. Voir notamment *Los espejismos de la democracia*, Lima, IEP, 1998.

Ollanta Humala (Gana Perú) et Keiko Fujimori (Fuerza 2011) partageaient certaines caractéristiques. Les deux partis disposaient d'un soutien partisan aux bases solides, notamment parmi les classes populaires, et proposaient des solutions de rupture avec le système actuel en promettant une rénovation des politiques sociales. De son côté, Humala valorisait la composante indigène du pays ; de l'autre, Keiko mettait en avant son identité de mère de famille pour s'attirer un électorat féminin, et son jeune âge pour justifier le besoin de renouveau dans la politique. Enfin, leur style de campagne se caractérisait par des « descentes » (rencontres directes avec la population dans les zones délaissées par l'Etat).

Pour autant, au-delà de leurs affiliations partisans antagonistes, de profondes différences distinguaient les deux candidats. Le nationalisme d'Ollanta Humala, militaire antisystème, s'est constitué comme un discours dit d'extrême gauche qui croisait un indigénisme radical et une critique du néolibéralisme influencée par Hugo Chávez. Dans cette campagne, il a joué la carte de la transparence pour se différencier de sa principale opposante. Keiko, en tant qu'ancienne Première dame du Pérou (1994-2000), apparaissait comme l'héritière de son père qui avait dû démissionner suite à des scandales de corruption et dont le régime était souvent qualifié de dictatorial. Elle représente la droite militariste libérale et son parti, initialement composé d'outsiders, est aujourd'hui une des principales organisations politiques bien que son leader soit emprisonné. Enfin, leur implantation territoriale est elle aussi différente : alors que le fujimorisme récupère la côte nord traditionnellement contrôlée par l'Alliance populaire révolutionnaire américaine (APRA) et reste très implanté dans la capitale, Ollanta Humala est très présent dans le sud andin où son discours trouve un ancrage plus fort.

Graphique 2
Résultats du premier tour des élections⁵



Source : graphique élaboré par Adriana Urrutia à partir des données du Jury national des élections du Pérou (http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/6_10.pdf).

Les candidats de Gana Perú et Fuerza 2011 sont finalement arrivés en tête du premier tour. Si les résultats du premier tour peuvent s'expliquer – pour une fois – par des facteurs structurels comme l'institutionnalisation des partis, cette explication présente des limites. La compétition politique à l'œuvre dans l'entre-deux tours a été surdéterminée par des facteurs externes tels que le poids des médias, ce qui témoigne encore de la fragilité du système partisan.

⁵ Les sept autres partis n'ont pas réussi à atteindre le quota de voix leur permettant de rester inscrits.

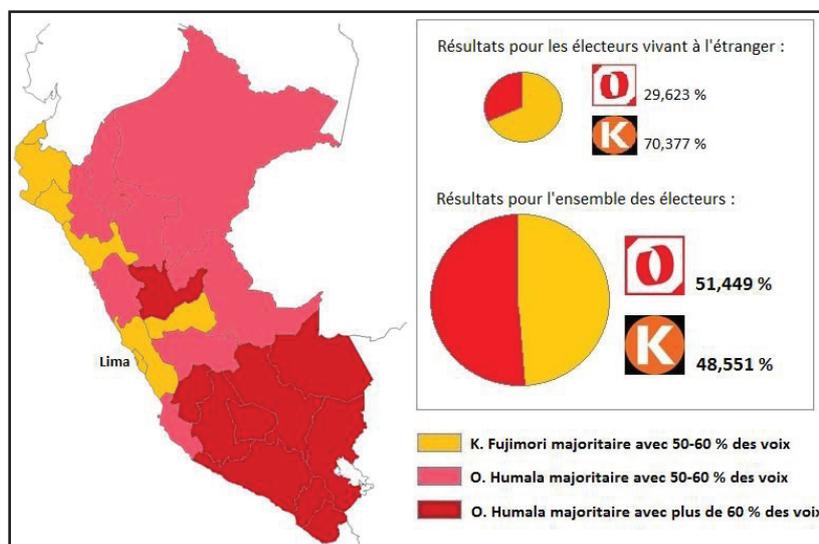
LE SECOND TOUR : LA VICTOIRE D'UNE GAUCHE QUI SE CHERCHE ENCORE

Depuis la fin des années 1990, la société civile s'est réactivée en se mobilisant contre Alberto Fujimori⁶ ; l'entre-deux tours de 2011 a confirmé cette tendance. A l'instar de l'influent Jaime Bayly, la majorité des journalistes a pris position contre le candidat nationaliste. Face à ce qui a été dénoncé comme un « front médiatique contre Humala⁷ », des initiatives ont été prises pour le soutenir en dehors des médias dominants. Ainsi le collectif No a Keiko, qui a cherché à rappeler publiquement les excès de la présidence d'Alberto Fujimori, ou le site internet Antiprensa⁸, qui s'est appliqué à diffuser des propos marginalisés. Blogs et réseaux sociaux ont été des arènes utiles à la campagne nationaliste.

Plus décisif a été le soutien qu'Ollanta Humala s'est attiré de certaines figures éminentes comme le prix Nobel de littérature Mario Vargas Llosa. Réputé pour sa modération politique et son attachement au libéralisme économique, il a annoncé qu'il voterait pour le candidat nationaliste dix jours après le premier tour ; Alejandro Toledo, ancien président et candidat au premier tour, en a fait de même. Le soutien de ces deux figures éminemment modérées a permis de déradicaliser l'image du candidat nationaliste, une tendance encouragée par les conseillers envoyés par le Parti des travailleurs brésilien pour assister le candidat de Gana Perú dans sa campagne.

Autant d'éléments à même d'éclairer la victoire du nationaliste, qui a remporté 51,45 % des voix au second tour. Dans certaines régions, essentiellement andines, Humala a obtenu des scores qui frôlaient les 80 %. A Puno, où d'importantes protestations de mineurs agitaient la région depuis plusieurs semaines, 77,89 % des électeurs ont soutenu l'option nationaliste. Des scores qui lui ont permis de contrebalancer la majorité fujimoriste à Lima (57,89 %) et à l'étranger.

Graphique 3
Répartition des résultats du second tour des élections présidentielles



Source : Carte élaborée par Doris Buu-Sao d'après les données du Bureau national des processus électoraux, organe public chargé de l'observation des élections (ONPE : www.onpe.gob.pe/index.html)

⁶ En particulier lors de l'emblématique Marcha de los cuatro suyos du 26 au 28 juillet 2000.

⁷ « Se ha formado un frente mediático contra Humala », *La República*, 5 mai 2011.

⁸ www.antiprensa.pe/

Ollanta Humala, une fois élu, ne peut pas ignorer les éléments les plus modérés qui lui ont permis d'accéder à la présidence. Son parti n'a remporté que 47 des 130 sièges au Congrès, et les nationalistes vont devoir s'allier avec les 21 députés de la coalition d'Alejandro Toledo pour espérer obtenir la majorité parlementaire. C'est à la lumière de ces difficultés que l'on peut comprendre les contradictions qui se sont manifestées dès l'investiture du nouveau président. Le 28 juillet 2011, Humala prête serment sur la Constitution de 1979, votée par la junte militaire alors au pouvoir et abrogée en 1993⁹. En se réclamant de l'héritage d'un gouvernement militaire aux accents révolutionnaires, Humala semble confirmer le radicalisme que ses détracteurs lui prêtent. La composition du nouveau gouvernement traduit cependant un souci de modération, avec la présence d'entrepreneurs et d'anciens collaborateurs d'Alejandro Toledo. L'appel au consensus était au cœur du programme présenté par le Premier ministre Salomon Lerner au Congrès le 25 août 2011. A l'issue de ce discours mesuré, 90 des 130 députés avaient accordé leur confiance au nouveau gouvernement. De quoi rassurer les investisseurs dont l'inquiétude avait provoqué, au lendemain du second tour, une chute de 12,5 % à la Bourse de Lima.

Le style de la présidence Humala reste donc très incertain, et l'on peut s'interroger sur la façon dont la gauche gouvernera le Pérou. D'importantes réformes sociales ont été annoncées, telles qu'une hausse de 25 % du salaire minimum, une pension pour les personnes âgées en situation de pauvreté, ou encore des bourses universitaires pour les étudiants issus de familles à bas revenus. Le financement de ces mesures devrait être en partie assuré par la hausse des impôts sur les entreprises minières : en versant environ un milliard de dollars supplémentaires par an, elles contribueront pour une part importante – quoique fluctuante en fonction du dynamisme de l'industrie extractive – au revenu national. Mais l'attitude du jeune président vis-à-vis des secteurs économiques est bien plus conciliante que lors de sa candidature en 2006. Le rapprochement d'Humala avec le Parti des travailleurs brésiliens permet de mieux comprendre la réorientation du programme nationaliste. Et les nombreux projets de coopération économique entre le Brésil et le Pérou, notamment en termes de transports et d'énergie, sont autant d'incitations à opter pour la négociation, plutôt que pour la nationalisation. En sapant l'influence d'Hugo Chávez sur Ollanta Humala et son équipe, le Brésil semble contribuer à créer au Pérou une gauche de gouvernement qui tient plus de la social-démocratie que du radicalisme vénézuélien.

⁹ La Constitution actuelle a été adoptée par référendum suite à la dissolution forcée du Congrès par Alberto Fujimori le 5 avril 1992.

Le processus électoral au Guatemala : quel panorama pour la citoyenneté et la démocratie ?

Ana-Isabel Braconnier De León

Le 11 septembre 2011, le Guatemala a tenu ses élections présidentielles, municipales et législatives. Le taux de participation a dépassé 69 %, ce qui constitue un record depuis les premières élections libres et transparentes en 1985¹. Après 26 années passées à bâtir une démocratie formelle et six processus électoraux organisés dans le cadre d'un régime politique civil, le Guatemala connaît de grandes difficultés pour établir une culture démocratique durable et consolider des institutions susceptibles de garantir « la vie, la liberté, la justice, la sécurité, la paix et le développement intégral de la personne² ».

La situation sociale 2011 est complexe et présente de véritables défis pour le prochain gouvernement élu au suffrage universel. Au cours des années 2008-2009, 12 790 morts violentes ont été recensées. Le taux d'impunité s'élève à 99,75 %, c'est-à-dire qu'à peine 1 % des crimes font l'objet d'une condamnation³. En 2005, 50,9 % des guatémaltèques vivaient dans la pauvreté, 71,3 % de la population était employée dans l'économie informelle et 19,5 % des adultes étaient analphabètes⁴. Les chiffres font état d'une situation globale d'insécurité citoyenne. Ainsi, nombre de Guatémaltèques estiment aujourd'hui qu'il y a plus de violence en temps de paix qu'en temps de guerre. La démocratie n'arrive pas à assurer les besoins les plus élémentaires de ses citoyens. Les enquêtes d'opinion estiment qu'entre 51 et 57 % de la population est en désaccord avec le gouvernement social-démocrate de Álvaro Colom⁵.

Le processus électoral 2011 a dévoilé les différents niveaux de conflictualité au Guatemala. Il a été marqué par des discours, des événements et des phénomènes qui ont structuré l'arène politique et qui annoncent une nouvelle configuration de la vie politique et électorale pour l'avenir.

LES PARTIS POLITIQUES ET LA CAMPAGNE ÉLECTORALE : ENTRE CONSOLIDATION ET ILLÉGALITÉ DES PRATIQUES DANS LA DÉMOCRATIE

Depuis 1985, année des premières élections civiles après 36 ans de gouvernements militaires, le Guatemala n'a jamais connu autant d'organisations politiques. En 2011, le Tribunal suprême électoral (TSE) a inscrit 28 mouvements politiques, qu'il s'agisse de partis politiques en lice aux élections présidentielles ou de comités civiques participant aux municipales. Le Guatemala s'est toujours caractérisé par l'alternance des partis au pouvoir exécutif. Depuis 1985, aucun parti n'a été réélu, ce qui génère *de facto* une rupture tous les quatre ans dans les plans de gouvernement et la mise en œuvre des politiques publiques. L'absence de planification à long terme avive le mécontentement citoyen (cf. Annexe). La situation en 2011 était quelque peu différente, dans la mesure où l'épouse du président sortant Colom, Sandra Torres, souhaitait se présenter sous les couleurs du même parti, l'Unión Nacional de la Esperanza (UNE), pour succéder à son mari. Les sondages la plaçaient en deuxième position jusqu'à ce que sa candidature soit rejetée en août pour inconstitutionnalité. L'UNE n'a donc pas présenté de candidat.

¹ Tribunal Supremo Electoral, <http://resultados2011.tse.org.gt/>, consulté le 14 septembre 2011.

² Constitution politique de la République du Guatemala, art.2 « Devoirs de l'Etat », 1985.

³ Chiffre donné par la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, 2010.

⁴ PNUD, *Guatemala : hacia un Estado para el desarrollo humano*, octobre 2010.

⁵ FLACSO Guatemala, « Guatemala. ¿Es aún posible? », *Diálogo*, n°9, janvier 2010.

S'il est généralement admis que le pluralisme partisan est signe de bonne santé démocratique, ce n'est pas le cas pour le Guatemala. L'existence de ces 28 mouvements politiques est plutôt caractéristique d'un système politique qui régule mal la représentation des intérêts citoyens. La fragmentation du paysage partisan reflète l'ampleur de la fracture sociale et la diversité des intérêts particuliers qui cherchent à être entendus. La construction de l'intérêt général n'apparaît que plus difficile.

Le pays a été peint aux couleurs des différents partis et l'activité législative interrompue dès le mois de novembre 2010. La campagne électorale a débuté un an avant les élections, alors que le TSE ne l'a officiellement ouverte que le 2 mai 2011. La propagande électorale s'est construite sur la base du marketing commercial, adoptant les stratégies des publicitaires dans les médias et sur les voies publiques. Vide de contenu et responsable d'une intense pollution visuelle et sonore, la communication politique a été centrée sur les visages des candidats, leurs slogans et logos. De plus, le travail de consolidation des bases de soutien électoral a fait de cette campagne l'une des plus coûteuses en Amérique latine – 689 millions de quetzales, soit près de 70 millions d'euros, montant qui dépasse largement ceux autorisés par le TSE⁶. Etant donné que les partis n'ont officiellement déclaré qu'une partie du financement de leur campagne et que les noms des membres figurant sur leurs listes sont souvent ceux de narcotraficants notoires, il est fort possible que la plupart des partis politiques soient financés et soutenus par le crime organisé. Des études régionales ont mis en évidence les relations qui se tissent entre groupes criminels et politiques, confirmant l'existence de financements occultes des campagnes et, par conséquent, de relations clientélistes entre les gouvernements et les groupes qui ont facilité leur victoire électorale⁷.

D'autre part, à l'occasion de ces élections, une corrélation a été établie entre les ressources des partis et les intentions de vote. En effet, plus le parti est riche et visible dans l'espace public, plus les intentions de vote en sa faveur sont élevées. Les sondages plaçaient en tête le Partido Patriota (PP) (entre 30 et 40 %), suivi de la UNE (entre 15 et 20 %), puis Libertad Democrática Renovada (Lider) en troisième place (entre 15 et 20 %). Après le retrait de l'UNE, Lider est donc passé en deuxième position, loin derrière le PP⁸.

La question du financement mise à part, la campagne électorale 2011 s'est caractérisée par la tenue de grands débats présidentiels médiatisés lors desquels les candidats des quatre principaux partis – PP, UNE, Lider et Compromiso, Renovación y Orden (CREO) – ont présenté leurs propositions pour « un meilleur Guatemala » ainsi que leur plan de gouvernement. Ainsi, le PP visait à combattre l'insécurité par la voie de la *mano dura*⁹ et l'augmentation de la présence policière dans les rues. La UNE faisait de la lutte contre la pauvreté sa priorité par le biais des programmes sociaux de Cohesión Social¹⁰. Lider a construit sa proposition, entre autres, autour de l'application de la peine de mort comme moyen de combattre la criminalité, et CREO misait sur l'amélioration du système d'éducation nationale pour faire face aux problèmes structurels. Bref, les enjeux qui dominaient les discours s'articulaient autour de l'insécurité, la perte des valeurs citoyennes, la pauvreté et les faiblesses du système éducatif.

Des relents d'autoritarisme étaient perceptibles dans les propositions des candidats, avec des promesses populistes et des visions réductrices des problèmes structurels qui handicapent le fonctionnement de l'Etat, dans le domaine de la fiscalité, la justice et le respect des droits de l'Homme. Les quatre partis de gauche, regroupés dans le Frente Amplio, présentaient une proposition différente ciblant le développement rural et des stratégies pour diminuer les inégalités socio-économiques.

⁶ Chiffre donné par la coalition Mirador Electoral, http://miradorelectoralguatemala.org/wordpress/?page_id=79

⁷ Voir par exemple Insight Crime, « Grupos de poder en Petén : Territorio, política y negocios », 1^{er} août 2011.

⁸ Encuestas Libres du journal *Prensa Libre*, www.prensalibre.com/elecciones2011/la_encuesta/

⁹ La *mano dura* est une stratégie mise en œuvre en Amérique centrale dans les années 2000 qui consiste à combattre la criminalité en appliquant la doctrine de la Tolérance 0.

¹⁰ Ensemble de politiques publiques visant à combattre la pauvreté, inspirées des politiques brésiliennes de Bolsa familia.

La scène politico-électorale 2011 a été marquée par un retour en force du passé, lorsqu'est apparu en tête des sondages un général retraité, Otto Pérez Molina, qui a activement participé à la guerre civile (1960-1996), avec plusieurs membres de son entourage proche, et qui est accusé de génocide par la Cour interaméricaine des droits de l'Homme. Les organisations sociales et certains médias ont divulgué des éléments de son sinistre passé, en mettant en garde contre un retour des politiques autoritaires et une remilitarisation du pays sous prétexte de lutte contre le crime organisé (les accords de paix de 1996 condamnaient toute présence militaire systématique sur le territoire national). Par ailleurs, la séparation de l'Eglise et de l'Etat n'a pas été respectée dans les discours politiques. Trois des candidats à la présidence sont ouvertement évangéliques et se sont adressés aux fidèles à la manière d'un prédicateur. Le recours aux références évangéliques est apparu comme une stratégie payante dans une société où environ 30 % de la population pratique cette religion.

Parallèlement à ce retour du passé, d'importants changements ont pu être constatés lors de cette campagne. Le nombre de candidatures féminines à des charges électives n'a jamais été aussi élevé, avec trois candidates à l'élection présidentielle et trois autres à la vice-présidence. Parmi les dix principaux partis, six ont fait une place aux femmes dans leur « ticket » pour la présidentielle. De même, sans atteindre les mêmes proportions, les candidatures de femmes aux élections parlementaires ont augmenté. Du côté de la société civile, les organisations de femmes ont suivi de près le processus électoral et se sont positionnées politiquement en appuyant des partis ou en appelant au vote. Plus particulièrement, quelques organisations de femmes indiennes, la catégorie socio-ethnique historiquement marginalisée, se sont prononcées publiquement pour soutenir ces élections.

La participation des jeunes a également été massive. Représentant près de 35 % de la population, les jeunes âgés de 18 à 30 ans ont activement participé aux élections législatives. Les organisations sociales de jeunes se sont montrées très actives lors de la campagne, interpellant les candidats sur leur programme de gouvernement et se montrant vigilants à l'égard d'éventuels dérapages. Même si ces deux catégories sociales demeurent sous-représentées, leur participation augmente et les pratiques citoyennes se consolident. Une conséquence de ce rajeunissement a été l'important recours aux médias sociaux¹¹. Ces nouveaux espaces de communication ont été exploités pour organiser, par exemple, des débats et des échanges d'opinion entre les porte-parole des partis et les citoyens internautes. La population indienne reste en revanche toujours majoritairement exclue en termes de participation et de représentation.

Quelques semaines avant le 11 septembre, le mouvement des « un million d'indécis » a organisé le dernier débat présidentiel afin de clarifier les positions de chaque candidat, et une importante campagne d'incitation au vote a été lancée par le TSE et la Procuraduría de los Derechos Humanos, le médiateur guatémaltèque. Ces efforts ont donc porté leur fruit.

AUX URNES : PARTICIPATION MASSIVE ET CORRUPTION. LES PROJECTIONS POUR LE FUTUR

Chargé de l'organisation du processus électoral, le TSE a été soupçonné de partialité (notamment en faveur du PP) et accusé de manquer d'autorité. Les soupçons ont été alimentés par son incapacité à pénaliser les partis ayant commencé à faire campagne avant que celle-ci n'ait officiellement débuté, à exiger la transparence concernant les sources de financements ou encore à faire respecter sa décision de ne pas autoriser la candidature de Sandra Torres¹². Enfin, le TSE a validé l'inscription à la députation

¹¹ Réseaux sociaux du type Facebook, Twitter et autres.

¹² Cette dernière affaire a finalement été tranchée par la Cour constitutionnelle. La candidature de Torres a été déclarée inconstitutionnelle car l'article 185, § c. de la Constitution dispose qu'un parent de l'actuel président ne peut participer aux élections suivantes. Colom et Torres ont divorcé le 8 avril 2011 afin que sa candidature soit acceptable. Cependant, aucune Cour ne l'a accepté. Harold Caballeros de VIVA-EG s'est trouvé confronté à une situation similaire (art.185, § f.) en raison de son activité passée (pasteur d'une église évangélique) mais ayant renoncé à cette profession sept ans auparavant, sa candidature a été validée.

de candidats qui étaient sous le coup de condamnations pour corruption¹³. Pour toutes ces raisons, le TSE a fait l'objet d'une haute surveillance à l'heure du dépouillement des votes.

En dépit de la présence importante d'observateurs nationaux (universités, organisations sociales) et internationaux (Organisation des Etats américains, OEA), actifs un mois avant le 11 septembre, le dépouillement a été excessivement lent et les résultats n'ont été connus que le lendemain de l'élection.

Ainsi, la participation électorale a été massive et globalement bien organisée. Le Guatemala, pays majoritairement rural, possède une forte tradition d'abstentionnisme, due à l'éloignement des bureaux de vote et au fait que les populations indiennes ont longtemps été dépourvues de cartes d'électeur. Or, le 11 septembre, la participation des populations indiennes, des femmes et des jeunes a été importante, signe de progrès dans l'exercice de la citoyenneté au Guatemala. Il faut signaler que la participation des femmes dans les zones économiquement défavorisées s'explique principalement par une manipulation de la part de la UNE qui a exigé leur inscription et le vote partisan en échange des bénéfices de Cohesión Social. Mais dans le même temps, une campagne très active a été menée, principalement dans les espaces urbains, pour inciter à l'abstention. Les villes, principalement, sont frappées par un certain désenchantement vis-à-vis de la démocratie néolibérale « à la guatémaltèque » qui n'offre aucune possibilité de réformer les structures historiques d'inégalités et qui, au contraire, semble défendre les positions de l'oligarchie agro-exportatrice traditionnelle et corporatiste, bénéficiant aujourd'hui de surcroît du soutien du crime organisé. Sur les murs de nombreuses maisons on pouvait lire « fraude, cirque électoral ». Dans deux communes, les bulletins ont été brûlés en signe de mécontentement.

Les traditionnels scandales de corruption et d'achat de vote n'ont pas disparu. Les médias ont révélé que les citoyens des campagnes avaient bien souvent été incités à voter pour certains partis en échange de nourriture ou d'argent. D'autres situations ont été décrites où des électeurs étaient convaincus que des caméras installées dans les bureaux de vote allaient permettre de savoir pour qui ils avaient votés. En clair, même si la participation a été élevée, il est sans doute prématuré d'en conclure que des progrès significatifs ont été réalisés en termes d'exercice de la démocratie.

Le premier tour de l'élection présidentielle a été remporté par Otto Pérez Molina (PP) avec 36,01 % des suffrages. Il est suivi par Manuel Baldizón (Lider) avec 23,21 %. La majorité des sièges au Parlement sera occupée par le PP ainsi que la plupart des mairies. Le second tour, tenu le 6 novembre, a emmené le PP au pouvoir exécutif (53,74 % des votes), avec une importante participation de 60,83 %¹⁴.

En guise de conclusion, il est important de rappeler que la démocratie au Guatemala connaît une crise de forme et de contenu. L'Etat de droit est structurellement malade et les institutions étatiques font preuve d'un manque d'autorité flagrant pour faire respecter la loi. Les partis se sont appuyés sur le crime organisé, ce qui compromet l'avenir et engage le gouvernement, national et local, dans une relation de dépendance vis-à-vis de ce dernier. Compte tenu de ce contexte, une proposition de réforme de la loi électorale et des partis politiques est examinée par le Parlement, qui tente de pallier les vides et les contradictions législatives en la matière. Si, d'un point de vue quantitatif, ces élections ont témoigné de la bonne santé de la démocratie guatémaltèque, d'un point de vue qualitatif, le clientélisme, les menaces, les pratiques douteuses et, surtout, l'ignorance et le manque d'information des électeurs ont rendu le vote dépendant des offres populistes, au point que l'Etat guatémaltèque est en passe de devenir un véritable narco-Etat.

¹³ Par exemple, Alfonso Portillo, ex-président et candidat au Parlement, est actuellement en prison, reconnu coupable de détournement d'argent.

¹⁴ Tribunal Supremo Electoral, <http://resultados2011.tse.org.gt/>, consulté le 7 novembre 2011.

ANNEXES

Les panneaux dénoncent les irrégularités et font preuve d'inconformité.



« 7 présidents (depuis 1985) ont volé Q900 mille millions. Raz-le-bol »
Crédit : Rodrigo Aguirre



Source : *La prensa* (Nicaragua), « Otro candidato inscrito para las elecciones », in laprensa.com.ni, consulté le 12 septembre 2011.



Peintures dans les roches des montagnes au bord de l'autoroute panaméricaine. Les couleurs identifient les partis : vert = UNE, orange = PP, jaune, rouge, noir = CREO, rouge = Lider.

Crédit : Rodrigo Aguirre



Cette photo témoigne de la communication politique à outrance sur les voies publiques.

Source : *Prensa Latina*

Résultats du premier tour (11 septembre 2011)

Partis politiques	Candidats à la présidence et à la vice-présidence	% de votes pour les présidentielles	Sièges au Parlement
Patriota (PP)	Otto Pérez Molina – Roxana Baldetti	36,2	58
Libertad Democrática Renovada (Lider)	Manuel Baldizón – Raquel Blandón	23,21	14
Compromiso, Renovación y Orden (CREO)	Eduardo Suger – Laura Reyes	16,38	14
Unión del Cambio Nacional (UCN)	Mario Estrada – Mauricio Urruela	8,57	13
Coalition Visión con Valores et Encuentro por Guatemala (VIVA-EG)	Harold Caballeros – Efraín Medina	6,15	6
Coalition Frente Amplio (Winaq, URNG, Maiz, Alternativa Nueva Nación-ANN)	Rigoberta Menchú – Aníbal García	3,27	2
Avanzada Nacional (PAN)	Juan Gutierrez – Carlos Zúñiga	2,76	2
Unionista (PU)	Patricia de Arzú – Álvaro Hugo Rodas	2,18	1
Centro de Acción Social (CASA)	Alejandro Giamattei – Oscar Zamora Solando	1,04	0
Acción de Desarrollo Nacional (ADN)	Adela de Torrebiarte – Antonio de León	0,43	0
Coalition UNE-GANA	-	-	47
Victoria	-	-	1
FCN	-	-	0
FRG	-	-	0

Source : Tribunal Supremo Electoral, <http://www.tse.org.gt/>, consulté le 12 septembre 2011.

Elections générales en Haïti : retour sur un processus inachevé

Marie Doucey

Les 28 novembre et 20 mars derniers, les Haïtiens étaient appelés aux urnes afin d'élire au scrutin uninominal à deux tours leur nouveau président, l'ensemble des députés et un tiers des sénateurs. L'élection du très populaire musicien Michel Martelly, un outsider et novice en politique, offre matière à réflexion quant au signal fort envoyé par l'électorat haïtien et témoigne d'une volonté marquée pour le changement. Pour autant, l'élection massive de parlementaires issus de la mouvance politique du président sortant René Préval trace le contour d'un paysage politique d'ores et déjà miné par des dynamiques contradictoires. Un nécessaire retour sur le contexte et le déroulement du processus électoral permettra sans doute de comprendre les multiples enjeux et défis auxquels se confronte déjà le président nouvellement élu.

PARI TENU

Les élections générales haïtiennes ont bel et bien eu lieu. Aussi évident que cela puisse paraître, rien n'était pourtant gagné d'avance en Haïti, après que le tremblement de terre meurtrier du 12 janvier 2010 est venu décimer le cœur économique et institutionnel du pays, tuant quelque 230 000 personnes et jetant dans la rue plus d'un million de personnes. Le calendrier électoral prévoyait initialement la tenue des élections le 28 février 2010. Ce n'est que 11 mois après la plus grosse catastrophe humanitaire qu'ait jamais connue ce pays que les autorités ont malgré tout réussi à organiser les deux tours des élections présidentielle et législative. Un défi logistique et budgétaire d'autant plus difficile à relever qu'Haïti souffrait déjà auparavant d'une faiblesse institutionnelle chronique et d'un manque d'infrastructures évident. Au moment des élections, les équipes ministérielles travaillaient toujours sous des tentes et les camps de déplacés occupaient encore le moindre espace public de Port-au-Prince. Plus encore, l'épidémie de choléra qui sévissait depuis un mois avait déjà fait plusieurs milliers de morts, et les précautions sanitaires visant à éviter les rassemblements publics pour limiter les risques de propagation du virus étaient difficilement compatibles avec le lancement de la campagne électorale. Enfin, la tâche était d'autant plus ambitieuse que la mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), principal partenaire logistique et financier du processus électoral, voyait sa présence largement contestée et sa légitimité écornée après la polémique entourant l'origine de l'épidémie de choléra. Bien que les Nations Unies ne l'ait jamais établi comme tel, plusieurs rapports d'experts médicaux et les résultats de laboratoire confirment que le *vibrio cholerae* aurait été importé en Haïti par des soldats du bataillon népalais de la MINUSTAH. Des mouvements de colère se sont manifestés en plusieurs endroits à l'approche des élections, faisant craindre une nouvelle déstabilisation d'un pays déjà profondément fragilisé.

Ainsi, malgré une participation relativement faible¹ et un premier tour assez chaotique, la tenue du processus électoral, analysée dans un contexte plus large, reste dans son ensemble un succès. Contrairement à ce qui était redouté, le processus ne s'est pas accompagné d'incidents majeurs ni de violence. Peu de médias se sont d'ailleurs donnés la peine de souligner le bon déroulement des élections, alors qu'au lendemain du second tour, une note de presse du Secrétaire général des Nations Unies félicitait « le peuple d'Haïti et les autorités haïtiennes pour la conduite réussie des élections² ». Enfin, la

¹ 23 % de participation au premier tour, taux qui aurait presque doublé au second tour.

² « Secretary-General congratulates Haiti on 'successful' run-off ballot », Department of Public Information, 21 mars 2011. www.un.org/News/Press/docs/2011/sgsm13462.doc.htm

tenu des élections dans un contexte national aussi incertain témoigne d'une volonté clairement affirmée d'enraciner la démocratie en Haïti, dans une nation vieille de plus de 200 ans mais qui n'a connu sa première élection libre et démocratique qu'en 1990. La proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle consacrant la victoire de Michel Martelly a fait l'effet d'un coup de tonnerre au sein de la classe politique et intellectuelle haïtienne. Toutefois, nul ne saurait nier que ces élections ont été libres, la voix des urnes finissant par l'emporter sur les tentatives de fraudes et les calculs politiques. Il reste néanmoins à comprendre pourquoi la population haïtienne a confié à un chanteur inexpérimenté la lourde tâche de redresser une nation effondrée.

CAFOUILLAGES POLITIQUES

Les dernières élections ont mis en évidence la triangulaire parfois conflictuelle entre l'électorat, les candidats et le Conseil électoral provisoire (CEP)³. Bien qu'il se soit déroulé de manière globalement satisfaisante, le processus électoral traduit néanmoins une grande faiblesse institutionnelle. Tout d'abord, la multiplicité des forces politiques en présence à l'aune d'élections aussi importantes pour le pays tend à discréditer le processus : 19 candidats se présentaient à l'élection présidentielle, et 68 partis ou formations politiques ont été agréés par le CEP. Le niveau de fragmentation politique conjugué à l'absence de lignes idéologiques fortes fragilise le système électoral dans son ensemble, en même temps qu'il brouille la visibilité des candidats auprès de l'électorat. Certaines figures sont connues de tous et leur candidature était hautement prévisible (anciens ministres, plusieurs anciens candidats, etc.) tandis que d'autres étaient inconnues au sein même de la classe politique. Par ailleurs, le parti Fanmi Lavalas de l'ancien président Jean-Bertrand Aristide a été exclu du processus électoral, notamment à cause de son implication dans les violences politiques commises en 2004. Pourtant, ce parti reste très populaire en Haïti, et de nombreux candidats affiliés à Lavalas se sont présentés sous d'autres couleurs pour voir leur candidature validée par le CEP. Le jeu des alliances opportunistes contribue davantage à ébranler l'échiquier électoral et à discréditer une classe politique en mal de popularité. Par ailleurs, le retour d'Aristide en Haïti, à la veille du second tour et après sept ans d'exil en Afrique du Sud, a généré un malaise palpable parmi l'élite politique du pays, dans le même temps qu'il envoyait un signal fort à l'électorat populaire. Dans tous les cas, il a su monopoliser les médias durant quelques temps, détournant ainsi l'opinion publique des enjeux fondamentaux de la campagne. Les élections se sont déroulées dans une période d'une grande complexité politique, car c'est à la mi-janvier que l'ancien dictateur Jean-Claude Duvalier avait également décidé de faire son retour en Haïti après 25 ans d'exil en France. Son arrivée sur l'île a semé le trouble, et la mascarade judiciaire des policiers venus l'interpeller à son hôtel n'a trompé personne. Le dictateur était relâché quelques heures plus tard, sans être inquiété. Il ne sera vraisemblablement pas jugé pour ses crimes. Cette situation questionne une fois de plus la capacité de l'Etat haïtien à assurer ses fonctions régaliennes premières et ralentit davantage le processus de construction d'un Etat de droit. Le processus électoral en lui-même a été entaché dès le premier tour par des suspicions de fraude, immédiatement après que le CEP eut annoncé les résultats préliminaires donnant gagnants Mirlande Manigat (31 %) et Jude Célestin (22 %). De nombreuses manifestations sont venues dénoncer les irrégularités du CEP qui favorisait le poulain du président sortant René Préval. L'enjeu était d'autant plus important que seul 1 % des suffrages exprimés départageait Jude Célestin et Michel Martelly, arrivé en troisième position. Les observateurs des élections avaient rapporté plusieurs incidents à l'issue du premier tour du scrutin : désorganisation, bourrages d'urnes, intimidation des

³ Le Conseil électoral provisoire est l'instance électorale censée remplir temporairement les fonctions du Conseil électoral permanent, qui devrait être créé, conformément à la Constitution de 1987. Cependant, le Conseil électoral provisoire existe depuis près de 25 ans et reste une des institutions phare de l'architecture d'Etat en Haïti.

électeurs. La situation a vite pris de l'ampleur après l'appel de la majorité des candidats (12 sur 19) à annuler les élections. Une mission de l'Organisation des Etats américains (OEA), diligentée par René Prével, a confirmé les irrégularités et invalidé les résultats préliminaires. Sous pression de l'OEA et après une visite d'Hillary Clinton en Haïti, le parti du président sortant INITE⁴ a décidé de retirer Jude Célestin de la course. A l'issue du second tour, le candidat Michel Martelly était élu à la présidence avec 67,7 % des voix. Les législatives, moins médiatisées, ont néanmoins été problématiques : la mission conjointe de l'OEA-CARICOM (Communauté des Caraïbes) et les Etats-Unis ont demandé au CEP l'éviction de 19 parlementaires issus de la plateforme INITE du président sortant. Malgré cela, INITE reste une force politique majeure dans les deux chambres avec 32 % des députés et 16 % des sénateurs, alors que la plateforme politique qui a prêté ses couleurs à Michel Martelly, Repons Paysans, ne possède que trois sièges sur l'ensemble des deux chambres.

PORTRAIT D'UN OUTSIDER

Au-delà des débats techniques ayant entouré les deux tours du scrutin, il est intéressant de se pencher sur les raisons de l'élection de Michel Martelly à la présidence d'Haïti. Personne n'avait pris au sérieux sa candidature, et ce n'est qu'à l'approche du second tour que l'élite intellectuelle et politique du pays a commencé à croire en sa possible élection. Davantage connu pour ses pitreries sur scène et ses mœurs légères, novice en politique et ne possédant aucune expérience significative pour exercer cette fonction, Michel Martelly est un outsider et son profil contraste avec les personnalités politiques traditionnelles, souvent formées dans les meilleures écoles occidentales. Alors qu'Haïti peine à se relever, pourquoi la population a-t-elle élu un candidat qui de toute évidence n'a pas les compétences requises ? Visiblement, la majorité des votants a voulu rendre public son mécontentement, exprimant une profonde désillusion envers le gouvernement en place et envers la classe politique traditionnelle dans son ensemble. Car si René Prével peut se targuer – à juste titre – d'avoir contribué à relativement stabiliser Haïti, son mandat se caractérise surtout par une lourde inertie : il n'aura démontré ni la capacité ni l'ambition de mettre son pays sur la voie du développement. Le dynamisme de Michel Martelly vient contraster singulièrement l'engourdissement dans lequel René Prével s'était installé. Par ailleurs, la popularité légendaire du chanteur de *kompa*⁵ et sa campagne très professionnelle ont contribué à séduire un électorat populaire en quête de renouveau. Cette élection marque au fond la victoire des stratégies de communication sur la politique traditionnelle, et dénote un certain populisme chez un candidat organisant ses meetings électoraux comme des concerts. Il a aussi probablement bénéficié du transfert des votes Lavalas, Aristide comptant surtout ses favoris chez les jeunes défavorisés. Enfin, les ambitions politiques de Martelly ont eu soin de ne pas heurter la toute-puissante élite économique. Le chanteur ne trouvait guère d'opposition que dans le microcosme d'intellectuels de Port-au-Prince, qui ne voyaient pas en lui un présidentiable capable d'administrer un pays exsangue. Cette opposition soutenait au second tour l'ancienne professeure de droit et constitutionnaliste Mirlande Manigat, ex-Première dame qui, bien qu'extrêmement compétente, manquait de leadership et ne possédait certainement pas le charisme, les moyens financiers ni les réseaux de son adversaire. L'analyse de la journaliste haïtienne Nicole Siméon conclut avec pertinence que le « style fantasque [de Michel Martelly] a servi d'exutoire face aux grandes difficultés que vivent les plus pauvres en Haïti et l'admiration pour le personnage s'est reportée sur le candidat⁶ ».

⁴ Terme créole pour « unité ».

⁵ Musique populaire haïtienne.

⁶ « L'élection de Michel Martelly est une gifle pour la classe politique haïtienne », *L'Express*, 6 avril 2011.

PERSPECTIVES D'AVENIR

La liesse des partisans de Michel Martelly ne doit pas faire oublier la crise de leadership dans laquelle se trouve Haïti plusieurs mois après son élection. En septembre 2011, cinq mois après son investiture, le président n'avait toujours pas de Premier ministre, chacune de ses propositions ayant été tour à tour rejetée par le Parlement. Il se limitait donc à liquider les affaires courantes, et aucun grand chantier n'a été lancé durant cette période. L'élection de Michel Martelly ne procède pas d'un vote partisan, car son électorat ne lui a pas été fidèle lors des législatives. Les deux chambres du Parlement sont massivement contrôlées par la force politique INITE qui se montre capable de bloquer le processus de formation du gouvernement, ternissant dès les premiers mois l'image du nouveau chef de l'Etat. Malgré cette élection très médiatisée, René Prével tire toujours dans l'ombre les ficelles du jeu politique. Ce bras de fer compromet déjà l'instauration d'une culture politique nouvelle, et témoigne d'un manque de communication palpable entre les différentes institutions étatiques.

L'incapacité du président à faire valider son candidat pour la primature pendant les premiers mois de son mandat a écorné l'enthousiasme des premiers jours, un luxe qu'Haïti ne pouvait guère s'offrir. Après deux tentatives infructueuses, la candidature à la primature de Gary Conille a finalement été ratifiée début octobre 2011 par le Parlement. Ancien haut fonctionnaire de l'ONU et chef de cabinet de l'ancien président des Etats-Unis Bill Clinton à la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH)⁷, sa bonne connaissance des rouages et mécanismes de l'aide internationale pourrait rasséréner les bailleurs, réticents sinon méfiants quant aux capacités réelles de l'administration publique haïtienne à délivrer les biens et services attendus par la population. Il connaît également la réalité de son pays, pour y avoir exercé son ancienne profession de médecin. Néanmoins, Gary Conille n'avait jusqu'à présent pas vraiment traité avec la classe politique haïtienne, ses inerties, ses contradictions et ses contre-pouvoirs⁸. Le risque d'être pris en tenaille entre un président qui tire sa légitimité du vote populaire et un parlement qui, seul, a le pouvoir de le destituer est réel. Il devra faire preuve de grandes compétences politiques afin de dépasser les querelles intestines et relever l'énorme défi du décollage socio-économique du pays.

Les enjeux de pouvoirs qui ont mobilisé l'attention publique pendant la période post-électorale posent de sérieuses questions sur la cohabitation future des forces politiques en présence et sur la stabilité du pays à moyen terme. Les chantiers qui attendent le prochain gouvernement sont pourtant de taille. Il s'agira avant tout de lancer la reconstruction effective du pays selon les mots de Bill Clinton : « *build back better* ». Le relogement des personnes vivant encore sous des tentes dix mois après le séisme, le déblaiement des gravats qui entravent toujours les voies publiques et la gestion de l'épidémie de choléra figurent parmi les toutes premières priorités. D'un point de vue plus structurel, le nouveau gouvernement devra redynamiser l'économie, stabiliser durablement le pays, développer l'éducation et tenter d'attirer la diaspora qualifiée. Il faudra rassurer aussi les marchés, car de nombreux investisseurs étrangers ralentissent leurs projets économiques face au blocage qui semble vouloir perdurer. L'incertitude politique que vit Haïti depuis le début des élections freine également les bonnes intentions des bailleurs internationaux. Ils attendent du gouvernement un signal clair et une capacité opérationnelle significative afin de financer des projets viables, à partir des promesses de dons faites au lendemain du tremblement de terre. L'impasse politique doit être surmontée afin de ne pas condamner toute initiative future.

⁷ Commission créée après le tremblement de terre et co-présidée par Bill Clinton et l'ancien Premier ministre Jean-Max Bellerive (www.cirh.ht).

⁸ La Constitution de 1987, établie peu après la dictature des Duvalier, a notamment consacré un pouvoir très fort au législatif.

Judiciarisation et polarisation au Nicaragua : des élections présidentielles 2011 sous surveillance limitée

Maya Collombon

A l'occasion de la célébration de l'anniversaire de la prise du Palais national par les révolutionnaires sandinistes en 1979, le président Daniel Ortega présentait le 19 juillet dernier son programme de campagne, dont le seul objectif affiché est de poursuivre les politiques publiques initiées par son gouvernement lors du mandat 2006-2011 : « notre programme de gouvernement est celui que nous appliquons dans la pratique aujourd'hui ». De leur côté, les dissidents du sandinisme réunis sous la bannière du Mouvement rénovation sandiniste (MRS) et unis à la droite libérale ont, eux aussi, abandonné l'échange programmatique pour se concentrer sur la critique acerbe de l'« orteguisme » et de ses pratiques autoritaires. Cette absence de débats caractérise une campagne électorale 2011 organisée non pas autour d'un projet de gouvernement pour 2011-2016, mais focalisée sur la question du soutien ou de l'opposition à Daniel Ortega. Ce constat témoigne d'une reconfiguration des élites qui ont laissé de côté la distinction entre élites révolutionnaires et élites de l'« ancien régime »¹ pour favoriser les alliances croisées. Dès lors, une nouvelle configuration électorale procède de ces curieux assemblages et de cette redistribution des cartes sur l'échiquier politique national.

BATAILLE ÉLECTORALE ENTRE LE « TIGRE LIBÉRÉ » ET « L'ÂNE ATTACHÉ »

La configuration électorale de 2011 ne peut totalement dissimuler certaines similitudes avec de précédentes élections : ce scrutin ressemble à celui de 1989 en ce que Daniel Ortega, déjà président sortant, se présentait à sa propre succession, et à celui de 1996, où les principaux candidats en lice étaient Daniel Ortega et Arnolando Aleman pour le Parti libéral constitutionnel (PLC). Pour autant, la comparaison s'arrête là. Si deux des principaux acteurs restent les mêmes, les rapports de force politiques se sont largement transformés au cours de ces 20 dernières années, puis inversés en faveur du Front sandiniste de libération nationale (FSLN). Au terme de son mandat, sous la présidence d'Enrique Bolaños, Arnolando Aleman avait été accusé de détournement de fonds et d'enrichissement personnel, et condamné à la résidence surveillée². Mais c'est surtout « El Pacto », le pacte signé entre le FSLN et le PLC en 2000, qui devait favoriser le parti sandiniste lors de l'élection de 2006. Il introduisait une réforme électorale permettant au candidat d'être élu dès le premier tour avec 35 % des voix si l'écart avec le second candidat était de plus de cinq points. De plus, il garantissait un partage des postes à responsabilités entre les deux partis dans une majorité des institutions du pays, consacrant ainsi une bipolarisation de la vie politique nicaraguayenne.

Au clivage historique des années 1980 opposant sandinistes et anti-sandinistes s'est superposé, au début des années 2000, un nouveau clivage politique entre pro-pacte et anti-pacte, complexifiant de fait la bipolarisation souhaitée par le FSLN et le PLC. La campagne initiée le 20 août 2011 en vue du scrutin du 6 novembre est à l'image de cette superposition des clivages. Ainsi, aux deux candidats d'hier, tous deux anciens présidents, est venu s'adjoindre un nouvel acteur³, candidat des anti-pacte, Fabio Gadea. Ce dernier n'est pas tout à fait un nouveau venu dans le paysage national. Il est, d'une part, le célèbre

¹ R. Pérez Márquez, « Relaciones clientelares y desarrollo económico : algunas hipótesis sobre la persistencia de 'enclaves' de Antiguo régimen en las democracias de América Latina. El caso de Nicaragua (1990-2005) », *Nuevos Mundos*, n°7, septembre 2006.

² Le 18 janvier 2009, la Cour suprême du Nicaragua a annulé la peine d'emprisonnement d'Arnolando Aleman lui permettant ainsi de se présenter aux élections de 2011.

³ Outre les trois principaux partis en lice, deux autres alliances politiques présentent des candidats aux élections générales : l'Alliance libérale nicaraguayenne (ALN) et l'Alliance pour la république (APRE).

producteur d'émissions radio telles que « Pancho Madrigal », personnage très populaire dans les zones rurales du pays, diffusée sur les ondes depuis 1959 ; il est, de plus, député du PARLACEN, le parlement centraméricain, et enfin un ancien leader des Contras (opposants à la révolution sandiniste). A la tête de l'alliance du Parti libéral indépendant (PLI-UNE), Gadea tente de rassembler un mélange hétérogène d'anti-Ortega et d'anti-Pacte : libéraux de l'Alliance libérale nicaraguayenne (ALN) avant qu'ils ne fassent scission de l'actuel PLC, anciens combattants, conservateurs anti-pacte, représentants des mouvements sociaux et civiques et, enfin, sandinistes du MRS. Son candidat à la vice-présidence, Edmundo Jarquín, avocat et économiste, fut l'ancien candidat à la présidence du MRS aux élections présidentielles de 2006.

Les sondages annonçaient Fabio Gadea en deuxième position devant Arnoldo Aleman et derrière un Daniel Ortega confiant dans sa victoire malgré le « syndrome de 1990 »⁴. Confronté à des rivaux aux ressources politiques plus limitées, le « tigre libéré »⁵, serait ainsi assuré de remporter une nouvelle victoire. C'est que, le pacte mis à part, Daniel Ortega a profité de son dernier mandat pour renforcer ses alliances avec ses anciens rivaux et pour insérer le FSLN dans une majorité de réseaux de pouvoir du pays : le Cardinal Ovando y Bravo, un des principaux rivaux des sandinistes pendant les années 1980, est désormais un soutien indéfectible du couple présidentiel Ortega-Murillo et coordonne l'appui de la conférence épiscopale nicaraguayenne au gouvernement ; l'importance croissante de l'entreprenariat sandiniste au cours du mandat a facilité les rapprochements du gouvernement avec le Conseil supérieur de l'entreprise privée (COSEP), qui lui est désormais acquis ; et, enfin, le gouvernement d'Ortega est parvenu à renouer des relations, bien que non apaisées, avec les Etats-Unis, moins préoccupés que par le passé par l'Amérique centrale (et le Nicaragua tout spécialement). Enfin, phénomène spécifique à la région et particulièrement ancré au Nicaragua, les logiques des groupes de pouvoir y sont encore largement patrimoniales et basées sur de vieilles loyautés interfamiliales⁶ : les nouvelles élites entrepreneuriales issues de la révolution ont bien souvent des liens de parenté⁷ avec les élites d'« ancien régime ».

LE POIDS ÉLECTORAL DU PASSÉ



« Maintenant, il s'agit simplement de s'asseoir et d'attendre. »
Réélection indéfinie – Constitution
Guillén, *La Prensa*, 31 octobre 2011.

⁴ En 1990, les sondages donnaient le président sortant Daniel Ortega largement vainqueur de l'élection et ne prévoyaient pas la victoire de l'Unité d'opposition nicaraguayenne (UNO) menée par Violetta Barrios de Chamorro.

⁵ Selon l'expression nicaraguayenne, le « tigre libéré » désigne Ortega et « l'âne attaché » ses opposants. Ortega s'est vu reproché de nombreuses irrégularités dans la période précédant le scrutin.

⁶ C. Vilas, « Asuntos de familia : clases, linajes y política en la Nicaragua contemporánea », *Desarrollo económico*, vol.32, n°127, 1992, pp. 411-437.

⁷ Pour ne citer qu'un exemple, le plus emblématique de la campagne : un des fils du candidat Fabio Gadea est marié à une des filles d'Arnoldo Aleman.

Il est difficile pour les rivaux de Daniel Ortega d'évaluer les conséquences des manœuvres qui ont précédé le scrutin sur les résultats de l'élection. Outre les possibles alliances électorales entre Ortega et Aleman prévues par le pacte, des décisions de justice ont marqué le panorama pré-électoral : le 19 octobre 2009, tout d'abord, une résolution adoptée par six juges de la chambre constitutionnelle de la Cour suprême autorise Daniel Ortega à se présenter aux élections 2011 malgré l'article 147 de la Constitution qui interdit à un président sortant de se présenter à un second mandat consécutif et établit que nul ne peut exercer plus de deux fois la fonction présidentielle⁸. Un décret présidentiel a par ailleurs permis de maintenir à leur poste des magistrats électoraux dévoués au président, et ce, malgré les accusations de complicité de fraude lors des élections municipales de 2008 portées par le pouvoir législatif. La politisation des magistrats de la Cour suprême va croissante, favorisant progressivement le FSLN⁹ et affectant le système démocratique nicaraguayen à deux niveaux : d'une part, l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif est régulièrement mis à mal, empêchant le bon fonctionnement du mécanisme des *checks and balances*. D'autre part, cette politisation favorise une insubordination des acteurs de l'exécutif à l'État de droit supposé garant de la protection des citoyens face aux abus de pouvoir¹⁰. Ainsi, la politisation de la justice conduit à une situation paradoxale : la cour exerce une influence évidente sur la vie politique du pays, influence cependant fortement instrumentalisée par l'exécutif.

D'autres irrégularités sont à relever, notamment concernant les conditions de participation des électeurs au scrutin. Alors que la campagne électorale avait déjà commencé, il restait, selon le Conseil suprême électoral, près de 67 000 cartes d'électeurs à distribuer. Dans certaines zones du pays, le retard particulièrement prononcé dans l'octroi des cartes d'électeurs a provoqué des manifestations de rue et des blocages de route, parfois très suivis et accompagnés, comme à San Fernando (Nueva Segovia) et Siuna (région autonome de l'Atlantique Nord), d'expressions de violence. A Siuna notamment, tandis que près de 10 000 sympathisants du PLI et du PLC provoquaient la colère des transporteurs retardés par le blocage de la route vers Managua, les heurts faisant plusieurs blessés, les fonctionnaires encartés sandinistes bénéficiaient au contraire de facilités, grâce à la distribution collective de cartes d'électeurs.

Enfin, les pratiques clientélistes du gouvernement sandiniste se sont multipliées à l'approche des élections avec l'octroi de plus en plus fréquent de *regalías*¹¹ à la population. Concentrant un tiers de l'électoral national¹², la capitale Managua est devenue le centre des attentions clientélistes. Elle a ainsi bénéficié de la majorité des programmes sociaux du gouvernement s'adressant aux catégories sociales les plus marginalisées de la capitale (distribution de tôles de zinc pour les habitations précaires, vente subventionnée de riz et de haricots rouges par ENABAS, subventions pour les transports urbains au sein de la capitale, « opérations miracles » pour le soin de la cataracte, etc.).

⁸ Daniel Ortega avait auparavant tenté une réforme constitutionnelle, mais les 36 élus du FSLN à l'Assemblée nationale n'avaient pas suffi pour convaincre l'opposition de réformer la Constitution, procédure qui nécessitait le soutien d'au moins deux tiers des 92 députés.

⁹ En juin 2003, le FSLN obtient la parité avec le PLC au sein de la Cour suprême. En mars 2004, l'élection d'un nouveau magistrat sandiniste comme président de la cour permet au FSLN d'obtenir pour la première fois la majorité dans la plus haute instance de la justice nicaraguayenne.

¹⁰ E. Martínez Barahona, « El sistema judicial : el « secuestro » político de una Corte Suprema ? », in S. M. I. Puig, D. Close (dirs.), *Nicaragua y el FSLN (1979-2009) Que queda de la revolución ?*, Barcelone, Edicions Bellaterra, 2009.

¹¹ « Offrande » ou « privilège », le terme est utilisé par les Nicaraguayens pour désigner la distribution de tôles de zinc, de nourriture...

¹² Avec ses 2 300 bureaux de vote, Managua compte 18 % des bureaux de vote du pays.

ENTRE TRANSPARENCE ET OMNIPRÉSENCE SANDINISTE

Le lancement de la campagne n'a pas mis un terme à l'omniprésence médiatique du président de la République, bien au contraire. Dans la majorité des espaces publics, la visibilité du FSLN est prépondérante. Pas un seul des très nombreux ronds-points ou édifices publics de la capitale qui ne soit couvert des affiches roses fushia d'un parti sandiniste « rénové »¹³ depuis 2006. Une campagne multimillionnaire, relayée par les nombreuses chaînes de télévisions et de radio dirigées par les fils Ortega, au sein d'un espace médiatique en voie de « berlusconisation », s'adresse en priorité à la jeunesse dans un pays où le droit de vote est accordé à partir de 16 ans et où la moitié des électeurs est âgée de moins de 24 ans. De nombreux clips vidéo montrent ainsi un FSLN rajeuni qui revendique « l'héritage » de la révolution, et propose désormais comme slogan : « paix, amour et dignité ».

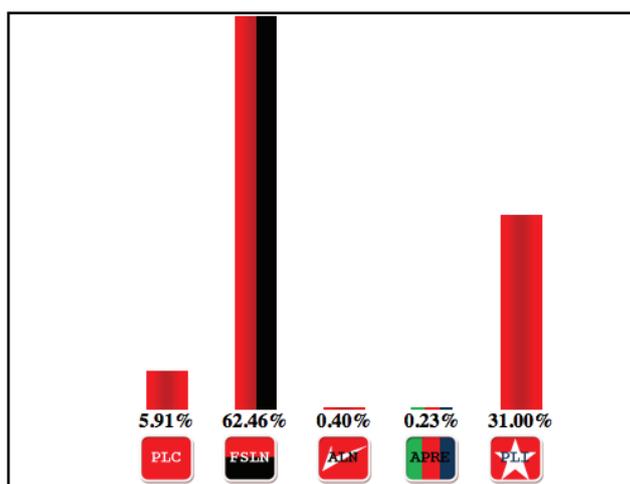
Compte tenu du contraste saisissant entre Daniel Ortega et ses opposants en termes de ressources, le combat électoral prend l'allure d'un duel entre David et Goliath. Malgré son omniprésence médiatique, Ortega a tout de même été contraint à quelques concessions à matière de « transparence » électorale. Après y avoir opposé une fin de non recevoir, et en raison d'une amplification des critiques à l'encontre de son gouvernement et des accusations de « fraude annoncée », Daniel Ortega a finalement accepté la présence d'observateurs internationaux. Pour autant, cette surveillance électorale est limitée : la présence d'observateurs électoraux ne procède pas d'un véritable souci de transparence mais plutôt d'une concession politique faite aux partis d'opposition suite au refus des députés de modifier la Constitution et d'une volonté de « publiciser » au maximum le processus électoral, conformément à la stratégie du FSLN. De l'emballage des 12 960 mallettes électORALES, à leur distribution et à leur vérification, chaque étape a été surveillée et largement médiatisée. Le 28 octobre 2011, ce sont les observateurs internationaux de l'Organisation des Etats américains (OEA), de l'Union européenne (UE) et du Conseil des experts électORAUX d'Amérique latine (CEELA) qui ont ouvert et inspecté le contenu des mallettes électORALES avant leur départ pour les premiers bureaux de vote livrés par le Conseil suprême électORAAL (CSE) dans les régions de l'Atlantique Nord, Siuna, et de l'Atlantique Sud. Les soupçons de fraude informatique ont concentré les attentions sur les centres de comptabilisation des votes : à Managua, 600 bus suivant un itinéraire prédéterminé et accompagnés par les agents de la police électORALE ont été chargés de transférer les bulletins de vote des bureaux de vote vers le Centre municipal, où plus de 550 personnes travaillaient au dépouillement des votes. Pour autant, les trois principaux organismes nationaux d'observation électORALE n'ont jamais été accrédités.

UNE VICTOIRE ANNONCÉE ?

Le 6 novembre 2011 a été marquée par une forte participation des électeurs nicaraguayens et une ambiance générale de relative accalmie. Dès le lendemain, le Conseil suprême électORAL donne les premiers pronostics accréditant le FSLN d'un avantage considérable. Les ronds-points de Managua se peuplent alors d'une foule de militants célébrant la victoire. Le 11 novembre 2011, le CSE annonce la victoire de Daniel Ortega avec 62,46 % des votes, loin devant le candidat du PLI-UNE (31 %).

¹³ La rénovation du parti sandiniste s'est réalisée progressivement mais s'affirme lors de la campagne présidentielle de 2006 alors que le rouge et le noir, couleurs symboles de la révolution sandiniste, laissent la place à la couleur rose d'un candidat devenu allié de ses « ennemis » des années 1980.

Résultats des élections présidentielles, législatives et pour le PARLACEN



Source : Conseil suprême électoral, résultats du 11 novembre 2011¹⁴.

La configuration politique désormais issue des urnes est inédite au Nicaragua. Daniel Ortega est non seulement réélu avec les deux tiers des suffrages mais il obtient surtout la majorité qualifiée à l'Assemblée nationale. Le PLI-UNE, agencement hétéroclite de formations politiques de différents bords, devient la « nouvelle » seconde force politique du pays, alors que le PLC d'Aleman est complètement mis à l'écart de l'échiquier politique avec seulement deux députés nationaux élus. Par ailleurs, les résultats sont-ils à peine annoncés que les principales formations politiques d'opposition dénoncent une fraude électorale.

Les missions internationales d'observations électorales déplorent de leur côté les limites rencontrées dans leur travail, avec 20 % des observateurs qui n'ont pas été autorisés à entrer dans les bureaux de vote (OEA), et un manque de transparence de l'ensemble du processus électoral (UE). Dès l'annonce des résultats, des protestations se font entendre de la part de différentes organisations de la société civile¹⁵, dans la capitale et dans les villes du nord, avec un même slogan « Dictature, non, démocratie, oui » : ces dernières, relativement peu suivies, sont de plus confrontées à la présence massive de militants sandinistes qui « encadrent » les manifestations des opposants au régime. Cette polarisation, déjà présente dans la campagne, est consacrée par les résultats de l'élection et conduit à s'interroger sur un possible retour des incertitudes politiques au Nicaragua.

¹⁴ Site internet du Conseil suprême électoral : www.cse.gob.ni/md5/res1dipparl.php

¹⁵ Parmi ces derniers, se trouvent notamment les organismes d'observation électorale nationaux qui n'avaient pas été accrédités (EyT, IPADE), le mouvement autonome féministe (MAM), les jeunes étudiants des universités de la capitale réunis sous le réseau Nic2.0 et des représentants d'entreprises privées.

Quatrième partie

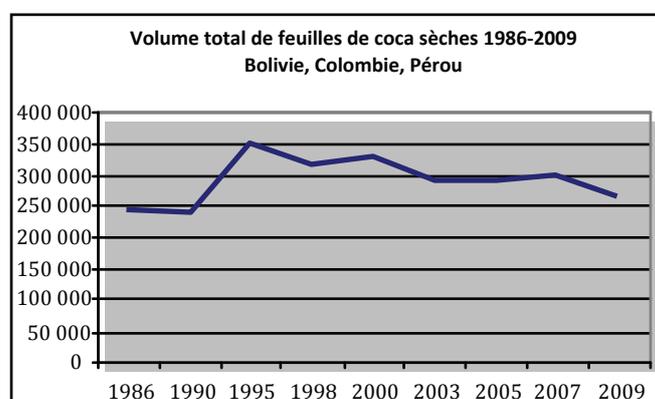
L'Amérique latine en perspective

Les 50 ans de la Convention unique sur les stupéfiants : du contrôle d'un marché légal à la problématique du narcotrafic

Marie-Esther Lacuisse

A l'heure où la fabrication et la consommation des drogues de synthèse¹ sont en forte augmentation, et bien que des voix s'élèvent pour que la politique internationale de lutte contre les drogues en tienne compte et adapte ses principes d'action en conséquence, les pays producteurs de plantes considérées comme des stupéfiants par la Convention unique de 1961² demeurent la principale cible de cette politique. Le pavot à opium, principalement cultivé en Asie, et la feuille de coca, exclusivement produite dans les pays andins, sont au cœur de la politique internationale de la lutte contre les stupéfiants depuis plus de 50 ans. La première sert à fabriquer l'héroïne et la seconde constitue la matière première du chlorhydrate de cocaïne, plus connue sous le nom de cocaïne. La feuille de coca, sur laquelle porte cet article, est tout particulièrement criminalisée par cette politique depuis le boom de la consommation de cocaïne aux Etats-Unis dans les années 1980, bien que la production de la feuille ne soit plus le principal facteur de la hausse de la consommation.

La production du volume de feuilles de coca sèches n'a que très faiblement varié depuis les années 1990. Entre 1986 à 2009, la production a oscillé entre 240 000 Tm au plus bas et 320 000 Tm au plus haut. Pour l'année 2009, le volume de feuilles de coca sèches a été fixé à 262 000 Tm par l'Office des Nations Unies pour la lutte contre les drogues et le crime (ONUDC). En revanche, le nombre de consommateurs de cocaïne a nettement augmenté. Les Nations Unies font état d'une hausse de 27 % entre 1998 et 2008³. L'impression d'une intensification de la production de feuilles de coca provient du fait que les doses de cocaïne sont désormais surcoupées, ce qui a fait baisser le prix du gramme et permis une plus large diffusion du produit. Il semble donc que le problème de consommation actuel soit lié à la stratégie des organisations mafieuses qui ont créé une demande sans que la production elle-même soit impliquée dans l'augmentation de l'offre.



Source : Élaboration propre à partir de différentes bases de données : United State Department Report de 1990 à 2002, UNODC 2010 Report de 2003 à 2009⁴.

¹ Voir le rapport sur la consommation des drogues de l'Observatoire européen des drogues et de la toxicomanie (OEDT) de 2011, www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/AR2011oedt.pdf

² Convention unique sur les stupéfiants, Nations Unies, 1961, www.unodc.org/pdf/convention_1961_fr.pdf

³ Rapport de la Commission global pour la politique des drogues, 2011, www.globalcommissionondrugs.org/

⁴ Le volume total pour l'année 2010 n'a pas pu être calculé à partir des rapports d'évaluation de production 2011 élaborés par l'UNODC, car dans le cas de la Colombie, c'est le volume de feuilles de coca fraîches qui est indiqué et non plus celui de feuilles de coca sèches comme auparavant. Ces chiffres présentent une marge d'erreur importante d'une part parce qu'il s'agit d'une production illicite non fiscalisée, d'autre part parce que le rendement à l'hectare reste approximatif.

Malgré le contexte actuel, les producteurs restent la cible de la politique internationale de lutte contre les drogues, car les principes d'action sont restés inchangés depuis la promulgation de la Convention unique de 1961. Depuis plus de 50 ans, la politique de la lutte contre les drogues repose sur le présupposé que l'offre crée la demande. Il y a bien eu des tentatives de réorientation de ces politiques depuis les années 1960, mais la réduction de l'offre, visant l'élimination de la matière première que sont les plantes alcaloïdes⁵, a continué de primer sur la réduction de la demande, le contrôle des réseaux et du trafic des précurseurs que sont les produits chimiques utilisés pour la transformation de la coca en chlorhydrate de cocaïne. Depuis 2008, date à laquelle a débuté le cycle d'évaluation des programmes de lutte contre les drogues aux Nations Unies, certains acteurs militent pour un changement de paradigme en la matière et il est possible d'observer sur le terrain une action plus soutenue en faveur du contrôle des précurseurs, comme c'est par exemple le cas au Pérou. Nous n'allons pas nous intéresser ici aux changements à venir, aussi incertains qu'ils puissent être, mais aux implications de la Convention unique sur la politique des pays producteurs, et plus largement aux effets de ses instruments sur la dynamique du narcotrafic en Amérique latine. Deux enjeux prévalent sur le contrôle de la coca : la lutte contre le narcotrafic d'une part mais aussi le contrôle du marché légal de la coca d'autre part. En effet, la politique de lutte internationale contre les stupéfiants a tout d'abord cherché à réglementer la production des plantes alcaloïdes, et celle de la coca en particulier, afin de contrôler un commerce légal concurrentiel.

Seuls la Bolivie, la Colombie et le Pérou sont producteurs de feuilles de coca, mais l'ensemble du crime organisé en Amérique latine est lié au trafic de drogue. Les débats sur la politique internationale de lutte contre les drogues impliquent différemment les pays concernés selon qu'ils soient producteurs traditionnels comme la Bolivie et le Pérou, producteur alimentant exclusivement le narcotrafic comme en Colombie ou pays dit de transit. Cet article explore la problématique de la Convention unique en deux temps. La première partie s'intéresse à la structure du marché légal de la coca au Pérou et en Bolivie au regard des implications de la Convention. Elle s'appuie sur une partie de mon travail de recherche pour la thèse de doctorat sur la comparaison des projets de développement alternatif à la coca en Bolivie et au Pérou, où la dynamique des projets est questionnée entre autres au regard de la territorialisation du secteur dans une perspective historique. La seconde porte sur la caducité des instruments prévus par la Convention unique pour combattre le trafic de cocaïne, et fera état du débat actuel autour des enjeux d'une redéfinition de la politique internationale de lutte contre les drogues à l'heure où la Convention fête ses 50 ans.

LA CONVENTION UNIQUE ET LA PROBLÉMATIQUE DU MARCHÉ LÉGAL DE LA COCA : REGARD CROISÉ SUR LE PÉROU ET LA BOLIVIE

Si depuis les années 1990, la Colombie est le pays qui a reçu l'aide la plus importante dans le domaine de la lutte contre la drogue, notamment au travers du Plan Colombie⁶ négocié avec les Etats-Unis en 1998, ce sont initialement la Bolivie et le Pérou qui étaient impliqués dans le processus de réglementation de la production en tant que producteur historique de la petite feuille verte. Au moment où la Convention unique de 1961 est signée, le problème de la production n'était d'ailleurs pas tant lié au narcotrafic qu'à celui de la réglementation du marché légal, par ailleurs toujours en débat. En effet, en Bolivie et au Pérou, la production illicite de la coca visant à alimenter le trafic de drogue côtoie un système légal

⁵ L'alcaloïde est une substance organique basique d'origine végétale contenant un atome azote dans la molécule. La cocaïne en tant que narcotique, est un dérivé de l'alcaloïde cocaïne au même titre que la morphine de l'opium.

⁶ Le Plan Colombie (1998-2006) est un accord de coopération entre les Etats-Unis et la Colombie pour lutter contre le narcotrafic qui complète l'approche répressive de l'éradication définie par la Convention unique en 1961.

de production avec un marché en activité⁷. Les instruments mis en place dans les années 1960 répondaient d'ailleurs plus à une réglementation de la production légale du pavot à opium étendue à la production de la coca sous l'impulsion des Etats-Unis qu'à celle du narcotrafic. Au moment où la Convention unique a été promulguée, le trafic de cocaïne n'en était qu'à ses débuts. Le boom du narcotrafic ne date que des années 1970. Et à l'heure où ce dernier entraîne une montée de la violence en Amérique latine fortement médiatisée, le problème du marché légal reste d'actualité, car c'est un secteur autour duquel se jouent de nombreux enjeux politiques à l'échelle des pays producteurs (peu connus en Europe, et en France en particulier). Il est également important de replacer la question du marché légal de la coca dans la problématique de la politique internationale de lutte contre le narcotrafic, car c'est finalement à son propos que les premiers instruments d'interdiction de la politique de lutte contre les stupéfiants ont été définis en 1961.

Les enjeux de la réglementation : de la cocaïne à la coca

Ainsi, la feuille de coca n'a pas toujours été une plante de production illicite, dite stupéfiante par les Nations Unies, car elle constituait avant la réglementation de 1961 un secteur d'activité légal, encore maintenu à l'échelle de la Bolivie et du Pérou. Le marché de la feuille de coca a été développé par les Espagnols pendant la colonisation pour approvisionner les mineurs, puis à la fin du XIX^e siècle l'invention de la cocaïne par les européens a ouvert un marché extérieur que les Etats-Unis ont également investi. La cocaïne mais aussi la feuille de coca étaient très prisés au début de l'époque contemporaine pour l'élaboration de boisson à base de cette plante alcaloïde – le vin Mariani en Europe et le Coca-Cola aux Etats-Unis – et faisaient l'affaire des pays producteurs. Les Etats-Unis ont rapidement voulu créer un monopole sur la commercialisation de la coca pour la fabrication du Coca-Cola et les besoins pharmaceutiques mondiaux en cocaïne⁸.

Le titre de l'ouvrage de D. Courtwright, *De passion à poison. Les drogues et la construction du monde moderne*⁹, résume bien la problématique autour de la cocaïne et de la coca dans la première moitié du XX^e siècle. Ces deux substances représentaient avant tout un marché lucratif aussi bien pour les Etats producteurs que pour ceux qui fabriquaient la cocaïne comme l'Allemagne ou les Etats-Unis grâce aux laboratoires pharmaceutiques Merck¹⁰. La commercialisation de la feuille de coca, mais surtout l'exportation de la cocaïne, ont été une source de développement économique et de modernisation pour le Pérou ainsi que pour la Bolivie (mais dans une moindre mesure). En effet, entre la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e, le Pérou est l'unique pays où la production de cocaïne est industrialisée¹¹ ; Merck y a installé ses laboratoires de fabrication, tandis que la Bolivie sert de succursale pour le commerce de la feuille de coca. La cocaïne est le cinquième produit d'exportation du Pérou en 1901, qui aurait compté jusqu'à 33 manufactures¹². L'Etat capitalise sur le marché de la cocaïne mais il ne domine pas pour autant la production de la coca aux mains des oligarchies et entrepreneurs locaux. En Bolivie, le commerce de la coca dépend moins du marché extérieur de la cocaïne que du marché national pour la consommation traditionnelle de la feuille dans les mines d'argent, tradition qui perdure depuis les

⁷ M. Galve, C. Rosenberg, *La comercialización de la hoja de coca en el Perú : análisis del comercio formal*, Lima, Grade, 2005.

⁸ P. Gootenberg, *Andean Cocaine : The Making of a Global Drug*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2008.

⁹ D. Courtwright, *De passion à poison. Les drogues et la construction du monde moderne*, Laval, Presses de l'Université de Laval, 2008.

¹⁰ Merck est initialement un laboratoire allemand qui a développé les produits dérivés des plantes alcaloïdes à partir de la moitié du XIX^e siècle. Merck&Co aux Etats-Unis n'était qu'une succursale de la maison mère Merck jusqu'à la Première Guerre mondiale. La succursale est devenue par la suite une entreprise sur fond propre toujours nommée Merck&Co.

¹¹ P. Gootenberg, *Andean Cocaine...*, *op. cit.*

¹² P. Gootenberg (dir.), *Cocaine, Global Histories*, New York, Routledge, 1999, p. 45.

Espagnols¹³. Au lendemain de la Première Guerre mondiale, les Etats-Unis ont alors poussé à la réglementation du marché de la cocaïne non pas pour interdire la substance mais pour s'assurer le monopole d'un marché très concurrentiel où les filières se multiplient. Le retrait de Merck fait place à de nouveaux investisseurs sur le marché – les Hollandais et les Japonais, qui développent de nouvelles filières en direct avec les *haciendas*, sans passer par l'Etat¹⁴. Le Pérou rentre alors en concurrence directe avec les intérêts des Etats-Unis. L'Etat péruvien veut également récupérer le contrôle du marché de la cocaïne en réduisant le pouvoir des élites locales qui détiennent le contrôle sur la production de la coca.

Les initiatives péruviennes au regard de la Convention unique

Entre les années 1930 et 1950, le contrôle du marché de la cocaïne et de la production de coca relève alors d'enjeux interaméricains, surtout entre l'Etat péruvien et le Département d'Etat des Etats-Unis, concurrents pour l'établissement d'un monopole. La relative autonomie du marché de la coca bolivien par rapport aux exportations fait que le pays prend ses distances avec les enjeux de réglementation internationale tandis que le Pérou fait preuve d'une certaine proactivité en la matière¹⁵. En 1949, le général Odría, récemment arrivé au pouvoir suite à un coup d'Etat contre le gouvernement de Bustamante (1945-1948), devance les instances internationales, et surtout les Etats-Unis, en mettant en place un monopole d'Etat sur la commercialisation de la coca et de la cocaïne ainsi que des instruments permettant de réguler la production. Il crée l'Estanco de la coca, organisme public placé sous l'autorité du pouvoir exécutif, pour réguler la semence, les cultures, les récoltes, la distribution, la consommation et l'exportation de la plante et de ses dérivés¹⁶. A ceci s'ajoute la promulgation d'une loi contre le trafic illicite de cocaïne pour soutenir le fonctionnement de l'Estanco ainsi qu'une coopération avec les Etats-Unis qui se voient autorisés à intervenir pour exercer un contrôle policier. D'un côté, l'Etat péruvien établit un monopole sur la coca aux dépens des Etats-Unis, et de l'autre on assiste à un renforcement de leur collaboration. Il semble intéressant de préciser qu'un réseau de trafic de cocaïne a été découvert cette même année au nord du pays¹⁷, ce qui a pu accélérer le processus de réglementation.

Les mesures prises par le Pérou ont une incidence directe sur la Bolivie où le secteur de la coca se retrouve sans direction durant ces années. Dirigé par l'oligarchie de la Société des propriétaires des Yungas depuis le XIX^e siècle, le secteur est démantelé suite au processus révolutionnaire mené par le Mouvement national révolutionnaire (MNR) à partir de 1952¹⁸. L'absence de structure du marché légal, dorénavant géré par un système de commerçants intermédiaires, encourage le déplacement de la fabrication de la cocaïne vers la Bolivie. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, on ne peut pas encore parler de narcotraffic mais face à des filières décomposées (Hollande et Japon), une économie informelle se développe autour de la cocaïne.

A partir de 1956, et bien que la coca ne soit pas au cœur des enjeux internationaux, le Pérou va s'investir dans la réglementation internationale et obtenir un siège à durée illimitée à la Commission

¹³ En Bolivie, le commerce de la coca est lié aux activités minières de la région Potosi qui assure une demande importante (D. Dory, J. C. Roux, « De la coca à la cocaïne : un itinéraire bolivien », *Autrepart*, n°8, 1998, pp. 21-46).

¹⁴ P. Gootenberg, *op. cit.*

¹⁵ Bien que nous ne puissions pas mentionner dans ce présent article l'ensemble des actions menées par les acteurs péruviens pour conserver le contrôle sur le marché de la cocaïne, il est important de relever que le Pérou a interdit le trafic et réglementé la production avant même la promulgation de la Convention unique de 1961.

¹⁶ Loi n°11046 création de l'Estanco, 13 juin 1949.

¹⁷ Au niveau national, il y a eu un événement qui a poussé le général Odría à créer l'Estanco de la coca en juin 1949. Quelques mois plus tôt, un volume important de cocaïne a été trouvé dans une *hacienda* du département la Libertad nommé Farrad. Voir *El Comercio* en date du 20 avril 1949.

¹⁸ En 1953, le MNR lance une réforme agraire pour une meilleure répartition des terres dans la partie occidentale du pays. De fait, la Société des propriétaires des Yungas prend fin dans la mesure où les dirigeants sont les patrons des haciendas de la région. Les paysans récupèrent l'exploitation des terres mais aucune structure n'est élaborée pour gérer le commerce de la coca repris par les commerçants de La Paz.

des stupéfiants tandis que la Bolivie se tient volontairement à l'écart du processus, sans prendre en compte les contraintes internationales en matière de contrôle de la production de coca. La Bolivie n'est pas inquiétée à cette époque, car la communauté internationale vise surtout l'interdiction de l'opium avec la Convention unique. La feuille de coca demeure un enjeu interaméricain que se disputent les Etats-Unis et le Pérou. L'interdiction de la production de la feuille de coca inscrite dans la Convention unique a d'ailleurs été ajoutée à la demande des Etats-Unis et cette production relève d'un régime transitoire différent de celui de l'opium. Il faut préciser ici que la problématique de l'interdiction des plantes stupéfiantes relève d'enjeux géopolitiques qui ne sont pas exactement les mêmes dans ces deux parties du monde : les pays andins sont des Etats indépendants depuis le début du XIX^e siècle tandis que les pays asiatiques producteurs de pavot à opium sont indépendants depuis peu ou en phase de décolonisation. Dans le second cas de figure, l'interdiction de la production de plantes alcaloïdes, désormais déclarées stupéfiantes, est un moyen de faire perdurer un contrôle sur une économie que les Etats colonisateurs ne maîtrisent plus. La Convention unique de 1961 a marqué un réel changement en matière de contrôle des stupéfiants, car la cible s'est déplacée du marché à la production en classant les plantes alcaloïdes parmi les stupéfiants dangereux – vocable juridique qui assimile les stupéfiants à des drogues illicites¹⁹.

Ainsi, la Convention, qui vise en premier lieu le régime du pavot à opium, a inscrit la feuille de coca sur la liste des stupéfiants les plus dangereux et prévoit l'éradication totale des cocaïers sur une période de 25 ans à partir de la date de ratification du texte. La mastication devra être abolie à la fin de cette période donnée ainsi que la production, la fabrication et le commerce de ces stupéfiants²⁰. Néanmoins, la Convention autorise les Etats producteurs de ces plantes alcaloïdes à émettre certaines réserves dans la mesure où elles étaient reconnues d'usage traditionnel avant le 1^{er} janvier 1961. La Bolivie et le Pérou ont donc eu la possibilité de légaliser une partie de la production à condition que des organismes de contrôle soient mis en place. Selon l'article 23, toute partie qui permet une production légale est dans l'obligation de créer un organisme d'Etat pour la gestion de la commercialisation, comme l'a fait le Pérou avec la création de l'Estanco dès 1949. Nous pouvons dire que le Pérou a devancé la réglementation internationale pour protéger un secteur économique. La production pour un usage traditionnel était initialement limitée dans le temps (délai de 25 ans) mais la Convention de 1988²¹ a reconnu l'usage traditionnel de la feuille de coca, ce qui protège désormais les Etats d'une éradication totale dans la mesure où leur législation est en adéquation avec les critères de la Convention unique.

Le Pérou a connu une phase de turbulence dans le domaine de la législation sur les stupéfiants entre 1966 et 1977, ce qui lui a fait perdre son siège à la Commission des stupéfiants des Nations Unies (CND). Nous ne pouvons rentrer ici dans les détails de l'histoire de cette période de régime militaire fort intéressante mais bien loin de notre problématique. Retenons surtout que dès le retour à la démocratie en 1980, le Pérou a réadapté sa législation sur la production légale de la coca aux directives internationales en établissant un cadastre des parcelles autorisées²². Quant à la Bolivie, elle a procédé

¹⁹ Le terme stupéfiant désigne initialement en pharmacologie des substances inhibantes qui ne relèvent pas forcément d'un statut d'interdiction. Depuis la Convention de 1961, dite Convention Unique, la cocaïne comme l'opium mais aussi la coca et le pavot ont été interdits en tant que psychotrope dangereux. Nous aurons recours au terme de plante à alcaloïde pour désigner la coca et de drogue pour la cocaïne comme dérivé. Nous souhaitons éviter l'emploi du terme stupéfiant, malencontreusement récupéré par le vocabulaire juridique qui en use pour nommer les substances illégales, et cela, tout particulièrement en France. Pour plus de détail, voir H. Bergeron, *La Sociologie de la drogue*, Paris, La Découverte, 2009.

²⁰ Article 49 de la Convention unique sur les stupéfiants, 1961.

²¹ La Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988 est venue renforcer les dispositions de la Convention unique de 1961 et de la Convention sur les substances psychotropes de 1971 en termes de lutte contre le trafic de stupéfiants en définissant des moyens légaux.

²² Article 23 § 2 de la Convention unique prévu pour le pavot à opium et étendu à la culture de la coca : « Toute Partie visée au paragraphe précédent appliquera les dispositions ci-après à la culture du pavot à opium pour la production de l'opium et à l'opium : a) L'Organisme délimitera les régions et désignera les parcelles de terrain où la culture du pavot à opium en vue de la production d'opium sera autorisée ».

à une territorialisation du secteur en définissant des zones de production légale et illégales en adéquation parfaite avec les recommandations internationales. Mais si elle a adopté un découpage territorial de la production, elle est toujours dans le processus d'activation d'un organisme de contrôle et n'a surtout aucun droit de réserve, à la différence du Pérou. L'Etat bolivien n'a signé la Convention qu'en 1976, soit 11 ans après sa ratification, et se voit aujourd'hui institutionnellement désarmé face aux pressions internationales en général, et états-unienne en particulier.

La Bolivie face à une impasse : le legs des gouvernements militaires (1964-1981)

Les principaux conflits entretenus par la Bolivie avec la communauté internationale sont relatifs au contrôle de la production légale. Depuis 2011, le président de l'Etat plurinational de Bolivie, Evo Morales, menace la communauté internationale de retirer son pays de la Convention unique, non pas uniquement parce qu'il est un ex-producteur de coca et le leader syndical de la Confédération d'une région productrice de coca – le tropique de Cochabamba, plus connu sous le nom de Chaparé – mais parce que le déficit institutionnel en matière de législation sur la production et la commercialisation de la coca légale dans le pays limite les marges de manœuvres du gouvernement. Seules les mesures de légalisation de la production dans le temps imparti par les critères de ratification de la Convention unique permettent aux pays où la culture de la coca y est traditionnelle de se prémunir d'une interdiction totale, comme l'a fait le Pérou.

La situation est complexe en Bolivie, car les gouvernements antérieurs, et en particulier les régimes militaires des années 1960 et 1970, n'ont pas pris les dispositions nécessaires pour protéger de l'éradication les cultures de coca destinées à la consommation traditionnelle. Les régimes militaires de Barrientos (1964-1969) et de Banzer (1971-1977), proches des Etats-Unis, semblent ne pas avoir subi de pressions de la part de leurs alliés états-unien pour signer la Convention unique. Kissinger, secrétaire d'Etat sous Nixon (1973-1977), finit cependant par obliger le général Banzer à signer la Convention unique lors de sa visite en Bolivie en 1976, arguant de l'expansion du narcotraffic sous son régime. Kissinger conditionne alors les premiers projets d'aide pour le développement de cultures de substitution à la coca à la ratification du texte²³. Le régime militaire de Banzer est fortement entaché de corruption et soupçonné de complicité dans l'organisation du trafic de cocaïne. En effet, l'institution qu'il a mise en place en 1972 pour contrôler les substances dangereuses, la Direction nationale pour le contrôle des substances dangereuses – qui centralise toutes les activités antidrogue, du contrôle des cultures de la coca à l'élaboration des programmes de répression de l'usage de drogues – lui sert plus à contrôler le narcotraffic qu'à réguler le secteur. L'organisation du narcotraffic depuis les plus hautes sphères de l'Etat s'accroît au début des années 1980 avec le bref et répressif régime militaire de Garcia Meza (1980-1981) sous la gouverne du numéro deux de l'Etat, Arce Gomez²⁴.

Ainsi, le général Banzer a ratifié la Convention unique de 1961 en septembre 1976, mais sans notifier aucune réserve relative à l'usage traditionnelle de la coca et à sa commercialisation. Selon les dispositions de la Convention, tout Etat l'ayant ratifié au-delà des délais prévus n'a pas de droit de

²³ M. G. Herrera, « Les relations entre la Bolivie et les Etats-Unis », in D. Rolland et J. Chassin (dirs.), *Pour comprendre la Bolivie d'Evo Morales*, Paris, l'Harmattan, 2007, p. 328 ; A. E. Gamarra, « Transnational criminal organizations in Bolivia », in T. Farrer, *Transnational Crime in the Americas*, New York, Routledge, 1999, p. 175.

²⁴ Arce Gomez a été extradité en Bolivie en 2009 pour répondre devant la justice bolivienne des crimes qu'il a organisés. Les liens d'Arce Gomez avec le narcotraffic, la CIA et les généraux argentins à l'époque sont longuement expliqués dans l'ouvrage d'un ex-agent de la DEA qui a opéré en Bolivie à la fin des années 1970. L. Michael, *Blancs comme neige. La drôle de guerre de la cocaïne*, Paris, Dagorno, 1996. Il faut rappeler à ce sujet que c'est encore en Bolivie que le concept de narco-Etat s'est développé au début des années 1980 sous la dictature militaire de Garcia Meza.

réserve²⁵. Au-delà des considérations juridiques, Banzer a signé la Convention pour des raisons politiques sans considération pour le devenir du marché légal.

Lors du retour à la démocratie en 1981, le gouvernement de l'Union démocratique populaire (UDP) présidé par Hernan Siles Zuazo n'inscrit pas le problème de la coca sur l'agenda mais cherche plutôt à porter réparation aux producteurs qui ont subi la répression durant les régimes militaires, et plus particulièrement sous celui de Garcia Meza. Ce n'est qu'en 1985 que le gouvernement de Victor Paz Estenssoro reprend le dossier en main pour établir un cadre institutionnel pour le secteur de la coca. Ironie du sort, Estenssoro est le leader de la révolution de 1952 qui avait conduit à la première dérégulation de la commercialisation et de la production de la coca sous l'effet de la réforme agraire. Sous la pression des Etats-Unis, Estenssoro enjoint alors le gouvernement de préparer la Convention de 1988 afin de pouvoir concilier les intérêts nationaux et les exigences internationales. Ces derniers conditionnent depuis peu l'accès au programme d'ajustement structurel à l'éradication des pieds de coca²⁶. Dès lors, la Bolivie obtient un représentant à la CND et le ministre des Affaires étrangères est nommé président de la Conférence plénière pour l'approbation de la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes en 1988. Cette même année, le gouvernement bolivien adopte la loi dite 1008 qui réglemente la production de la coca sur la base d'un découpage territorial. En effet, l'article 10 de la loi 1008 stipule trois types de zones de production : traditionnelle légale, excédentaire et illégale. Ce dispositif législatif reste cependant discuté dans la mesure où la Bolivie n'a pas ratifié dans les temps la Convention unique.

A l'heure où sonnent les 25 ans de la signature de la Convention par la Bolivie (1976-2011), le président Evo Morales est sous pression. Il doit faire face à des enjeux internes au secteur mais aussi internationaux, car la Bolivie pourrait se voir imposer une éradication totale des pieds de coca en raison de son retard dans le processus de ratification. Ni le Pérou, ni les Etats-Unis ne subissent une telle pression, bien que ces derniers continuent à importer des feuilles de coca pour la fabrication du Coca-Cola. Ils ne respectent pas non plus le délai des 25 ans mais se plient aux règles relatives à l'usage industriel de cette plante²⁷.

Nous pouvons donc émettre l'hypothèse que la Bolivie a été mise à l'index par la communauté internationale, et par les Etats-Unis en particulier, car les failles de son système institutionnel rendent le pays plus vulnérable aux pressions. L'opposition des Etats-Unis à la personne Evo Morales ne fait qu'attiser encore un peu plus le conflit entre les deux pays. C'est pour cela que ce dernier s'est rendu à la 52^e session de la CND à Vienne en mars 2009 pour défendre la feuille de coca lors de la rencontre interétatique de haut niveau organisée pour débattre d'un nouveau plan d'action et de la redéfinition des instruments à l'approche des 50 ans de la Convention unique. Il a évoqué l'héritage culturel de la feuille de coca et réclamé sa dépénalisation afin de réduire les contraintes de la Convention qui pèsent plus lourdement sur le marché légal bolivien que sur le marché légal péruvien. L'objectif était d'obtenir des appuis internationaux pour amender les alinéas 1.c et 2.e de l'article 49 de la Convention unique relatif à la mastication et la période légale. La proposition d'amendement retenue par le Conseil

²⁵ Convention unique 1961, article 50 § 3 : « Tout Etat qui désire devenir Partie à la Convention mais qui veut être autorisé à faire des réserves autres que celles qui sont énumérées au paragraphe 2 du présent article ou à l'article 49 peut aviser le Secrétaire général de cette intention. A moins qu'à l'expiration de douze mois après la date de la communication de la réserve en question par le Secrétaire général, un tiers des Etats qui ont ratifié la Convention ou y ont adhéré avant la fin de ladite période n'aient élevé des objections contre elle, elle sera considérée comme autorisée, étant entendu toutefois que les Etats qui auront élevé des objections contre cette réserve n'auront pas à assumer à l'égard de l'Etat qui l'a formulée d'obligation juridique découlant de la présente Convention, sur laquelle porte la réserve ».

²⁶ W. L. Marcy, *The Politics of Cocaine : How U.S Policy Has Created a Thriving Drug Industry in Central and South America*, Chicago, Lawrence Hill Books, 2010.

²⁷ Selon l'article 27 de la Convention Unique : « les Parties peuvent permettre l'utilisation de feuilles de coca pour la préparation d'un produit aromatique qui ne devra contenir aucun alcaloïde et elles peuvent, dans la mesure nécessaire à cette utilisation, permettre la production, l'importation, l'exportation, le commerce et la détention de ces feuilles », ce qui correspond au mode de fabrication du Coca-Cola depuis les années 1920.

économique et social des Nations Unies (ECOSOC)²⁸ devait entrer en vigueur le 31 janvier 2011, si aucun membre ne venait à formuler une objection. Ce ne fut pas le cas. Les Etats-Unis avec l'appui de la Colombie, de l'Egypte et de la Macédoine, dans un premier temps, ont formulé des objections. Ces trois derniers pays, qui sont également les principaux bénéficiaires de la coopération des Etats-Unis, se sont ensuite retirés et ils ont donné leur appui à la Bolivie. Finalement, les objections ont été appuyées par les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la Suède mais aussi d'autres pays européens comme la France qui avaient pourtant donné leur approbation à la proposition bolivienne deux ans auparavant²⁹. Les changements de position de certains pays de l'Union européenne ont été en partie dus au retard pris par l'Etat plurinational de Bolivie à lancer la réalisation d'une étude sur la demande légale de feuille de coca financée par la coopération européenne. L'accord de coopération a été signé en 2007 et l'étude n'est toujours pas terminée alors qu'elle aurait dû faire partie des pièces à l'appui de la proposition d'amendement.

Au regard de la nature des conflits entretenus entre les Etats producteurs (en particulier la Bolivie) et la communauté internationale (pour ne pas dire les Etats-Unis), nous constatons que le fonctionnement du marché légal reste au cœur des enjeux du contrôle de la coca, et non le narcotrafic. Si cela avait été le cas, le Pérou aurait été beaucoup plus inquieté que la Bolivie étant donné la forte augmentation de la production du volume de feuilles de coca sèches ces dernières années (premier producteur de coca depuis 2010). De fait, on peut se poser la question de la validité des instruments de la Convention unique dans le contexte actuel où le narcotrafic s'accapare 90 % de la production de la coca, au détriment du marché légal pour la consommation traditionnelle, les besoins pharmaceutiques et le Coca-Cola.

LA GÉNÉRALISATION DU PROBLÈME DU TRAFIC DE COCAÏNE EN AMÉRIQUE LATINE ET LA CADUCITÉ DES INSTRUMENTS DE LA CONVENTION UNIQUE

Le principal instrument qui régit actuellement le contrôle des stupéfiants reste la Convention unique de 1961. Cette dernière a été modifiée par le protocole de 1972 sur les substances psychotropes sans que ce dernier ait eu une incidence sur la redéfinition des instruments. Au moment où le LSD était en pleine expansion, l'objectif était d'actualiser la liste des stupéfiants interdits. Quant à la Convention de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, sa portée a finalement été limitée au renforcement de la coopération entre Etats pour la lutte contre le trafic de drogue alors qu'elle devait prévoir des instruments pour une approche plus équilibrée soutenue par le principe de coresponsabilité entre Etats producteurs et consommateurs. Au regard du volume de feuilles de coca sèches produites – environ 262 000 Tm selon les chiffres communiqués par l'ONUDC en 2010, dont la majorité est désormais destinées au narcotrafic, contre 14 000 Tm³⁰ lors de la ratification de la Convention – les instruments semblent caducs.

Jusqu'à présent, non seulement l'approche par la réduction de l'offre n'a pas fait ses preuves, mais elle a de surcroît provoqué des situations conflictuelles qui déstabilisent la démocratie en Amérique latine. Les politiques répressives mises en œuvre ont intensifié la violence sur le continent. Certes, le volume de production est presque invariant mais les crimes liés au trafic de drogue se sont généralisés.

²⁸ ECOSOC, Proposed amendment to the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 as amended by the 1972 Protocol, 2009/250.

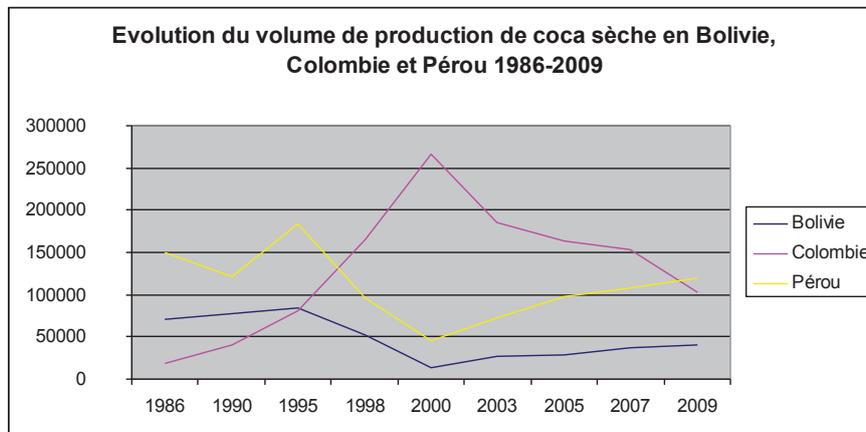
²⁹ Les 17 Etats membres de la CND sur 184 à s'être opposés à l'amendement proposé à la Bolivie sont: les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Suède, le Canada, le Danemark, l'Allemagne, la Fédération de Russie, le Japon, Singapour, la Slovaquie, l'Estonie, la France, l'Italie, la Bulgarie, la Lettonie, la Malaisie et le Mexique.

³⁰ Rapport de l'Estanco de la coca et base de données de l'organisation non gouvernementale CELIN (Centro Latinoamericano de Investigación Científica) en Bolivie.

La guerre entre les cartels de la drogue au Mexique ou entre gangs au Salvador a causé ces dernières années une forte hausse du taux de criminalité. La situation actuelle n'est pas sans rappeler la violence déclenchée par les cartels colombiens dans les années 1980, à la différence que le phénomène n'est plus circonscrit à la zone andine mais s'étend à l'échelle du continent.

Déplacement de la production et diffusion du crime organisé

La politique répressive conduite pour éliminer la production de coca n'a pas eu d'incidence sur la réduction du narcotrafic. La superficie des cultures de coca a diminué mais, dans le même temps, la technologie agricole a permis des rendements parfois multipliés par trois pour un hectare de production de feuilles de coca. Sous l'effet de l'interdiction et des campagnes d'éradication, la production de coca n'a fait que se déplacer depuis 30 ans. La production répond d'un « effet ballon » : lorsqu'elle baisse d'un côté, elle augmente de l'autre. La Colombie est devenue le premier pays producteur de coca au milieu des années 1990, supplantant le Pérou et la Bolivie. Depuis peu, le Pérou semble reprendre sa place de leader. Si le pays ne compte pas la superficie de production la plus importante selon le rapport de l'ONUDC en 2010, l'estimation de sa production de feuilles sèches en tonne métrique vient de dépasser celle de la Colombie. Au Pérou, elle est passée de 72 800 à 119 000 Tm entre 2003 et 2009. Inversement, la production a baissé de 186 000 à 113 000 Tm en Colombie. Quant à la Bolivie, la production de feuilles sèches a évolué de 27 000 à 40 000 Tm entre 2005 et 2009 sans prendre en compte le volume de production légale des Yungas de La Paz³¹. Le Pérou est aujourd'hui le premier producteur avec plus de 129 000 Tm de feuilles de coca sèches pour l'année 2010 selon le dernier rapport de l'agence de ONUDC pour le Pérou et l'Equateur³².



Source : Elaboration propre à partir de différentes bases de données (United State Department Report de 1990 à 2002, UNODC 2010 Report de 2003 à 2009).

Cependant, la situation a bien changé depuis les années 1980, car l'organisation du trafic a été modifiée sous bien des aspects. Sous l'effet du Plan Colombie, le trafic s'est déplacé vers le sud de la région andine pour faire sortir la drogue à destination de l'Europe par le Brésil ou l'Argentine. Alors que le

³¹ La période prise en compte n'est pas identique pour les trois pays, car elle dépend du type de satellite utilisé et de l'organisation en charge des évaluations de production. UNODC a produit ses propres chiffres à partir de 2003 en Colombie et au Pérou et seulement à partir de 2005 en Bolivie.

³² UNODC, Monitoreo de cultivos de coca 2010, Pérou, 2011.

Pérou était essentiellement un fournisseur de matière première, d'abord pour les cartels colombiens jusqu'à la moitié des années 1990 puis pour les cartels mexicains, le chlorhydrate de cocaïne est désormais directement fabriqué dans le pays pour le compte des organisations mexicaines ou du réseau péruvien qui se consolide jour après jour. La situation est par conséquent extrêmement tendue au Pérou, et la culture de la coca se concentre désormais beaucoup plus dans le sud que le nord du pays.

La militarisation de la lutte contre la drogue dans les pays producteurs, que ce soit à l'échelle d'un pays ou au niveau de zones locales spécifiques, accentue le déplacement du trafic tout en créant une valeur ajoutée sur la production car les conditions de production sont plus risquées pour les producteurs. Au fil du temps, diverses zones ont chacune à leur tour été militarisées. Dans les années 1980, il y eut la zone du Haut-Huallaga au Pérou où narcotrafiquants, policiers, militaires et forces subversives (le Sentier lumineux et le Mouvement révolutionnaire Tupac Amaru, MRTA) combattaient et exerçaient des pressions sur les producteurs³³. Ensuite, au début des années 1990, et sous l'impulsion des Etats-Unis, c'est le tropique de Cochabamba en Bolivie qui s'est retrouvé sous le feu de la guerre contre la coca, ciblée sur les *cocaleros* (cultivateurs de la feuille de coca) syndiqués de cette zone considérés comme des forces subversives par le Département d'Etat des Etats-Unis³⁴. Enfin, la militarisation de la guerre contre la coca s'est concentrée dans la zone sud de la Colombie isolée du reste du pays (Putumayo, Nariño). Depuis 2008, le Pérou réitère l'expérience dans la zone de la vallée Apurimac Ene, malgré l'échec éprouvé de cette approche qui a conduit à l'intensification de la violence dans le Haut-Huallaga dans les années 1980. La nouvelle administration du gouvernement péruvien investi en juillet 2011, sous la présidence d'Ollanta Humala, devrait retirer les forces armées de la vallée.

Carte régionale des zones de production dans les pays



Crédit : UNODC, *Monitoreo de cultivos de coca 2010*, Pérou, 2011, p. 19.

³³ F. Valencia, J. Rios, J. F. Tournand, M. G. Piketty, « Coca et violence : le témoignage du Alto Huallaga au Pérou », *Autrepart*, n°26, 2003, pp. 157-172.

³⁴ R. Laserna, « La Politique antidrogue du gouvernement Sánchez de Lozada », *Problème d'Amérique latine*, n°28, janvier-mars 1998, pp. 85-107.

Dans ces zones de non-droit, les producteurs n'ont bien souvent pas leur mot à dire. Soit ils restent et produisent de la coca pour le compte des narcotrafiquants, des forces subversives ou des paramilitaires – comme dans le cas du Pérou et de la Colombie³⁵ –, soit ils migrent. Dans les zones de production où l'ensemble de la récolte est destiné au narcotrafic, une grande partie de la population est *de facto* condamnée à migrer régulièrement. Au cours des années 1970, au moment de l'expansion du narcotrafic, les paysans des hauts plateaux et les mineurs sont venus travailler à la récolte de la coca qui nécessite une main d'œuvre conséquente. Certains de ces colons, comme ils sont prénommés, sont nomades et se déplacent au rythme des récoltes, d'autres décident de s'installer dans les zones de production, si les conditions de vie le permettent. Plus les zones sont conflictuelles, moins la population est sédentarisée. Dans les années 1990, le président péruvien Alberto Fujimori avait bien saisi l'enjeu du problème. Au-delà de l'autoritarisme et de la corruption généralisée dont faisait preuve son régime (1990-2001), il avait compris que pour stabiliser la situation des producteurs de coca, il fallait dépénaliser la production. Contre l'avis des Etats-Unis et compte tenu du borbier dans lequel s'enfonçait la zone du Haut-Huallaga³⁶, Fujimori a donc procédé à cette dépénalisation afin d'empêcher toute pression sur les producteurs et de les rallier à la lutte du gouvernement contre les forces du Sentier lumineux³⁷. D'approche libérale, cette mesure a eu raison de Fujimori, car les producteurs ont pu commencer à s'organiser avec l'aide des Nations Unies. Néanmoins, la clairvoyance du président Fujimori est restée conjoncturelle et servait aussi les intérêts de son bras droit, Vladimir Montesinos, qui tentait alors de récupérer le contrôle sur le narcotrafic contre le monopole des cartels colombiens. Faire de la population locale son allié est une stratégie que les narcotrafiquants adoptent désormais au Pérou.

Au problème des zones de production, il faut ajouter celui du réseau de la commercialisation. La situation s'est complexifiée dans la région au fil du temps. La politique de réduction de l'offre a pour contre-effet l'explosion des forces impliquées dans le narcotrafic. Monopolisé et centralisé par les cartels colombiens jusqu'aux débuts des années 1990, le réseau du trafic de cocaïne a éclaté suite au démantèlement de ces cartels et les voies de commercialisation se sont étendues à l'ensemble des pays du sous-continent : le Mexique et le Brésil en tête mais aussi le Venezuela, les pays d'Amérique centrale et l'Equateur situé au carrefour des deux principaux producteurs, entre la Colombie et le Pérou. La violence déclenchée par les conflits relatifs au contrôle du narcotrafic inquiète fortement les pouvoirs publics. Il ne s'agit pas seulement de la situation exceptionnelle du Mexique mais d'une prolifération des règlements de compte dans différents pays où les cartels tiennent des réseaux d'intermédiaires. Les conflits entre les gangs urbains prennent le plus souvent leur source dans la rivalité pour le contrôle territorial du trafic. Face à ces situations complexes, certains gouvernements latino-américains n'hésitent pas à employer les grands moyens. Le 26 novembre 2010, la ville de Rio de Janeiro avec l'appui de l'Etat a envoyé l'armée à l'assaut des favelas pour lutter contre le trafic de drogue. La « main dure » n'est pas qu'une méthode imposée par les Etats-Unis, les Etats latino-américains savent faire usage seul de leurs forces armées.

Dans des pays où l'économie informelle emploie une importante part de la population, les organisations illicites trouvent facilement des recrues. Ce phénomène ne touche pas seulement les périphéries des villes mais aussi les zones rurales où les populations les plus pauvres sont engagées pour transporter la marchandise. La main d'œuvre ne provient pas forcément des zones de production, elle est le plus souvent recrutée dans les zones plus pauvres de l'Altiplano. Ces intermédiaires n'échappent pas aux règlements de compte, à l'insécurité des routes, et ils demeurent la première cible des contrôles policiers, lorsqu'il y en a.

³⁵ En Bolivie, la situation est différente dans la mesure où le jeu entre acteurs relève d'une autre configuration. Les organisations syndicales locales sont fortement consolidées et exercent un contrôle social qui ne laisse aucune chance aux forces subversives de pouvoir s'imposer. Elles se sont construites face à un Etat pluraliste et des régimes militaires alliés à la CIA qui ont soutenu l'isolement des zones de production de coca actuelle (M. Levine, *op. cit.* ; UNODC, *Desarrollo alternativo : testimonios de campesinos*, La Paz, CERID, 1994).

³⁶ F. Valencia, J. Rios, J. F. Tournand, M. G. Piketty, *op. cit.*

³⁷ Décret législatif n°00753, du 11 août 1991.

La politique inspirée par la Convention unique favorise donc le déplacement de la production et non sa réduction ; elle cible désormais les petits intermédiaires et encourage la diffusion de la violence en ayant recours à des moyens qui relèvent de la politique de défense, avec le déploiement des forces armées, et non de la sécurité intérieure.

Des voix libérales contre les politiques répressives

Face à cette situation, la date anniversaire de la Convention unique a provoqué de nombreuses réactions, notamment du côté de certains représentants latino-américains et en particulier des pays de transit par lesquels circule le trafic de cocaïne. En 2009, ils ont créé la Commission latino-américaine sur les drogues et la démocratie pour appeler à une nouvelle politique de lutte contre les drogues afin d'influencer la réorientation de la politique internationale. Participent à cette commission l'ex-président brésilien Fernando Henrique Cardoso mais aussi Mario Vargas Llosa, prix Nobel de littérature et ancien candidat à l'élection présidentielle péruvienne de 1990, ou encore Antanas Mockus, ex-maire de Bogotá et candidat perdant aux élections présidentielles de 2010 en Colombie. Cette commission comprend également des spécialistes de la question des drogues comme Diego Garcia Sayan, péruvien, ex-président de la commission andine des juristes, qui a notamment publié l'ouvrage *Coca, Cocaína y Narcotráfico: Laberinto de los Andes* en 1989, ou Moises Naim, ancien homme politique vénézuélien aujourd'hui rédacteur en chef du magazine *Foreign Policy* et auteur de l'ouvrage *Le livre noir de l'économie mondiale*. Dans le rapport qu'ils ont publié cette même année³⁸, ils défendent un nouveau paradigme de lutte contre les drogues, celui de la dépénalisation, en inversant la valeur du référentiel en vigueur : du contrôle à la libéralisation. L'idée n'est pas nouvelle et elle est soutenue par la revue *The Economist* depuis le début des années 1990³⁹.

La Commission latino-américaine sur les drogues et la démocratie ne défend pas tant une posture libérale que la non criminalisation des producteurs, des petits intermédiaires et des petits consommateurs. Ses acteurs souhaitent que la politique de lutte contre les drogues soit réorientée sur le contrôle du crime organisé. Cette posture procède surtout de l'expérience de plus de 30 ans de politique répressive qui, selon le rapport, n'a conduit qu'à dégrader la démocratie dans les pays latino-américains⁴⁰. Ce n'est pas la première fois que des pays d'Amérique latine mettent en garde la communauté internationale contre les effets collatéraux des politiques publiques mises en œuvre en matière de lutte contre les drogues. En 1989, les présidents de la Bolivie et du Pérou s'étaient mobilisés face aux Etats-Unis. Ils dénonçaient une politique répressive, qui ne faisait qu'augmenter la violence politique, et de contrôle qui allait contre le principe de libéralisation des échanges économiques. En effet, outre le fait qu'elle génère un regain de violence, la politique du contrôle de l'offre, inchangée depuis les années 1960, est en décalage avec le paradigme dominant de la libéralisation des échanges. D'un côté, il y a une exigence de contrôle et de l'autre une incitation à l'ouverture des marchés. Les présidents bolivien et péruvien demandaient alors une compensation économique à leur collaboration à la lutte contre les drogues avec la mise en place de projet de développement alternatif à la coca ou au pavot. Actuellement, les représentants de la Commission latino-américaine sur les drogues et la démocraties ont conjointement appelé à un changement de paradigme et requièrent l'ouverture d'un débat sur le sujet. Cette commission promeut une politique centrée sur la réduction de la demande, à défaut de concentrer les moyens sur la réduction des plantes stupéfiantes, ramenant d'une certaine manière le débat à l'opposition historique entre pays producteurs et pays consommateurs, qui recoupe celle entre pays en voie de développement

³⁸ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, « Drogas y Democracia : hacia un cambio de paradigma », 2009, www.idpc.net/es/publications/drogas-y-democracia-hacia-un-cambio-de-paradigma.

³⁹ *The Economist*, « How to stop the drug wars », 7-13 mars 2009.

⁴⁰ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, *op. cit.*

et pays industrialisés. Mais elle dépasse dans son rapport cet antagonisme simplificateur pour interroger plus largement le manque d'action contre les organisations du crime organisé.

La Commission mondiale pour la politique des drogues, créée pour renouveler les propositions en matière de lutte contre les drogues, dit s'être appuyée sur l'expérience réussie de la Commission latino-américaine pour conduire son rapport publié en juin 2011⁴¹. Après avoir subi les contrecoups de la guerre contre la coca, les pays d'Amérique latine pourraient initier des propositions et impulser le changement. Il faut dire que toutes les tentatives de réorientation de la politique internationale de lutte contre les drogues ont échoué depuis les années 1980. En 1987, l'Union européenne avait soutenu le schéma multidisciplinaire complet pour les activités futures de lutte contre l'abus des drogues adopté par la Conférence internationale sur l'abus et le trafic illicite des drogues de 1987 afin de promouvoir une approche plus équilibrée entre réduction de l'offre et réduction de la demande, mais le texte n'a finalement pas été ratifié ni intégré à la Convention de 1988. Ensuite, la déclaration politique de 1998 lors de la Session extraordinaire de la 20^e session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies (UNGASS) a conclu sur un nouveau plan d'action global qui soutenait encore une fois une approche partagée. Or, sur le terrain, en Bolivie et au Pérou, aucun changement notable dans la coopération n'a pu être constaté à ce moment-là. L'éradication des pieds de coca s'est même intensifiée entre 1998 et 2000 dans l'ensemble des trois pays producteurs. Alors qu'au début des années 1990, l'idée était de rapprocher les programmes de lutte contre les drogues de ceux pour le développement des Nations Unies, les programmes de contrôle des drogues ont finalement été associés en 2002 à ceux dédiés à la lutte contre la crime, pénalisant et criminalisant davantage les producteurs de coca, sans pour autant visé le crime organisé lui-même.

CONCLUSION

Aucun changement de valeur et de norme n'a été opéré dans le domaine de la lutte contre les drogues depuis les années 1960, alors que les politiques mises en œuvre n'ont eu que des effets modestes et temporaires sur la réduction de l'offre tout en provoquant des dommages collatéraux assez importants. Si la production de la coca en volume a peu évolué, l'organisation du narcotrafic s'est modifiée au fil du temps, créant ou récréant des problèmes à différents niveaux selon que le pays soit producteur ou de transit. L'ensemble du crime organisé en Amérique latine est lié au trafic de cocaïne et les enjeux économiques du narcotrafic sont actuellement aussi importants que l'a pu être pour le Pérou le commerce légal de la cocaïne à la fin du XIX^e siècle. La cocaïne déstabilise les démocraties mais reste aussi le symbole de la modernisation économique du début de siècle précédent.

A la date anniversaire de la Convention unique, les Nations Unies ont donc engagé une réorientation de la politique internationale de lutte contre les drogues qui devrait désormais privilégier le contrôle sur le crime organisé et la prévention de la demande. Le nouveau directeur de l'ONUDC appuie cette nouvelle stratégie et semble marquer un changement par rapport à ses prédécesseurs. Il est important de noter que pour la première fois depuis les années 1980, ce n'est pas un représentant italien qui a été nommé à la direction de l'ONUDC mais un Russe, plus favorable à la politique du contrôle du crime organisé qu'à celle du contrôle de la production.

⁴¹ Rapport de la Commission global pour la politique des drogues, 2011, <http://www.globalcommissionondrugs.org/>