

les  
**études**  
du **Ceri**

Centre d'Études  
et de Recherches  
Internationales

**Amérique latine**  
**Political Outlook 2013**

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



**SciencesPo.**

**CERI**  
CNRS

Le *Political Outlook 2013* 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.sciencespo.fr/opalc/](http://www.sciencespo.fr/opalc/) 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

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

**Gaspard Estrada**, analyste politique à l'Opalc

**Damien Larrouqué**, doctorant au CERI-Sciences Po

**Nordin Lazreg**, doctorant en science politique à l'Université de Montréal

**Delphine Lecombe**, docteure associée au CERI-Sciences Po

**Frédéric Louault**, professeur à l'Université libre de Bruxelles et chercheur associé au CERI-Sciences Po

**Antoine Maillet**, doctorant en science politique, Pontificia Universidad Católica de Chile/CERI-Sciences Po

**Frédéric Massé**, directeur du Centre de recherches et projets spéciaux (CIPE) de l'Universidad Externado de Colombia

**Kevin Parthenay**, docteur associé au CERI-Sciences Po, responsable pédagogique du campus euro-latino-américain de Sciences Po

**Eduardo Rios**, doctorant au CERI-Sciences Po

**Darío Rodríguez**, docteur associé au CERI-Sciences Po

**Constantino Urcuyo-Fournier**, professeur à l'Université du Costa Rica et chercheur au Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA)

## Table des matières

<b>Introduction</b>	
Amérique latine : le moment hirschmanien, <i>Olivier Dabène</i>	4
<b>PREMIÈRE PARTIE. L'AMÉRIQUE LATINE DANS L'ACTUALITÉ</b>	<b>7</b>
La présence chinoise en Amérique latine, <i>Constantino Urcuyo</i>	8
Le Venezuela après la mort de Chávez : instabilité politique et réformes économiques <i>Eduardo Rios</i>	12
2013. Première année du gouvernement d'Enrique Peña Nieto : vie et mort du « pacte pour le Mexique » ?, <i>Gaspard Estrada</i>	17
Aujourd'hui, non seulement Dieu est argentin... Les premiers mois du pape François <i>Darío A. Rodríguez</i>	21
Guatemala : condamnation historique et carte de sortie de prison provisoire pour l'ancien dictateur Ríos Montt, <i>Nordin Lazreg</i>	25
Bientôt la paix en Colombie ?, <i>Frédéric Massé</i>	29
<b>DEUXIÈME PARTIE. L'AMÉRIQUE LATINE FACE À L'HISTOIRE</b>	<b>34</b>
La mémoire inapaisée du 11 septembre 1973 au Chili : décalages et crispations quarante ans après le coup d'Etat, <i>Antoine Maillet</i>	35
1973, le coup d'Etat en Uruguay : des mémoires à vif, une histoire à écrire, <i>Damien Larrouqué</i>	40
Pacification, dépendance et diplomatie continentale. L'héritage du Groupe de Contadora (1983) en Amérique centrale, <i>Kevin Parthenay</i>	44
Le Parti des travailleurs au Brésil : une décennie au pouvoir (2003-2013), <i>Frédéric Louault</i>	48
<b>TROISIÈME PARTIE. L'AMÉRIQUE LATINE EN PERSPECTIVE</b>	<b>56</b>
Sur les traces d'une entreprise normative : la <i>justice transitionnelle</i> entre construction internationale et appropriations colombiennes, <i>Delphine Lecombe</i>	57

## Introduction

### Amérique latine : le moment hirschmanien

*Olivier Dabène*

La mort d'Hugo Chávez en mars et les manifestations au Brésil en juin sont deux des événements majeurs qui ont marqué l'Amérique latine en 2013. Tous deux sont emblématiques d'un moment très particulier, que cette introduction a choisi d'éclairer en utilisant les théories d'Albert Hirschman. Ce faisant, l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Opalc) souhaite rendre hommage à la pensée foisonnante et créative du grand économiste, sociologue et latino-américaniste disparu en décembre 2012.

Le décès du dirigeant historique de la révolution bolivarienne engage le Venezuela dans une transition à l'issue incertaine<sup>1</sup>. Avec 50,6 % des voix au soir du 14 avril et des soupçons d'illégalité du processus électoral et de fraudes, Nicolás Maduro, le successeur désigné par Chávez, a été mal élu. Ne disposant ni du charisme ni de la légitimité historique de son *commandante* adulé, il éprouve rapidement des difficultés à préserver l'unité de son propre camp et à prolonger les grandes orientations du régime chaviste. Près de 500 000 électeurs chavistes ont déjà fait défection entre le 7 octobre 2012, date de la quatrième et dernière victoire de Chávez à une élection présidentielle, et le 14 avril 2013<sup>2</sup>. S'il n'obtient pas des résultats tangibles en matière de lutte contre l'insécurité, l'inflation et les pénuries alimentaires, Maduro risque de voir ces mécontents passer de la défection à la prise de parole<sup>3</sup>.

Le Venezuela vit un moment hirschmanien, caractérisé par une probable amplification des mobilisations lorsque la défection ne suffit pas à convaincre le régime de rectifier ses erreurs. Le gouvernement pourra être tenté d'étouffer la prise de parole. Il ne fera alors que provoquer sa radicalisation. Il prendra soin aussi du noyau dur de ses soutiens loyaux, choqués par l'ampleur des défections et l'écho des prises de parole, accentuant la polarisation du pays. En somme, le moment hirschmanien du Venezuela place Maduro dans une position délicate où il lui sera difficile d'enrayer la dynamique de déclin et de polarisation.

Au Brésil, la hausse de 0,20 R\$ (soit 0,06 euros) du prix du ticket de bus et métro à São Paulo a provoqué en juin une série de manifestations animées dans un premier temps par le Mouvement Transport Libre (Movimento Passe Livre, MPL). Créé durant le Forum social mondial à Porto Alegre en 2005, le MPL reprenait une demande de gratuité des transports publics apparue au début des années 2000 dans plusieurs villes du nord (Salvador) et du sud (Florianópolis). La répression violente des premières manifestations a provoqué leur extension et leur radicalisation, et a sans doute surpris le Parti des travailleurs (PT) et la présidente Dilma Rousseff, accoutumés à entretenir des relations fusionnelles avec les mouvements sociaux. D'autres motifs de mécontentements plus politiques (corruption) sont venus s'ajouter à la question du coût de la vie, dévoilant un malaise profond de la société brésilienne, et notamment de ses classes moyennes.

La réaction de la présidente, déclarant sympathiser avec les manifestants, n'a pas suffi. Son annonce du lancement d'une « réforme politique », véritable serpent de mer de la vie politique brésilienne, a été jugée peu crédible, à un an des élections présidentielles. Le mouvement s'est finalement étiolé,

---

<sup>1</sup> Voir la contribution d'Eduardo Rios, « Le Venezuela après la mort de Chávez : instabilité politique et réformes économiques », pp. 12-16.

<sup>2</sup> Selon les décomptes officiels, Nicolas Maduro a recueilli 7 587 579 voix le 14 avril 2013 (50,61 % des suffrages exprimés), contre 8 191 132 voix pour Hugo Chávez le 7 octobre 2012 (55,07 %). Ces votes perdus se sont massivement reportés sur la candidature de l'opposant Henrique Capriles, qui a aussi bénéficié de l'écroulement des « petits » candidats. Au total, ses électeurs sont passés de 6 591 304 (44,31 %) à 7 363 980 (49,12 %) ([www.cne.gob.ve/web/index.php](http://www.cne.gob.ve/web/index.php), consulté le 10 octobre 2013).

<sup>3</sup> A. Hirschman, *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995.

mais il reste que le Brésil a connu ses plus grandes manifestations depuis la révolte contre le président corrompu Fernando Collor il y a vingt ans, alors que le pays est célébré dans le monde entier pour les progrès sociaux réalisés en une dizaine d'années<sup>4</sup>. Ce paradoxe s'explique par la déception ressentie par de nombreuses catégories de la population. Les Brésiliens, consommateurs repliés dans le « bonheur privé<sup>5</sup> » pendant une décennie, repoussent leur horizon d'attentes et se heurtent à une frustration. Certains progrès sont jugés trop lents, dans le domaine de l'éducation, de la santé, des transports ou encore de la lutte contre la corruption. Le Brésil connaît bien aussi un moment hirschmanien, qui voit la déception engendrer une prise de parole et un engagement dans l'action publique<sup>6</sup>.

Au-delà du Brésil, d'autres pays font face aux effets pervers des progrès accumulés. Au Chili, les écoliers en 2006 (révolte des « pingouins »), puis surtout les étudiants en 2011-2012, se sont élevés contre la marchandisation de l'éducation<sup>7</sup>. Comme au Brésil, la classe moyenne éduquée a été à l'origine des plus grandes manifestations du pays depuis le retour à la démocratie. Ses revendications ont été largement relayées pendant la campagne pour les élections présidentielles de novembre 2013. Le Pérou a aussi connu des manifestations sans équivalent depuis le rejet d'Alberto Fujimori en 2000. Significativement, le Chili et le Pérou ont enregistré les plus forts taux de croissance parmi les pays latino-américains ces dernières années.

Au Mexique et en Colombie, les mobilisations sont plus « classiques ». La Coordination nationale des travailleurs de l'Etat (CNTE) s'est opposée au Mexique à l'adoption d'une loi générale du service professionnel éducatif qui prévoit un dispositif d'évaluation. En Colombie, ce sont les campagnes qui s'inquiètent de l'impact de l'accord de libre-échange conclu avec les Etats-Unis. Le coût politique de ces manifestations n'est guère aisé à évaluer. La cote de popularité de Dilma Rousseff a chuté de trente points en quelques semaines, celle du président péruvien Ollanta Humala de vingt points. Mais aucune force d'opposition, pas plus au Pérou qu'au Brésil, au Mexique ou en Colombie, ne semble en mesure de canaliser et de faire fructifier ce mécontentement. Le rejet du politique est pour l'instant généralisé.

Le moment hirschmanien de l'Amérique latine correspond au déclenchement d'un nouveau cycle de mobilisations, essentiellement engendré par la frustration des attentes générées par les progrès. En mettant en avant ce type d'explication endogène, Hirschman n'écartait pas pour autant l'influence de variables contextuelles.

En 2013, la frustration a été d'autant plus durement ressentie que les progrès ont été freinés. La fin annoncée du boom des exportations de matières premières met à mal la croissance économique. Les prévisions de croissance de la Commission économique pour l'Amérique latine, rendues publiques en juillet 2013, s'établissaient à 3 % pour l'année, en baisse d'un demi-point par rapport à avril. La perte de dynamisme de l'économie chinoise et des économies brésilienne (2,5 %) et mexicaine (2,8 %) explique ce résultat décevant<sup>8</sup>. Pour la deuxième année consécutive, la croissance est tirée par la consommation et non par les exportations. Du coup, les marges de manœuvre fiscales réduites ne permettent pas aux gouvernements de satisfaire les demandes des classes moyennes. Rétrospectivement, le modèle de développement extractiviste apparaît fragile.

Plus grave, certains analystes évoquent le risque du « piège du revenu moyen » (*middle-income trap*) qui verrait l'Amérique latine installée durablement dans un régime de croissance médiocre, ne pouvant concurrencer ni les pays à bas revenus pour la production de biens peu élaborés, ni les pays riches pour les produits et services à haute valeur technologique<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Progrès dont nous avons relativisé la portée dans : O. Dabène, F. Louault, *Atlas du Brésil*, Paris, Autrement, 2013, pp. 62-63.

<sup>5</sup> A. Hirschman, *Bonheur privé, action publique*, Paris, Fayard, 1983.

<sup>6</sup> Pour des explications plus approfondies de ce mouvement social, voir les analyses publiées sur le site internet de l'Opalc.

<sup>7</sup> Voir C. Baeza, « L'"hiver étudiant" au Chili », *Les Etudes du CERI*, n° 179-180, décembre 2011.

<sup>8</sup> CEPAL, « Estudio Económico de América Latina y el Caribe », n° 65, juillet 2013 ([www.cepal.org/publicaciones/xml/4/50484/EstudioEconomico2013.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/50484/EstudioEconomico2013.pdf), consulté le 10 octobre 2013).

<sup>9</sup> S. Aiyar et al., « Growth slowdowns and the middle-income trap », *IMF Working Paper/13/71*, 2013 ([www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1371.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1371.pdf), consulté le 10 octobre 2013).

Au plan social, l'Amérique latine dispose à présent d'un recul suffisant pour évaluer l'impact de ses politiques sociales, notamment les fameux programmes de transferts monétaires conditionnés (TMC). La réduction des inégalités et de la pauvreté n'est pas contestable, mais les TMC engendrent à terme des effets pervers qui commencent à être documentés, notamment les incitations à l'inactivité ou à la recherche d'activités informelles. Au-delà du boom de la consommation, l'investissement dans le capital humain alimente-t-il une dynamique vertueuse de développement ? Les premières estimations sont sceptiques<sup>10</sup>. La qualité de l'enseignement ne s'est guère améliorée, ce qui affecte directement le niveau de productivité et limite les gains en termes d'équité. Les systèmes de pension pour les travailleurs du secteur informel ne bénéficiant d'aucune retraite représentent un progrès social, mais un coût croissant, à mesure que la population vieillit. Ils incitent par ailleurs les entreprises à recourir à une main d'œuvre illégale, ce qui nuit à la productivité des économies.

Dans tous les cas, l'Amérique latine continue d'accorder beaucoup plus d'importance aux tarifs subventionnés (énergie) et aux exemptions fiscales (TVA sur la nourriture, les médicaments) qu'à ses programmes redistributifs, ce qui favorise les catégories aisées de la population.

Enfin au plan régional, la disparition de Chávez commence à faire sentir ses effets.

La région a perdu une énergie et un sens de la provocation qui lui ont permis d'avancer en matière de régionalisme. Durant les années 2000, le Brésil a souvent été contraint de réagir à l'activisme chaviste, reprenant à son compte ou tâchant de modérer les initiatives parfois jugées intempestives du Venezuela. La création, le rapide développement et le pragmatisme de l'Union des nations sud-américaines (Unasur) devaient beaucoup à cette entente/rivalité. Sans Chávez, et avec un agenda de politique intérieure compliqué, le Brésil risque fort de considérer son hégémonie comme acquise. L'Unasur peut d'autant plus y perdre son dynamisme que l'organisation ne pourra compter ni sur le rayonnement de sa présidence, confiée depuis septembre 2013 au Surinam et à son sulfureux président Bouterse<sup>11</sup>, ni sur le soutien actif du groupe de pays engagé dans une négociation commerciale au sein de l'Alliance du Pacifique<sup>12</sup>.

En Amérique centrale, les tensions toujours latentes ont été ravivées par l'attitude provocante du président nicaraguayen Daniel Ortega qui a évoqué la possibilité de réclamer devant la Cour internationale de justice la dévolution de la province du Guanacaste, qui appartient au Costa Rica depuis 1824.

Enfin, la déconnection entre l'Amérique latine et les Etats-Unis, déjà commentée dans les précédentes éditions du *Political Outlook Amérique latine* (LAPO), se poursuit en 2013, avec l'irritation causée au Brésil et au Mexique par les révélations d'espionnage (affaire Snowden) et l'opposition à toute intervention armée en Syrie.

Tel est l'environnement de l'Amérique latine en 2013, qui pèse sur les évolutions évoquées dans ce rapport. Comme chaque année, le LAPO 2013 s'attarde sur un certain nombre de sujets d'actualité, parmi lesquels les négociations de paix en Colombie et l'élection d'un pape jésuite argentin. Dans sa partie historique, il se penche sur les coups d'Etat au Chili et en Uruguay (1973), ainsi que sur les dix ans du PT au pouvoir au Brésil et les trente ans de la création du Groupe de Contadora. Le dossier du LAPO est cette année consacré à la justice transitionnelle et son appropriation colombienne.

Contrairement aux années précédentes, le LAPO 2013 est allégé de sa traditionnelle partie sur les élections, car l'Opalc publiera désormais au printemps un *Latin American Electoral Outlook* en partenariat avec le département d'observation et coopération électorale (DECO) de l'Organisation des Etats américains (OEA).

---

<sup>10</sup> S. Levy, N. Shady, « Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, n° 2, 2013, pp. 193-218.

<sup>11</sup> Homme fort du Surinam pendant la dictature militaire entre 1980 et 1991, Desi Bouterse est à l'origine du massacre de quinze opposants en 1982. Condamné par contumace aux Pays-Bas pour trafic de drogue en 1999, il est depuis recherché par Europol. Il est président du Surinam depuis 2010.

<sup>12</sup> Chili, Pérou, Colombie, Costa Rica et Mexique.

Première partie

# **L'Amérique latine dans l'actualité**

## La présence chinoise en Amérique latine

Constantino Urcuyo

Fin mai 2013, le président chinois Xi Jinping s'est rendu dans trois pays d'Amérique latine et des Caraïbes, faisant ainsi savoir aux Etats-Unis à quel point les Chinois étaient disposés à les concurrencer partout dans le monde, sans le moindre égard pour ce qui a longtemps été considéré comme leur arrière-cour. A Trinidad et Tobago, les Chinois étaient intéressés par le pétrole ; au Costa Rica, ils sont venus rencontrer un allié respectable sur la scène internationale ; et au Mexique, ils devaient régler quelques différends commerciaux et parler investissements dans le secteur pétrolier. L'importance géopolitique de la mer des Caraïbes et de l'Amérique centrale suscite un intérêt particulier, l'isthme centraméricain offrant un accès facile à la côte est des Etats-Unis, ainsi qu'une zone de transit potentielle pour le pétrole brésilien ou vénézuélien vers l'Asie.

De manière plus générale, cette visite est à replacer dans le cadre d'un véritable débarquement chinois en Amérique latine. Depuis le début du <sup>xxi</sup> siècle, la Chine s'y montre de plus en plus active, que ce soit pour y rechercher des matières premières, des sources d'énergie et des marchés, ou pour projeter sa puissance sur le continent<sup>1</sup>. La relation avec l'Amérique latine nourrit la représentation d'un monde multipolaire, où les pays en développement, la Chine en tête, doivent se regrouper pour défendre des intérêts communs. La présence chinoise a permis de stimuler la croissance économique en Amérique du Sud, tout en suscitant des craintes de désindustrialisation et de reprimarisation, et en provoquant des frictions commerciales avec certains partenaires latino-américains.

La dimension politique de ces relations ne soulève pas de protestations en Amérique latine, mais elle préoccupe certains secteurs aux Etats-Unis pour qui cette présence constitue une menace<sup>2</sup>. D'autres y voient plutôt des opportunités de collaboration et ont instauré des mécanismes de dialogue. Dans tous les cas, l'analyse de la relation entre l'Amérique latine et la Chine ne peut faire abstraction de la réaction des Etats-Unis, défiés dans leur zone d'influence. Des tensions sont apparues entre les deux puissances à la suite de différends maritimes et de la réorientation de la stratégie nord-américaine en direction du Pacifique. Le ralentissement de la croissance chinoise concourt à les aviver.

### LE DRAGON QUI SURGIT DE NULLE PART<sup>3</sup>

Le début du siècle a vu se développer une relation étroite entre la Chine et l'Amérique latine, surtout dans le domaine économique. Les relations économiques ont connu une transformation qualitative, que les Chinois qualifient de « saut de grenouille »<sup>4</sup>. En 1999, seules 0,6 % des importations latino-américaines provenaient de Chine et ce pays se situait à la 17<sup>e</sup> place des exportations latino-américaines. En 2011, la Chine absorbe 9 % des exportations régionales et fournit 14 % des importations. Entre 2006 et 2011, les exportations sud-américaines vers la Chine ont progressé à un rythme trois fois supérieur à celui de l'ensemble des exportations de la région. Les importations, quant à elle, ont

---

<sup>1</sup> A. Fernández, B. Hogenboom (eds), *Latin America Facing China, South-South Relations beyond the Washington Consensus*, New York, Berghahn Books, 2012.

<sup>2</sup> J. J. Tkacik, « Investigating the Chinese Threat, Part One: Military and Economic Aggression », Testimony for the U.S House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Homeland Security Digital Library, Lexington Ky, décembre 2012.

<sup>3</sup> Nous empruntons ce sous-titre à A. Toro Hardy, *The World Turned Upside Down. The Complex Partnership between China and Latin America*, Singapour, World Scientific Publishing Co., 2013.

<sup>4</sup> H. Shuangrong (ed.), *China Latin America Relations: Review and Analysis*, Pékin, Paths International Ltd., 2011.



progressé deux fois plus vite<sup>5</sup>. La Chine accorde des prêts à des pays qui n'ont pas accès aux fonds des organismes multilatéraux. Depuis 1985, elle a canalisé vers l'Amérique latine des prêts pour un montant total de 87 milliards de dollars. Pour la seule année 2010, les prêts chinois ont dépassé ceux de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement (BID) ou de la Banque export-import (Eximbank) des Etats-Unis<sup>6</sup>. En revanche, les investissements chinois demeurent modestes, essentiellement dirigés vers les paradis fiscaux.

Au plan commercial, seuls le Chili, le Pérou et le Costa Rica ont souscrit des accords de libre-échange avec la Chine. Mais pour tous les pays, la croissance économique, l'urbanisation et le gonflement de la classe moyenne en Chine au cours des prochaines décennies peuvent engendrer une hausse de la demande de combustibles, de matières premières et d'aliments. Selon la secrétaire générale de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), le commerce latino-américain avec la Chine, en dépit de certaines limites, a stimulé les exportations et la croissance et a réduit l'exposition aux marchés industrialisés<sup>7</sup>. Il a aussi exercé une pression à la hausse sur les cours des produits de base et a rendu disponible les produits industriels chinois à bas coûts. Selon elle, le défi consiste à engager un changement structurel, qui stimule l'investissement et la productivité, grâce aux innovations technologiques et à la création de chaînes productives. Toutefois, la reprimarisation a aggravé les risques d'une « sino-dépendance »<sup>8</sup>. Les biens primaires représentent 63 % des importations chinoises. Selon la CEPAL, en 2001-2002, les matières premières représentaient 27,2 % du total des exportations latino-américaines vers la Chine. Cette proportion a atteint 42,4 % en 2010. Une tendance à la baisse des importations de matières premières s'esquisse, mais elle est réversible, au gré d'une possible reprise de la croissance chinoise.

## RELATIONS POLITIQUES INTENSES ET PRUDENCE SÉCURITAIRE

L'activité diplomatique chinoise répond à un souci de leadership au sein du groupe des pays en développement. La Chine met l'accent sur la coopération Sud-Sud, sans chercher à exporter son modèle de société, et s'implique sur tous les fronts de la globalisation. Elle justifie son engagement en se présentant comme un pays en développement, ayant eu à souffrir du colonialisme.

Dans les Amériques, la Chine a le statut d'observateur au sein de l'Organisation des Etats américains (OEA), de la Communauté andine et du Marché commun du sud (Mercosur). Elle est aussi membre de la BID depuis 2009. Selon le livre blanc de la diplomatie chinoise vis-à-vis de l'Amérique latine rédigé en 2008 :

« Suivant constamment le chemin du développement pacifique et la stratégie d'ouverture basée sur le bénéfice réciproque et les gains partagés, la Chine est le plus grand pays en voie de développement du monde [...] L'Amérique latine et les Caraïbes constituent une force importante sur la scène internationale actuelle<sup>9</sup>. »

<sup>5</sup> CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe: Diálogo y Cooperación ante los Nuevos Desafíos de la Economía Mundial*, Santiago, juin 2012.

<sup>6</sup> Base de données du think tank Inter-American Dialogue ([http://thedialogue.org/map\\_list](http://thedialogue.org/map_list), consulté le 16 octobre 2013).

<sup>7</sup> A. Bárcena, « Secretaria Ejecutiva destacó la importancia de mejorar la calidad de las relaciones América Latina-China », 22 août 2013 (site internet de la CEPAL : [www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/9/50749/P50749.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/9/50749/P50749.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl), consulté le 12 septembre 2013).

<sup>8</sup> O. Rosales, M. Kuwayama, *China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica*, Santiago, CEPAL, 2012.

<sup>9</sup> « Texto íntegro del documento sobre la política de China hacia América latina y el Caribe », *Pueblo en línea*, 5 novembre 2008 (<http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/6527840.html>, consulté le 11 septembre 2013) (nous traduisons).

Et l'ancien Premier ministre Wen Jiabao de préciser en 2012 :

« Aujourd'hui, nous en sommes au même stade de développement, nous affrontons les mêmes défis et nous avons de nombreux intérêts en commun [...] La Chine et les nations de la région, nous sommes des pays en voie de développement [...] Nous représentons une part importante des forces émergentes au plan international<sup>10</sup>. »

En dépit de ce discours régional, les relations bilatérales restent déterminantes. Le Brésil, le Mexique, l'Argentine et le Venezuela sont des partenaires stratégiques privilégiés pour la Chine, notamment le Brésil. Les relations avec l'Amérique du Sud sont dominées par un intérêt pour les produits miniers, les hydrocarbures et le soja. En Amérique centrale et dans les Caraïbes, les enjeux sont plus stratégiques. La Chine souhaite que l'Amérique centrale revienne sur sa reconnaissance diplomatique de Taïwan. Elle porte aussi un intérêt particulier à la construction de raffineries et à l'acheminement du pétrole de la mer des Caraïbes vers l'océan Pacifique. Les niveaux de coopération dans le domaine militaire et sécuritaire sont diversifiés, avec des visites de militaires, l'entraînement d'officiers latino-américains et le commerce d'armes.

## UN HEGEMON ANXIEUX

La présence chinoise en Amérique latine suscite une vive préoccupation à Washington, comme en témoignent les auditions devant le Comité des affaires étrangères de la Chambre des représentants<sup>11</sup>. Certains argumentent que la Chine se positionne en adversaire des Etats-Unis ; d'autres qu'elle est trop puissante pour pouvoir être contrôlée ou sanctionnée, ou qu'elle n'est pas un acteur responsable. Par ailleurs, le modèle de développement chinois est perçu comme une menace pour le modèle nord-américain<sup>12</sup>. Les militaires, de leur côté, semblent s'inquiéter des ventes d'armes, qui ont été multipliées par quatre durant les cinq dernières années<sup>13</sup>. La fréquence des visites de militaires chinois en Amérique latine ajoute à l'inquiétude, de même que la présence d'entreprises chinoises dans la zone du canal de Panama ou encore les transferts de technologie dans le domaine de la technologie spatiale dont les implications sécuritaires sont évidentes<sup>14</sup>.

L'attitude des Etats-Unis à l'égard de la Chine oscille entre résistance (*containment*) et agressivité (*engagement*), et les débats se multiplient au sujet de la présence croissante de la Chine en Amérique latine<sup>15</sup>. Les plus optimistes y voient une opportunité de coopération et un rôle stabilisateur dérivé du commerce, s'appuyant sur les rencontres annuelles entre la Chine et les Etats-Unis. Les pessimistes lisent la présence chinoise en termes de rivalité et insistent sur la nécessité de resserrer les liens avec la région en marquant bien les divergences idéologiques<sup>16</sup>. Certains vont même jusqu'à évoquer un risque d'affrontement militaire. Comme l'avance Daniel Erikson, membre du think tank Inter-American Dialogue, l'intérêt de la Chine est essentiellement économique et elle n'a pas les moyens de s'ériger

---

<sup>10</sup> « Discurso del Primer Ministro del Consejo de Estado de la República Popular China Wen Jiabao en la sede de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) », Santiago, CEPAL, 27 juin 2012 (nous traduisons).

<sup>11</sup> J. J. Tkacik, « Investigating the Chinese Threat, Part One: Military and Economic Aggression », *op. cit.*

<sup>12</sup> S. Halper, *The Beijing Consensus. Legitimizing authoritarianism in our time*, New York, Basic Books, 2010.

<sup>13</sup> « Posture statement of General Douglas M. Fraser, United Air Force Commander, United States Southern Command before 112th Congress », House Armed Services Committee, 6 mars 2012.

<sup>14</sup> « Posture Statement of General John Kelly, United States Marine Corps Commander, United States Southern Command before the 113th Congress », House Armed Services Committee, 20 mars 2013.

<sup>15</sup> J-L. Samaan, *La Menace chinoise. Une invention du Pentagone ?*, Paris, Vendémaire, 2012 ; H. Kissinger, *On China*, New York, The Penguin Press, 2011.

<sup>16</sup> « China's foreign policy and "soft power" in South America, Asia and Africa. A study prepared for the Committee on Foreign Relations », United States Senate, by the Congressional research service of Congress, p. 30.

en menace<sup>17</sup>. Pour autant, sa présence altère les équilibres stratégiques. Un autre analyste souligne qu'à court terme, la Chine ne cherche pas à nouer des alliances ou à programmer une présence militaire permanente. Toutefois, les Etats-Unis ne peuvent pas écarter cette possibilité à plus ou moins long terme et doivent être en mesure de répondre à ce défi<sup>18</sup>.

Selon Peter Hakim, président d'Inter-American Dialogue, les Etats-Unis sont indubitablement entrés en concurrence avec la Chine en Amérique latine, mais également avec le Japon ou l'Europe. La prédominance nord-américaine a vécu, mais les achats chinois en Amérique latine ont transformé la région en consommateur, ce dont peuvent profiter les exportations nord-américaines<sup>19</sup>.

## CONCLUSION

L'arrivée de la Chine en Amérique latine répond à des objectifs clairs : matières premières, énergie, marchés, présence globale au service d'une vision du monde multipolaire. Les moyens mis en œuvre sont le commerce international, l'influence politique, une offensive de charme et la concentration des activités. Les effets de cette présence sont variés et peuvent se résumer en quelques points : désindustrialisation et reprimarisation, croissance économique dans une conjoncture de crise, frictions commerciales avec plusieurs pays, dénonciations de dommages environnementaux causés par les mines chinoises, préoccupations de certains secteurs aux Etats-Unis. L'intérêt commercial est bien dominant chez les deux partenaires.

La présence chinoise se caractérise par une grande prudence. Sur le terrain de la sécurité, la Chine gère habilement ses relations avec le Venezuela et Cuba, assurant aux Etats-Unis qu'elle ne cherche pas la confrontation. Au plan diplomatique enfin, le dragon chinois densifie et affermit son réseau de relations en Amérique latine.

---

<sup>17</sup> D. P. Erikson, « Conflicting US Perceptions of China's Inroads in Latin America », in A. H. Hearn, J. L. Leon-Manriquez (eds), *China Engages Latin America. Tracing the Trajectory*, Boulder, Lynne Rienner, 2011, p. 125.

<sup>18</sup> R. E. Ellis, « China-Latin America military engagement: good will, good business, and strategic position », US Army Strategic Studies Institute, août 2011.

<sup>19</sup> P. Hakim, « China and the U.S. in Latin America: Who Wins? », *Infolatam*, 30 juillet 2013.

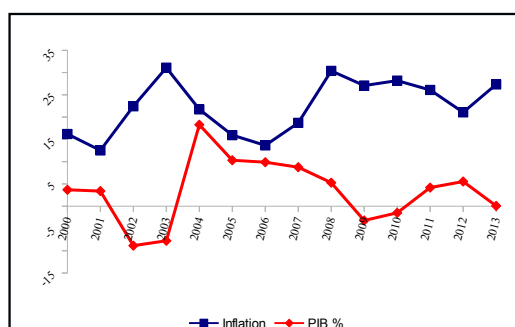
## Le Venezuela après la mort de Chávez : instabilité politique et réformes économiques

Eduardo Rios

Après quatorze années passées à la tête du Venezuela, Hugo Chávez est mort le 5 mars 2013. Son successeur désigné, Nicolás Maduro, gouverne le pays depuis lors, à la suite d'une élection qu'il a gagnée d'une courte tête en avril 2013. Trois paramètres permettent de mettre en lumière les turbulences qui se manifestent dans ces premiers mois de gouvernement Maduro. Le premier est celui de la courbe du produit intérieur brut (PIB) depuis 2000. Après des débuts difficiles (-18 % entre 2002-2003), l'économie fait un bond très important entre 2004 et 2008 (autour de 10 % de croissance par an), suivi d'une récession en 2009 et 2010. Le Venezuela voit ensuite la croissance repartir à hauteur de 5 % par an, puis accuse une croissance nulle en 2013, selon le Fonds monétaire international (FMI). Second paramètre, la courbe de l'inflation suit depuis 2000 un schéma similaire de hausse très importante jusqu'en 2003, puis de baisse jusqu'en 2007, et se stabilise depuis autour de 25-30 % par an. En 2013, l'inflation devrait approcher les 42 %, selon le président de la Banque centrale du Venezuela, dépassant donc les prévisions du FMI (graphique 1). Certains économistes avancent même qu'elle pourrait atteindre 50 %.

Dès sa première année, le gouvernement de Maduro doit donc faire face à une faible croissance et une inflation importante ; ce à quoi il faut ajouter une pénurie de produits de base et de devises pour alimenter un marché intérieur très dépendant des importations.

Graphique 1  
Inflation et PIB au Venezuela 2000-2013

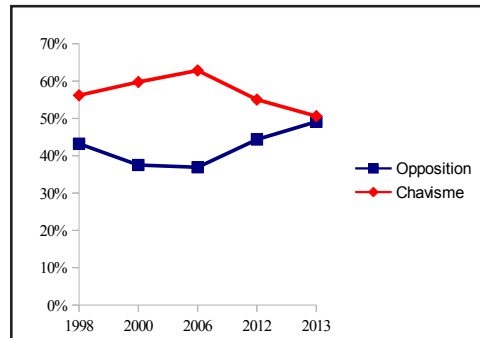


Source : FMI

Non seulement Maduro affronte une situation économique grave, mais il est de surcroît handicapé par une érosion importante de ses marges de manœuvre politiques (graphique 2). C'est le troisième paramètre à prendre en compte : l'écart entre les résultats du gouvernement et de l'opposition lors des élections présidentielles depuis 2000. Entre 2000 et 2006, Chávez obtenait autour de 60 % des voix et l'opposition 40 %. Lors de l'élection présidentielle de 2013, Maduro l'a emporté avec un peu plus de 50 % des voix. Dans la perspective des élections locales de décembre 2013, qui s'annonçaient comme un plébiscite<sup>1</sup>, le gouvernement a dû gérer au mieux l'héritage de Chávez. Durant ses premiers mois, Maduro a fait le choix de se montrer intransigeant sur le plan politique et ouvert dans le domaine économique. Mais depuis le mois de septembre, il a durci le ton à l'égard du secteur privé qu'il a qualifié de parasite lors d'une allocution devant l'Assemblée nationale le 8 octobre 2013. Quelle que soit la stratégie adoptée, le gouvernement semble espérer que des résultats positifs sur le front économique renforcent sa position politique.

<sup>1</sup> Le PSUV a remporté les élections municipales organisées le 8 décembre mais l'opposition a remporté les principales villes du pays.

**Graphique 2**  
**Résultats des élections présidentielles au Venezuela 1998-2013**



Source : CNE

## UNE VICTOIRE ÉLECTORALE EN DEMI-TEINTE

Sur le plan politique, le Venezuela à la mort de Hugo Chávez s’annonçait difficile à gouverner.

Que ce soit Capriles ou Maduro, le nouveau président du Venezuela allait devoir faire face à une insécurité généralisée, un service électrique défaillant provoquant des coupures systématiques d’électricité, mais aussi à des pressions politiques considérables sur un échiquier politique très polarisé.

La surprise de l’élection du 4 avril est venue du score de Capriles. Alors que les sondages lui attribuaient 17 % d’intentions de vote en février et le situaient à vingt points en dessous de Maduro au début d’une campagne électorale d’à peine un mois, il a finalement obtenu 7 363 980 voix (49,12 %) contre 7 587 579 (50,61 %) pour Maduro. Ces résultats serrés ont poussé Capriles à réclamer un recompte des voix. Celui-ci lui a d’abord été concédé puis refusé, ce qui l’a conduit à demander l’annulation de l’élection. Mais celui qui avait crié à la fraude en avril appelait à voter aux élections locales de décembre, reconnaissant sinon *de legis*, au moins *de facto*, la victoire de Maduro à l’élection présidentielle. A court terme, Capriles reste le seul présidentiable de l’opposition.

De son côté, une fois président, Maduro s’est engagé sur trois fronts politiques. Le faible écart obtenu lors de l’élection présidentielle ayant semé le doute sur ses capacités à se placer en digne successeur de l’héritage de Chávez, il devait tout d’abord s’imposer au sein de sa majorité gouvernementale. Pour cela, il a d’une part radicalisé son discours contre ses ennemis politiques et, d’autre part, discrètement réduit au silence les voix les plus critiques au sein de son gouvernement. Ainsi, à la télévision, le très controversé programme « La Hojilla » a été interdit à la suite de la divulgation d’une conversation téléphonique entre son animateur Mario Silva et un agent cubain. Au sein du gouvernement, le très radical Eduardo Samán, nommé à la tête de l’Indepabis (institut chargé du contrôle des prix), a perdu la possibilité de nommer ou de renvoyer son personnel une semaine après sa nomination. Cette stratégie visait à faire taire les critiques internes en vue des élections locales pour lesquelles, et c’est une nouveauté, le Parti socialiste unifié du Venezuela (PSUV) de Maduro a choisi des candidats « médiatiques » : chanteurs, joueurs de baseball ou présentateurs de télévision. Ils ne sont pas majoritaires, mais leur désignation révèle un changement par rapport à la stratégie électorale de Chávez.

C’est également cette motivation électorale qui a poussé le PSUV à s’acharner contre l’opposition. Sous couvert de lutte contre la corruption, l’Assemblée nationale a été le terrain d’accusations contre le parti Primero Justicia (PJ) dirigé par Julio Borges, auquel appartient Henrique Capriles. Ces accusations ont été portées conjointement par le président de l’Assemblée, Diosdado Cabello, et par le président du groupe parlementaire du PSUV, Pedro Carreño. Elles ont mené à la levée de l’immunité parlementaire

d'un député du PJ ainsi qu'à la mise en examen de deux autres. Mais si l'opération de contrôle des membres les plus radicaux du PSUV par le gouvernement a connu un certain succès, les accusations de corruption contre l'opposition regroupée derrière la Mesa de la Unidad (MUD) ont été marquées par certains dérapages qui en ont limité la portée. Dans le cadre de cette stratégie, Maduro a sollicité fin août une loi lui octroyant des pouvoirs spéciaux pour lutter contre la corruption. Ne disposant pas des deux tiers des votes requis à l'Assemblée nationale, la proposition de loi a tout d'abord été rejetée avant d'être votée au mois de novembre. Le suppléant d'une des députés dont l'immunité a été annulée a voté avec le gouvernement, permettant d'atteindre les trois cinquièmes des voix requises. Maduro peut désormais légiférer sans consulter le Parlement.

Les mois qui ont suivi la mort de Chávez ont également été marqués par des choix de politiques publiques qui n'ont pas encore produit de résultats spectaculaires, mais qui témoignent d'une forme de rupture tranquille. Troisième front de l'action de Maduro au gouvernement, l'action publique se concentre sur trois objectifs. Nous aborderons brièvement les deux premiers avant d'examiner dans le détail le troisième : sa politique économique.

Le premier des problèmes sur lequel le gouvernement Maduro a fixé son attention est « l'urgence électrique ». En avril, il a nommé Jesse Chacón ministre chargé de l'électricité et président de Corpoelec, la compagnie nationale (notons que ce dernier a été rappelé au gouvernement alors qu'il en avait été évincé par Hugo Chávez en 2009). Ce problème électrique est d'autant plus délicat qu'à New York, une plainte a été déposée contre des contractants qui se sont enrichis durant la précédente crise électrique de 2009 et que la presse a surnommé Bolichicos, en référence aux « Bolibourgeois », les soi-disant nouveaux riches enfantés par Chávez. Le second problème auquel le gouvernement Maduro a décidé de s'attaquer est celui de l'insécurité. Il n'existe pas de chiffres officiels, mais selon l'Observatoire vénézuélien de la violence, en 2012, autour de 22 000 personnes ont été tuées (78 morts pour 100 000 habitants). Rodriguez Torres, militaire de carrière, a été nommé ministre de l'Intérieur. Cela représente une rupture significative avec la politique de Chávez, qui avait créé la police nationale bolivarienne, mais ne s'était jamais attaqué au problème de l'insécurité. Ainsi, sur le plan politique, l'immédiat après Chávez a été marqué par les tentatives de Maduro de s'imposer comme président dans son propre camp mais aussi face à une opposition qui a opté, dès les premiers mois, pour une stratégie d'affaiblissement. Mais c'est surtout dans le domaine de l'économie que Maduro a concentré ses efforts.

## **RELANCER LA MACHINE ÉCONOMIQUE**

Au sein du gouvernement, la politique économique repose sur trois hommes, qui défendent trois visions différentes : le ministre de la Planification Giordani, le ministre des Finances Nelson Merentes et le président de Petróleos de Venezuela SA (PDVSA, entreprise nationale de pétrole), Rafael Ramírez. Ce dernier est convaincu qu'une intervention directe de PDVSA est nécessaire pour résoudre les problèmes économiques ; il a donc multiplié les champs d'action de la compagnie nationale en investissant, par exemple, dans l'agriculture. Merentes et Giordani s'opposent quant à eux sur la façon d'utiliser les ressources de l'Etat pour intervenir dans l'économie. Selon les hommes d'affaires avec qui nous avons pu nous entretenir, Giordani croit davantage aux vertus d'une planification complète de l'économie et Merentes à celles d'un Etat qui vient en aide au secteur privé. Bien que schématique et partielle, cette approche permet d'éclairer les forces en jeu et d'esquisser la direction que pourrait prendre la politique économique. Courant novembre, Maduro a opéré un revirement dans cette politique d'ouverture et s'est attaqué une fois de plus au secteur privé. Si cela ne préfigure pas forcément l'avenir, la question du changement est désormais posée.

En arrivant au palais présidentiel de Miraflores, le président a du faire face à trois problèmes économiques majeurs : la pénurie alimentaire, l'inflation élevée et le manque de devises (dollars). Et sur tous ces points, une vision moins polarisante semblait s'imposer pendant les premiers mois. Concernant le manque de dollars (et la pénurie qui y est associée), le Venezuela vit sous un régime de contrôle de change depuis 2002. Jusqu'en 2009, il existait trois taux de change entre le bolivar et le dollar : le taux officiel (attribué sur demande et au cas par cas aux particuliers et aux personnes morales par la Commission d'administration des devises (Cadivi), l'organisme chargé de la distribution légale de dollars), le taux de change à la bourse de Caracas (dit dollar permuta) et le dollar du marché noir. Mais à partir de 2009, suite à une série de scandales, les établissements de change ont été interdits et le marché permuta rendu illégal par la loi sur le change illicite (*ilícitos cambiarios*). Il restait alors deux taux de change, le dollar cadivi et le dollar du marché noir (ce dernier était deux fois supérieur au premier). Pour faire face au manque de dollars, Merentes, alors président de la Banque centrale, a proposé un autre système de change : le système de transaction en monnaie étrangère (Sitme). Semblable à celui de la Cadivi, il permettait d'injecter des dollars mais uniquement via les entreprises et à un taux 50 % plus élevé que celui de la Cadivi ; il était dirigé par la Banque centrale. Durant les six mois qui ont précédé la mort de Hugo Chávez, le Sitme a vu ses attributions réduites, ne laissant donc que deux moyens d'accéder à des dollars (Cadivi et marché noir). Le problème est qu'une quantité importante de devises a été utilisée au cours de la campagne électorale de 2012 et que la Cadivi n'a pu fournir suffisamment de liquidités. Cette pression sur le marché de change a fait augmenter la différence entre le taux du marché noir et celui de la Cadivi (dix fois supérieur aujourd'hui).

La pénurie sur le marché de change a eu pour conséquence directe une pénurie de produits de consommation courante. Le cas du papier toilette a été très médiatisé, mais la pénurie a aussi durement affecté les produits de consommation alimentaire. Pour faire face à ce double problème de contrôle des devises et de pénurie des biens de consommation, Maduro a pris deux initiatives en complète rupture avec les politiques de Hugo Chávez. En arrivant au pouvoir, il a rencontré les représentants des grandes entreprises de chaque secteur de l'économie. Il a notamment dialogué avec Lorenzo Mendoza, le directeur de l'entreprise Polar, ennemie jurée du feu président de la République. D'autre part, il a tenté de résoudre le problème du manque de dollars dans l'économie en créant le Système complémentaire d'administration de devises (Sicad), une vente aux enchères par secteur où le gagnant n'est pas celui qui a misé le plus, mais celui qui a misé le taux fixé par le gouvernement (avant les enchères) et qui n'est communiqué ni avant ni après que cette opération ait eu lieu. Le revirement s'est vite fait sentir puisque dès le mois de novembre, Maduro a annoncé non pas la légalisation du marché de change, mais la création d'un Centre national du commerce extérieur qui centralisera l'activité en devises étrangères du pays menée par la Cadivi, le Sicad ainsi que la Banque du commerce extérieur (Bancoex).

La situation économique demeure très délicate, avec une inflation et des pénuries persistantes. Certains signes de redressement économique sont toutefois perceptibles en cette fin d'année 2013. Le *Wall Street Journal* du 22 août annonçait ainsi que le PIB avait augmenté de 2,6 points au deuxième trimestre de l'année. Bien que des représentants de l'aile Giordani aient été remplacés par des proches de Merentes dans les trois secteurs-clés de la politique économique que sont la politique monétaire, la politique industrielle et la politique financière, et que le gouvernement ait cherché à se rapprocher du monde des affaires, c'est plutôt la continuité qui semble prévaloir. Au niveau des hautes fonctions ministérielles, Merentes a perdu sa position de vice-ministre chargé de l'économie au profit de Ramírez. Au niveau présidentiel, Maduro a déclaré le 6 novembre 2013 que le syndicat des hommes d'affaires étaient au centre de la « guerre économique » et qu'ils étaient des « bourgeois parasites ». Si l'arrivée au pouvoir de Maduro semblait annoncer de profonds changements, aucune transformation fondamentale n'est advenue à ce jour. Les premiers mois du gouvernement Maduro ont surtout été marqués par l'expression progressive de positions divergentes au sein du gouvernement.

Il serait injuste de laisser les relations internationales de côté, mais dans ce domaine, la politique de Maduro affiche une grande continuité, ce qui n'a rien de surprenant de la part de l'ancien ministre des Affaires étrangères de Chávez. Le soutien à Bachar El Assad en est peut-être la preuve la plus symbolique.

En dépit de la mort de Chávez, le PSUV continue de gouverner et il n'est pas prêt de se diviser. Maduro ne possède pas la personnalité et les marges de manœuvre de son prédécesseur, mais il est le chef de l'Etat et de son parti et fait preuve d'un certain pragmatisme. La discrète réconciliation avec les hommes d'affaires initiée au début de son mandat comme la force avec laquelle il a dirigé ses attaques contre l'opposition semblent démontrer qu'il sait jouer le jeu de la politique, même si les derniers mois de campagne l'on poussé à durcir le ton envers le monde des affaires. Ce président néophyte affronte le problème de tout dauphin obligé de choisir entre le respect du legs hérité de Hugo Chávez et le besoin de se maintenir au pouvoir, au risque de rompre avec la tradition. Et c'est à l'habileté avec laquelle il viendra à bout de ce que le gouvernement appelle la « guerre économique » que l'on pourra jauger le succès de Maduro dans ses fonctions exécutives.



## 2013. Première année du gouvernement d'Enrique Peña Nieto : vie et mort du « pacte pour le Mexique » ?

Gaspard Estrada

L'investiture de l'ancien gouverneur de l'Etat de Mexico, Enrique Peña Nieto, à la présidence de la République en décembre 2012 a marqué l'aboutissement d'une ambitieuse stratégie de reconquête du pouvoir du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI, centre), douze ans après son départ de Los Pinos<sup>1</sup>. Après l'alternance politique à la tête du pays en 2000, plusieurs spécialistes<sup>2</sup> misaient sur une érosion progressive de l'ancien parti hégémonique, désormais sans ligne politique et orphelin du pouvoir, pièce maîtresse du dispositif priiste, essentiellement concentré autour des prérogatives « méta-constitutionnelles<sup>3</sup> » du président de la République. Dans un premier temps, cette hypothèse s'est empiriquement vérifiée : la perte du pouvoir au niveau fédéral a provoqué une redistribution des cartes au sein de l'appareil du parti, au détriment des cadres pleinement engagés dans le débat politique national (membres du Congrès, cadres dirigeants du Comité exécutif national). Souhaitant maintenir un accès privilégié aux dotations du gouvernement fédéral<sup>4</sup>, les gouverneurs des Etats ont progressivement adopté une posture légitimiste vis-à-vis de l'exécutif fédéral<sup>5</sup>, tout en maximisant leur puissance au sein des instances dirigeantes du PRI. Le débat politique national de la première présidence issue de l'alternance a été polarisé par un affrontement droite-gauche classique, laissant de côté le PRI. Cette mise à l'écart s'est ressentie lors l'élection présidentielle de 2006 : les gouverneurs du PRI, préférant faire alliance avec les candidats en tête dans les sondages – Felipe Calderón du Parti d'action nationale (PAN, droite), et Andrés Manuel López Obrador du Parti de la révolution démocratique (PRD, gauche) – n'ont apporté qu'un soutien de façade à leur candidat, Roberto Madrazo, qui a péniblement terminé la campagne à la troisième place. Le PRI semblait condamné à devenir un agrégat de forces politiques régionales, à l'image du Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB).

Toutefois, malgré leurs défaites électorales, les dirigeants du PRI ont conservé leur cohésion vis-à-vis du gouvernement fédéral paniste, notamment lorsque les intérêts stratégiques du parti étaient en cause. Tout d'abord, sous la pression des milieux financiers influencés par les dirigeants du PRI et d'une partie de son gouvernement, le président Fox a renoncé à réformer le cadre institutionnel du pays<sup>6</sup>, craignant la mobilisation des forces vives du PRI (syndicats notamment<sup>7</sup>), au profit d'une réforme fiscale qui, *in fine*, n'a pas abouti. De ce fait, non seulement certaines structures corporatistes proches du PRI se sont consolidées au sein de l'appareil de l'Etat, mais elles ont obtenu un nouveau positionnement politique, en négociant directement avec les membres du gouvernement, voire avec le président de la République. Ensuite, malgré l'alternance, un nombre important de hauts fonctionnaires encartés au PRI ont continué à occuper d'éminentes fonctions au sein du gouvernement fédéral, notamment aux finances ainsi que dans les services de sécurité (police, justice, renseignement). Le

<sup>1</sup> Palais où réside le président de la République mexicaine.

<sup>2</sup> Nous pensons notamment aux travaux universitaires publiés à la suite des élections de 2006, qui marquèrent l'apogée de la polarisation PAN-PRD sur le plan national. Voir A. Aziz Nassif (coord.), « México 2006: elecciones y polarización política », *Desacatos*, vol. 2, n° 24, 2007, pp. 7-10.

<sup>3</sup> Voir F. Serrano Migallon, *Facultades Metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, Mexico, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

<sup>4</sup> Mis à part le gouvernement de la ville de Mexico, qui dispose de ressources fiscales propres importantes, la plupart des Etats fédérés dépendent des dotations du gouvernement fédéral, qui finance en moyenne plus de 80 % des budgets étatiques.

<sup>5</sup> Les gouverneurs du PRI furent les premiers à reconnaître la victoire de Felipe Calderón à la présidence de la République, malgré le fait que le tribunal électoral fédéral n'avait pas encore proclamé la victoire du candidat du PAN.

<sup>6</sup> Cette discussion interne au gouvernement Fox est particulièrement bien décrite par l'un des principaux défenseurs de cette réforme, le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Jorge Castañeda. Voir C. Aristegui, R. Trubulsi, *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y dejó de hacer por la democracia en México*, Mexico, Grijalbo, 2009, pp. 74-76.

<sup>7</sup> Nous pensons notamment aux syndicats de l'entreprise publique d'exploitation, production et distribution de pétrole PEMEX, ainsi qu'à celui des enseignants, dirigé par Elba Esther Gordillo.

ministère des Finances, lieu de formation d'une grande partie du personnel politico-administratif au pouvoir depuis les années 1980<sup>8</sup>, n'a été dirigé par un paniste qu'à partir de 2010<sup>9</sup>, ce qui a permis à certains leaders du PRI de rester en prise directe avec les affaires de l'Etat<sup>10</sup>, et surtout d'être en position de force vis-à-vis du gouvernement fédéral paniste. Finalement, l'absence de majorité parlementaire claire a paralysé l'adoption des réformes proposées par le gouvernement (priiste entre 1997 et 2000, paniste de 2000 à 2012), l'opposition utilisant la tribune du Congrès pour marquer sa désapprobation vis-à-vis de la politique du gouvernement. De ce fait, l'alternance politique s'est accompagnée d'une fragmentation du pouvoir de l'exécutif, que ce soit en son sein ou vis-à-vis de l'extérieur<sup>11</sup>, amenuisant ainsi les possibilités de réformes et limitant la concrétisation des initiatives politiques du président de la République. En résumé, aux yeux des Mexicains, l'autorité et le leadership du chef de l'Etat se sont dégradés au cours des gouvernements du PAN. Amplifiée par le manque de croissance économique du pays ainsi que par l'augmentation de la violence, cette crise de légitimité politique s'est traduite par une forte volonté de changement lors des présidentielles de 2012. C'est autour de ce positionnement qu'Enrique Peña Nieto a bâti sa stratégie de campagne qui a conduit à son élection le 1<sup>er</sup> juillet 2012.

## COMMENT TRADUIRE LE « CHANGEMENT » EN ACTES DE GOUVERNEMENT ?

Malgré sa capacité à incarner cette dynamique de changement, qui aurait pu échoir à Andrés Manuel López Obrador, candidat de l'opposition de gauche, Enrique Peña Nieto hérite du même cadre institutionnel à l'origine de la paralysie politique du pays. Avec 38,2 % des voix, l'ancien gouverneur de l'Etat de Mexico n'a pas été élu par une majorité de Mexicains, tout comme Vicente Fox et Felipe Calderón avant lui<sup>12</sup>. Au Congrès, malgré l'obtention de la première minorité par le PRI à la Chambre des députés ainsi qu'au Sénat, son gouvernement ne dispose pas d'une majorité qualifiée capable de voter des réformes constitutionnelles. Le groupe parlementaire du PRI à la Chambre des députés a même perdu trente sièges entre 2009 et 2012, passant de 242 à 212 députés.

A défaut de pouvoir constituer formellement un gouvernement de coalition<sup>13</sup> afin d'obtenir une majorité stable au Parlement, le nouvel exécutif a donc cherché, avant même son investiture, à se rapprocher de l'opposition, l'objectif primordial étant d'obtenir du PAN et du PRD non seulement les voix nécessaires à l'approbation des projets de loi, mais d'aboutir à des consensus consacrant la légitimité des réformes. Les stratèges du gouvernement avaient en effet constaté que toute velléité réformatrice était vouée à l'échec si le gouvernement ne consentait pas à faire un geste d'ouverture envers l'opposition en échange de leurs voix. Par ailleurs, ils ont pris acte du fait que les lois électorales en vigueur (non-réélection pour tous les mandats, absence de candidatures indépendantes, monopole

---

<sup>8</sup> Il est à noter que le PRD n'a jamais pu constituer un vivier de fonctionnaires au sein du ministère des Finances comparable à celui du PRI et du PAN. Voir notamment les travaux d'Isabelle Rousseau à ce sujet : *México. Una revolución silenciosa ? Elites gubernamentales y proyecto de modernización 1970-1995*, Mexico, Colegio de México, 2001.

<sup>9</sup> Ernesto Cordero fut nommé ministre de l'Economie et des Finances le 9 décembre 2009. Roberto Gil-Díaz et Agustín Carstens, respectivement ministres de l'Economie et des Finances sous Vicente Fox et Felipe Calderon, sont tous deux membres encartés du PRI.

<sup>10</sup> Au sujet de la porosité entre haute fonction publique et groupes politiques au Mexique, voir notamment les travaux de Rogelio Hernandez : « La administración al servicio de la política: la secretaría de programación y presupuesto », *Foro Internacional*, vol. 14, n° 1, 1993, pp. 145-174.

<sup>11</sup> Nous pensons notamment au Congrès, aux gouverneurs, ainsi qu'aux « pouvoirs de fait » (église, armée, médias, syndicats, crime organisé).

<sup>12</sup> Vicente Fox a été élu avec 42,5 % des voix en 2000, et Felipe Calderón avec 35,89 % en 2006.

<sup>13</sup> Il est à noter que Vicente Fox et Felipe Calderón ont tenté, sans succès, de structurer des gouvernements de coalition, respectivement avec le PRD et avec le PRI.

de l'accès aux médias pour les partis politiques durant les campagnes électorales...) renforçaient le poids des élites dirigeantes des partis d'opposition au sein de leur groupe parlementaire. Ils ont estimé en conséquence que les projets de loi du gouvernement pouvaient être votés à condition d'inciter les cadres dirigeants des partis de l'opposition à participer à la formulation des projets de réforme, en les associant aux réunions de préparation des projets de loi, tout en leur laissant carte blanche lors du vote afin de faire valoir la discipline de vote du groupe.

Il faut dire que le contexte politique s'y prêtait, tant au sein du PAN que du PRD. Après douze ans au pouvoir, le PAN est sorti considérablement affaibli des élections présidentielle et législatives de 2012. Pour Gustavo Madero, élu à la tête du parti en 2010 contre l'avis de Felipe Calderón, cette initiative gouvernementale constituait une bouffée d'oxygène et lui conférait une plus grande marge de manœuvre, notamment vis-à-vis des membres du groupe parlementaire paniste restés fidèles à l'ancien président qui réclamaient son départ. Au sein du PRD, « parti-mouvement<sup>14</sup> » à l'histoire particulièrement accidentée, la direction du parti, menée par le courant Nueva Izquierda depuis 2008, est notoirement hostile à Andrés Manuel López Obrador, contrairement aux militants. Jesús Zambrano, à la tête du PRD depuis 2011, a vu dans l'invitation du gouvernement d'Enrique Peña Nieto la possibilité de donner corps à son discours sur « l'opposition constructive », à l'encontre de la ligne politique défendue par l'ancien candidat à la présidence, qui a quitté le PRD afin de créer son propre parti politique, le Mouvement de rénovation nationale (MORENA), et a refusé d'adhérer au pacte pour le Mexique.

## **LE « PACTE POUR LE MEXIQUE » : UN ACCORD « HISTORIQUE » À LA DURÉE DE VIE LIMITÉE ?**

Afin de donner un sens politique à ces ralliements de fait et d'alimenter un récit de l'action gouvernementale axé sur le triptyque changement-action-réformes, conforme aux promesses de la campagne électorale, et dans l'esprit de restaurer le leadership et l'autorité présidentielle, les communicants de l'équipe d'Enrique Peña Nieto ont décidé de s'inspirer du pacte de la Moncloa<sup>15</sup>, conférant ainsi à cette initiative politique un caractère « historique ». Le « pacte pour le Mexique », présenté conjointement par les leaders du PRI, du PAN et du PRD ainsi que par le président Peña Nieto devant la presse le jour suivant l'investiture du nouveau gouvernement, est censé concentrer en quatre-vingt-quinze points l'ensemble des thématiques à explorer pour que les acteurs politiques du Mexique puissent parvenir à « un nouvel accord politique, économique et social [...] générant du bien-être pour toute la population, diminuant la pauvreté et l'inégalité sociale<sup>16</sup> ». Un calendrier de réformes a été établi afin de renforcer la crédibilité de la démarche et de faire taire les critiques dénonçant l'immobilisme de l'exécutif.

Depuis lors, les projets de loi se sont succédé à la Chambre des députés (réforme éducative, réformes des normes comptables, de la fiscalité, des télécoms...) puis au Sénat, ce qui fait dire à certains journalistes, notamment dans la presse internationale, que le Mexique est en train « d'être transformé sur le papier<sup>17</sup> ». L'arrestation, en février de 2013, de la présidente du syndicat des enseignants (SNTE),

---

<sup>14</sup> Nous faisons référence à la terminologie employée par Hélène Combes dans son ouvrage sur la construction du PRD : *Faire Parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011, p. 452.

<sup>15</sup> Accord politique qui précéda la transition politique espagnole, en 1978. Le pacte de la Moncloa, signé le 25 octobre 1977 dans le palais présidentiel de la Moncloa, désigne l'accord politique mis en place par les principaux partis politiques espagnols, ainsi que par les syndicats patronaux et de salariés, afin de définir une feuille de route politique et économique qui aboutit à l'instauration de la démocratie, et plus tard, à l'entrée de l'Espagne à l'Union Européenne.

<sup>16</sup> Voir le texte de présentation du Pacto por México, p. 2 : <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf> (consulté le 5 décembre 2013).

<sup>17</sup> I. Santaualia, « Peña Nieto cambia México sobre el papel en su primer año de mandato », *El País*, 1er décembre 2013 ([http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/01/actualidad/1385869670\\_275179.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/01/actualidad/1385869670_275179.html), consulté le 5 décembre 2013).

Elba Esther Gordillo, pour enrichissement inexplicable, a marqué également la volonté du gouvernement Peña Nieto de restaurer l'autorité du président de la République sur les structures corporatistes qui s'étaient politiquement renforcées sous des gouvernements du PAN, alors que paradoxalement, la plupart d'entre elles sont issues du PRI. Par la suite, fort de l'approbation des projets de loi concernant notamment l'éducation<sup>18</sup>, la fiscalité<sup>19</sup> et les télécoms<sup>20</sup>, le gouvernement a mis en musique une campagne médiatique internationale visant à doper l'investissement étranger direct, en reprenant à son compte une formule empruntée à l'hebdomadaire britannique *The Economist* : « the Mexico's Moment<sup>21</sup> ». Toutefois, malgré des prévisions de croissance à la hausse, celle-ci patine autour de 1 % et s'établit bien en deçà de la croissance du Brésil, qui suscite pourtant depuis peu la méfiance des investisseurs étrangers. Par ailleurs, les implications pratiques de ces réformes ont provoqué des réactions mitigées voire hostiles de la part des partisans du *statu quo* préexistant, alors qu'une majorité d'entre eux avaient soutenu la candidature du PRI lors des élections présidentielles de 2012<sup>22</sup>. Dans un pays où la transition politique a renforcé le poids des « pouvoirs de fait » dans l'économie ainsi que dans la vie politique, une opposition à ces mesures n'est plus à exclure, notamment lors du vote des lois dites « secondaires »<sup>23</sup> qui régleront les réformes en cours. Surtout, l'accumulation des textes présentés au Congrès a contribué à contaminer le processus de négociation des différents projets de loi, en créant la possibilité d'un « marchandage » entre les principaux partis politiques. A plusieurs reprises, les projets de loi ont vu leur portée se réduire singulièrement au nom de la sauvegarde de l'initiative politique issue du pacte pour le Mexique, devenu en l'espace d'un an le principal marqueur de la gestion d'Enrique Peña Nieto. Or la volonté du gouvernement d'aller de l'avant dans son projet de réforme du secteur de l'énergie – crucial pour les finances publiques du pays<sup>24</sup> – malgré l'opposition du PRD risque de compromettre le principe d'approbation des lois par consensus, qui était pourtant à la base du fonctionnement du pacte pour le Mexique et l'une des clés de son succès initial. Ainsi, dans sa configuration actuelle, le pacte pour le Mexique semble avoir épuisé son potentiel en termes d'utilité politique.

---

<sup>18</sup> L'éducation publique mexicaine est très décriée en raison du manque de formation des enseignants, dont une partie non négligeable exerce parallèlement des mandats électifs ou occupe des postes permanents dans des organisations politiques. Selon les chiffres du SNTE, en 2012, 167 000 enseignants percevaient un salaire tout en exerçant des fonctions « administratives », notamment au sein du Parti Nouvelle Alliance (K. Avilés, « Hay 167 mil maestros comisionados en el país, admite el SNTE », *La Jornada*, 14 septembre 2012, [www.jornada.unam.mx/2012/09/14/sociedad/048n1soc](http://www.jornada.unam.mx/2012/09/14/sociedad/048n1soc), consulté le 6 décembre 2013).

<sup>19</sup> La fiscalité mexicaine (12 % du PIB) est très faible comparée à celle de ses pairs latino-américains, notamment du Brésil (36 % du PIB).

<sup>20</sup> En effet, le déficit de compétitivité dû au manque d'intensité concurrentielle dans la plupart des secteurs de l'économie mexicaine est l'un des principaux facteurs explicatifs du déficit de croissance du pays. Carlos Slim Helú, propriétaire du conglomérat CARSO et l'homme le plus riche du monde selon le magazine *Forbes*, contrôle à lui seul près de 70 % du marché des télécoms du pays, ce qui limite l'intensité concurrentielle dans ce secteur.

<sup>21</sup> « Americas: Mexico's moment », *The Economist*, 21 novembre 2012 ([www.economist.com/news/21566314-enrique-peña-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment](http://www.economist.com/news/21566314-enrique-peña-nieto-mexicos-newly-elected-president-sets-out-his-priorities-mexicos-moment), consulté le 5 décembre 2013).

<sup>22</sup> Nous pensons notamment aux syndicats affiliés au PRI, ainsi qu'aux principaux groupes audiovisuels privés du pays, Televisa en premier lieu.

<sup>23</sup> L'équivalent des décrets d'application de la loi en France.

<sup>24</sup> En effet, les ressources fiscales de l'Etat en proportion du PIB hors pétrole sont bien plus faibles que dans le reste de la région (12 % au Mexique contre 20 % en Amérique latine).

## **Aujourd'hui, non seulement Dieu est argentin... Les premiers mois du pape François**

*Darío A. Rodríguez*

Au début de l'année, la démission du pape Benoît XVI n'a pas manqué de provoquer une surprise mondiale. Alléguant ne pas avoir la force nécessaire pour aller au terme de son mandat et soulignant son intention de se consacrer à une retraite spirituelle, l'ex-souverain pontife est à l'initiative d'un évènement qui ne s'était pas produit depuis les temps lointains du bas Moyen Âge, quand le pape Célestin V prit volontairement la même décision. L'apparition de la fumée blanche annonçant la fin des délibérations du nouveau conclave. Le 13 mars 2013, après délibérations du nouveau conclave, l'opinion publique internationale découvrait avec force étonnement que le successeur désigné de Joseph Ratzinger était l'Argentin Jorge Bergoglio<sup>1</sup>, premier pape jésuite et américain, mais aussi premier pape non européen depuis Grégoire III (mort en 741) et premier pape hispanique depuis Alexandre VI (mort en 1503). C'est peu dire que cette nomination suscite de fortes attentes.

Six mois après cette investiture historique, le pape François semble faire l'unanimité sur la scène internationale, au-delà même des fidèles catholiques. Comment expliquer cette popularité ? Après un bref retour historique sur la carrière du père Bergoglio, nous tenterons de répondre à cette question en dressant un bilan des premiers mois de son pontificat. Nous évoquerons en guise de conclusion les principaux défis que doit affronter l'Église catholique dans cette nouvelle ère que l'élection du pape François semble avoir ouverte.

### **LE PÈRE BERGOGLIO : UN « ANIMAL POLITIQUE »**

Les premiers pas de Bergoglio en Argentine en tant que prêtre le voient, à la fin des années soixante, se rapprocher du mouvement péroniste et, plus précisément, collaborer étroitement avec d'importants dirigeants de la Garde de fer<sup>2</sup>. Dès cette époque, sa sollicitude envers les plus nécessiteux et son attachement au strict respect des hiérarchies le conduisent naturellement à embrasser le péronisme et renforcent son identité de prêtre jésuite. En 1973, grâce à sa nomination comme supérieur provincial au sein de cet ordre religieux, Bergoglio commence à acquérir une certaine visibilité publique, en même temps que sa vocation pour l'étude des saintes écritures et l'éducation religieuse lui permettent d'occuper, durant cette époque, différentes charges dans des lycées et institutions d'enseignement supérieur.

En 1992, Jean-Paul II le nomme évêque auxiliaire de l'archevêque de Buenos Aires. Sa relation avec le pouvoir politique entre alors dans une nouvelle phase et son inclination à s'impliquer dans le débat public argentin s'affirme. Mais ce n'est qu'une fois nommé archevêque de la ville de Buenos Aires, en février 1998, que sa voix acquiert une légitimité en tant qu'acteur politique face aux dirigeants argentins. En effet, durant la dernière décennie, il multiplie les rencontres avec des représentants des principaux partis politiques, qui tous louent la prédisposition du prélat au dialogue, ainsi que son respect des institutions. Dans ce cadre, la relation avec le gouvernement kirchnériste, inaugurée en 2003, est marquée par de fréquents court-circuits causés par la volonté d'intervention de Bergoglio

---

<sup>1</sup> Bergoglio ne figurait pas sur la liste des principaux candidats à la succession de Benoît XVI, mais il avait toutefois obtenu le plus grand nombre de voix derrière Josef Ratzinger lors du conclave de 2005.

<sup>2</sup> Organisation de la résistance péroniste créée au début des années soixante, qui défendait l'orthodoxie doctrinaire et la loyauté absolue au leader Perón. Elle s'oppose à la lutte armée au début des années soixante-dix et se caractérise par un militantisme social actif dans les quartiers les plus défavorisés de différentes villes argentines, comme Buenos Aires et Rosario.

sur la scène politique argentine et par la tentative du gouvernement kirchnériste d'encadrer les voix dissidentes<sup>3</sup>. L'affrontement ne peut être dissimulé, mais l'attitude du gouvernement à l'égard de l'archevêque de Buenos Aires change radicalement au lendemain de sa nomination à la tête de l'Eglise.

## **HABEMUS PAPAM : LA NOMINATION, LE STYLE ET LA GOUVERNANCE DU PAPE FRANÇOIS**

Si la nouvelle de l'accession de l'archevêque de Buenos Aires à la fonction papale donne lieu à des scènes de liesse, elle provoque également l'irruption d'une controverse dans le débat public international à propos de son positionnement durant la dictature argentine (1976-1983), et notamment de son inaction face à la détention illégale en 1976 des prêtres de formation jésuite Orlando Yorio et Francisco Jalís<sup>4</sup>. Cette accusation a toujours été rejetée par Bergoglio et démentie par le témoignage public de Francisco Jalís lui-même<sup>5</sup>. Au cours des mois qui suivent sa nomination, le nouveau pape reçoit de nombreuses marques de soutien de la part des mouvements de défense des droits de l'homme<sup>6</sup>, et la polémique sur son rôle pendant la dictature s'éteint peu à peu en même temps que de vastes secteurs du gouvernement manifestent explicitement leur soutien au nouveau pape, argentin et latino-américain.

Le gouvernement kirchnériste se trouve donc face à un dilemme : concilier ses positions antérieures et la présence d'une nouvelle figure bénéficiant d'une grande légitimité à la fois sur la scène nationale et internationale, et qui, de plus, lui dispute son propre capital symbolique en se présentant comme la voix des sans-voix. La première figure publique à faire volte-face est la présidente elle-même, Cristina de Kirchner. Elle organise une rencontre personnelle avec le nouveau pape dès la fin du mois d'avril, premier signe d'un rapprochement entre le gouvernement national et l'Eglise qui se poursuit dans les mois suivants, à mesure que s'accroît la popularité du pape François au niveau mondial<sup>7</sup>.

Cette popularité mondiale rapidement acquise s'explique tant par son identité et son style que par son positionnement public sur la scène internationale et les actions engagées depuis sa nomination. Ces différentes dimensions donnent un sens spécifique au mandat du pape François, en rupture avec

---

<sup>3</sup> La position critique de Bergoglio sur le kirchnérisme se confirme avec les années quand, lors du conflit agro-exportateur de 2008, Bergoglio se réunit avec les principaux dirigeants de l'opposition et le vice-président Cobos, opposant au gouvernement. Il entretient aussi des relations étroites avec l'ancien président Duhalde, opposé au gouvernement depuis le conflit pour le contrôle du Parti justicialiste en mars 2004. De même, Bergoglio soutient très activement l'alliance de l'opposition dirigée par le prêtre Joaquín Piña qui remporte une victoire face au kirchnérisme dans la province de Misiones lors des élections de 2006. Enfin, il manœuvre dans l'ombre depuis son fief, Buenos Aires, où il cherche toujours à consolider l'opposition face au gouvernement national, que ce soit durant le mandat de Néstor Kirchner (2003-2007) ou durant ceux de son épouse, Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011, réélue en 2011 pour quatre ans).

<sup>4</sup> Ces accusations trouvent leur origine dans l'enquête menée par Eduardo Mignone dans son œuvre *Iglesia y Dictadura. El papel de la Iglesia a la luz de su relación con el régimen militar*, Buenos Aires, Editions Colihue, 1986. Elles sont reprises publiquement par le journaliste Horacio Verbitsky suite à la nomination de Bergoglio. Voir H. Verbitsky, « Cambio de piel », *Página 12*, 17 mars 2013 ([www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-215961-2013-03-17.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-215961-2013-03-17.html), consulté le 4 novembre 2013).

<sup>5</sup> F. Jalics, « Ergänzende Erklärung von Pater Franz Jalics SJ », *Jesuiten IHS*, 20 mars 2013 ([www.jesuiten.org/aktuelles/details/article/ergaenzende-erklarung-von-pater-franz-jalics-sj.html](http://www.jesuiten.org/aktuelles/details/article/ergaenzende-erklarung-von-pater-franz-jalics-sj.html), consulté le 6 novembre 2013).

<sup>6</sup> En ce sens, il faut remarquer le soutien qu'a reçu le nouveau pape du prix Nobel de la paix, Adolfo Esquivel, mais aussi des principales représentantes des associations de défense des droits de l'homme en Argentine, Estela de Carlotto et Hebe de Bonafini. Voir M. de Vedia, « Apoyo de Pérez Esquivel y elogios de Bonafini al Papa », *La Nación*, 22 mars 2013 ([www.lanacion.com.ar/1565775-apoyo-de-perez-esquivel-y-elogios-de-bonafini-al-papa%20-%20comentar](http://www.lanacion.com.ar/1565775-apoyo-de-perez-esquivel-y-elogios-de-bonafini-al-papa%20-%20comentar)) et E. Piqué, « "Cuenten conmigo", le dijo el Papa a Carlotto y Cabandí », *La Nación*, 24 avril 2013 ([www.lanacion.com.ar/1575770-cuenten-conmigo-le-dijo-el-papa-a-carlotto-y-cabandie%20-%20comentar](http://www.lanacion.com.ar/1575770-cuenten-conmigo-le-dijo-el-papa-a-carlotto-y-cabandie%20-%20comentar)) (consultés le 6 novembre 2013).

<sup>7</sup> Pour ne mentionner que quelques-unes des enquêtes publiées dans la presse internationale sur les soutiens reçus en Argentine et en Italie, voir « Fervor por el Papa: el 90% tiene una imagen positiva de Francisco », *La Nación*, 14 avril ([www.lanacion.com.ar/1572528-fervor-por-el-papa-el-90-tiene-una-imagen-positiva-de-francisco%20-%20comentar](http://www.lanacion.com.ar/1572528-fervor-por-el-papa-el-90-tiene-una-imagen-positiva-de-francisco%20-%20comentar)) et « Cien días de Francisco: después de la "luna de miel", llega la hora de las decisiones difíciles », *La Nación*, 21 juin 2013 ([www.lanacion.com.ar/1594077-cien-dias-de-francisco-despues-de-la-luna-de-miel-llega-la-hora-de-las-decisiones-dificiles%20-%20comentar](http://www.lanacion.com.ar/1594077-cien-dias-de-francisco-despues-de-la-luna-de-miel-llega-la-hora-de-las-decisiones-dificiles%20-%20comentar)) (consultés le 6 novembre 2013).

Benoît XVI, et particulièrement avec son attitude plus formelle, plus distante, et son goût prononcé pour la réflexion théologique.

Dans ses premières déclarations publiques, le nouveau pape explique vouloir se nommer François, en hommage à Saint François d'Assise, fondateur de l'ordre franciscain, « [...] l'homme de la pauvreté, l'homme de la paix<sup>8</sup> ». Il complète cette démarche en érigeant certaines des valeurs franciscaines en piliers de son image publique : la défense des plus pauvres, l'appel constant au dialogue<sup>9</sup> et un style de vie éloigné du matérialisme et de l'ostentation. A cet enracinement franciscain se superpose le poids de sa formation jésuite. Ainsi, différents principes fondent sa ligne de conduite, tels que le respect de l'autorité et la volonté de jouer un rôle dans les espaces politiques de décision<sup>10</sup>.

Par ailleurs, le pape François se singularise également par un style de gouvernance, où l'accent est mis sur un modèle collégial de décision, et par la relation qu'il entend établir avec la communauté universelle des fidèles, qui répond à une politique de proximité, un désir de supprimer toute distance physique et institutionnelle avec les croyants légitimant son titre de « pape des pauvres ». Cette posture s'est traduite par un usage particulier de la symbolique papale : il porte par exemple une croix en argent au lieu de la traditionnelle croix en or, récuse la mozette et les chaussures rouges, refuse de voyager dans la luxueuse voiture officielle et recourt aux nouvelles techniques de l'information et de la communication. Ainsi, le charisme de fonction que lui confèrent sa nomination et sa nouvelle visibilité est renforcé par un charisme personnel, une popularité fondée sur cette image d'humilité et de proximité<sup>11</sup>.

Mais c'est aussi par ses actes et ses positionnements publics sur des thèmes d'actualité que le nouveau pape a séduit, ou tout du moins surpris, l'opinion internationale. Les décisions prises durant les premiers mois de son pontificat ont témoigné de sa volonté de réformer le cœur de l'Église catholique. Deux points méritent tout particulièrement notre attention : sa décision de conduire une profonde réorganisation de l'Institut pour les œuvres de religion (IOR), passablement discrédité, et les modifications apportées à la composition de la curie pontificale. Sur le premier point, le pape François a mis en place en juin 2013 une commission spécifique d'investigation de l'IOR suite à la diffusion publique de documents confidentiels du Vatican révélant différentes malversations dans la gestion du patrimoine du Saint Siège ainsi que des conflits internes à l'IOR (scandale du Vatileaks, 2012). Au début du mois de juillet, sous la pression, Paolo Ciprini et Massimo Tullio, respectivement président et vice-président de cet institut, présentent leur démission<sup>12</sup>. Cet élan réformateur se voit confirmé quand le pape François accepte, au début du mois de septembre, la démission du controversé secrétaire d'État du Vatican, Tarcisio Bertone, et qu'il nomme à sa place Pietro Parolin, ancien nonce apostolique au Venezuela et diplomate respecté pour s'être maintenu relativement éloigné des jeux de pouvoir du Vatican.

Les interventions publiques du pape François s'inscrivent également dans un processus de rénovation de l'Église et de la fonction papale. Parmi ses nombreuses déclarations sur les événements qui ont marqué la scène internationale en 2013, nous avons choisi de nous intéresser à celles qui ont ponctué ses premiers voyages. En juillet, la visite éclair du pape François sur l'île italienne de Lampedusa, première porte d'entrée en Europe pour les migrants venant d'Afrique du Nord, a placé au centre de

<sup>8</sup> « El nombre, un homenaje a San Francisco de Asís », *La Nación*, 16 mars 2013 ([www.lanacion.com.ar/1563902-el-nombre-un-homenaje-a-san-francisco-de-asi](http://www.lanacion.com.ar/1563902-el-nombre-un-homenaje-a-san-francisco-de-asi)), consulté le 6 novembre 2013).

<sup>9</sup> Sa prédisposition à consolider un échange constant avec les autres religions est remarquée. Voir E. Piqué, « Fuerte llamado del papa Francisco a mejorar el diálogo interreligioso », *La Nación*, 21 mars 2013 ([www.lanacion.com.ar/1565373-fuerte-llamado-del-papa-francisco-a-mejorar-el-dialogo-in%20terreligioso](http://www.lanacion.com.ar/1565373-fuerte-llamado-del-papa-francisco-a-mejorar-el-dialogo-in%20terreligioso)), consulté le 6 novembre 2013).

<sup>10</sup> Pour une analyse des valeurs de l'éducation jésuite, voir O. Bobineau, « Le pape n'est pas un révolutionnaire », *Le Monde*, 31 juillet 2013 ([www.lemonde.fr/idees/article/2013/07/31/le-pape-francois-n-est-pas-un-revolutionnaire\\_3455931\\_3232.html?xtmc=pape-francois&xtcr=17](http://www.lemonde.fr/idees/article/2013/07/31/le-pape-francois-n-est-pas-un-revolutionnaire_3455931_3232.html?xtmc=pape-francois&xtcr=17)), consulté le 6 novembre 2013).

<sup>11</sup> Cette image renvoie au style de vie qu'il a emprunté tout au long de ses nombreuses années au sein de l'Église argentine, où il a consacré son service sacerdotal au travail social dans les bidonvilles et cultivé une proximité avec les secteurs les moins favorisés de la population.

<sup>12</sup> E. Piqué, « Bajo presión del Papa, empezó la limpieza en el banco del Vaticano », *La Nación*, 2 juillet 2013 ([www.lanacion.com.ar/1597348-tapa-empezo-la-limpieza-en-el-banco-del-vaticano-renuncian-dos-altos-cargos%20-%20comentar](http://www.lanacion.com.ar/1597348-tapa-empezo-la-limpieza-en-el-banco-del-vaticano-renuncian-dos-altos-cargos%20-%20comentar)), consulté le 6 novembre 2013).

l'attention internationale le drame que vivent les migrants qui, tant pour des raisons politiques qu'économico-sociales, décident d'abandonner leurs pays d'origine<sup>13</sup>. Et, quelques temps après, dans le cadre des Journées mondiales de la jeunesse organisées à Rio de Janeiro (23-28 juillet 2013), le pape a appelé de ses vœux le réveil d'une jeunesse prisonnière du conformisme, affirmant ainsi le rôle « révolutionnaire » de l'Eglise<sup>14</sup>. A cette même occasion, dans une autre déclaration dont la répercussion internationale a été immédiate, le pape François a fait preuve d'une tolérance inédite vis-à-vis de la communauté homosexuelle, suscitant des attentes sur les possibles changements à venir dans la position de l'Eglise sur la question de la liberté sexuelle<sup>15</sup>. Mais ces éléments de rupture ne doivent pas nous conduire à surestimer les velléités réformatrices du pape François.

## LIMITES DE LA RÉNOVATION ET DÉFIS DU PONTIFICAT

Si des réformes significatives sont annoncées, et bien que le pontificat du pape François s'annonce novateur sur bien des aspects, la continuité avec ses prédécesseurs et son attachement aux principes qui guident l'Eglise catholique n'en sont pas moins évidents. Fidèle à l'antilibéralisme traditionnel qui caractérise le message de l'Eglise catholique, le pape François s'est positionné publiquement contre l'euthanasie, l'avortement et l'ordination religieuse des femmes<sup>16</sup>. S'il faut donc souligner l'important réveil religieux que sa figure a généré, organisé autour de la respectable défense des plus humbles et de la promotion universelle de valeurs comme la justice et la solidarité, il ne faut pas espérer des réformes fondamentales en matière de doctrine morale. Aujourd'hui, les catholiques pratiquants sont de moins en moins nombreux. La nomination du pape François répond au souci et à la nécessité d'initier un processus de rénovation de l'Eglise, afin de renforcer le poids du catholicisme sur son continent le plus fidèle, l'Amérique latine<sup>17</sup>. Mais la possibilité de voir grandir la communauté des fidèles dépend d'une plus grande adaptation de l'institution ecclésiastique aux avancées qui caractérisent notre ère politique en matière d'égalité des droits et de respect des libertés individuelles. Une telle évolution paraît peu probable, tout du moins à court terme, compte tenu des entraves doctrinaires que s'impose aujourd'hui l'Eglise contemporaine<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> « Le pape à Lampedusa : "Secourir est un devoir juridique et éthique" », *Le Monde*, 8 juillet 2013 ([www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/08/le-pape-francois-a-lampedusa-par-solidarite-avec-les-migrants\\_3443857\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2013/07/08/le-pape-francois-a-lampedusa-par-solidarite-avec-les-migrants_3443857_3224.html)), consulté le 5 novembre 2013).

<sup>14</sup> Le pape François a ainsi déclaré que « les jeunes doivent se lancer à l'aventure », que l'Eglise « doit aller au contact de la rue » et qu'elle « ne peut être une ONG ». Voir « El Papa, ante miles de argentinos: "La Iglesia tiene que salir a la calle, no puede ser una ONG" », *La Nación*, 25 juillet 2013 ([www.lanacion.com.ar/1604356-conmovedor-encuentro-del-papa-con-los-40-mil-argentinos-que-fueron-a-visitarlo-a-brasil%20-%20comentar](http://www.lanacion.com.ar/1604356-conmovedor-encuentro-del-papa-con-los-40-mil-argentinos-que-fueron-a-visitarlo-a-brasil%20-%20comentar)), consulté le 5 novembre 2013).

<sup>15</sup> « Si une personne est gay et cherche le Seigneur avec bonne volonté, qui suis-je pour la juger ? » (« Pour le pape François, sans le Christ, l'Eglise ne serait qu'une simple ONG », *Le Monde*, 14 mars 2013 ([www.lemonde.fr/international/article/2013/07/30/le-pape-prone-l-ouverture-a-l-egard-des-homosexuels\\_3455310\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2013/07/30/le-pape-prone-l-ouverture-a-l-egard-des-homosexuels_3455310_3210.html)), consulté le 5 novembre 2013).

<sup>16</sup> S. Le Bars, « Le Pape François : "Pour l'ordination des femmes, l'Eglise a dit non" », *Le Monde*, 31 juillet 2013.

<sup>17</sup> Rappelons que 40 % de la communauté catholique se concentre dans cette zone géographique. Voir à ce sujet : « Jorge Bergoglio, el primer papa argentino », *La Nación*, 14 mars 2013 ([www.lanacion.com.ar/1562751-jorge-bergoglio-el-primer-papa-argentino](http://www.lanacion.com.ar/1562751-jorge-bergoglio-el-primer-papa-argentino)), consulté le 6 novembre 2013).

<sup>18</sup> Cela en relation avec d'autres moments qui marquèrent l'histoire du catholicisme, comme ce fut le cas avec le concile Vatican II dans les années soixante et les mouvements réformateurs qui se développèrent au sein de l'Eglise latino-américaine peu de temps après.



## **Guatemala : condamnation historique et carte de sortie de prison provisoire pour l'ancien dictateur Ríos Montt**

*Nordin Lazreg*

Au Guatemala, l'année politique 2013 a été marquée par le procès pour génocide et crime contre l'humanité de l'ancien dictateur Efraín Ríos Montt, aujourd'hui âgé de 86 ans, et de son ancien chef des renseignements militaires, José Mauricio Rodríguez Sánchez. Au pouvoir de 1982 à 1983, Ríos Montt a été formellement accusé en 2012 d'avoir ordonné le massacre, dans trois villes voisines du département de Quiché, de 1 771 citoyens autochtones du peuple maya Ixil. Si l'exercice du pouvoir n'a été pour lui que de courte durée – il est renversé par un putsch un an à peine après son accession à la tête de l'Etat – il n'en constitue pas moins l'une des périodes les plus violentes d'une guerre civile qui a fait près de 200 000 victimes entre 1960 et 1996.

Le procès qui a débuté le 19 mars 2013 faisait office de test pour un système judiciaire aux abois. Alors que la communauté internationale observait avec attention le déroulement de l'affaire, la justice guatémaltèque n'a guère été à la hauteur des espoirs placés en elle. En effet, le verdict historique du 10 mai rendu par le Tribunal de première instance, reconnaissant la culpabilité de l'ancien chef d'Etat et le condamnant à quatre-vingt ans de prison (cinquante ans pour génocide et trente ans pour crime contre l'humanité)<sup>1</sup>, s'est vu annulé par la Cour constitutionnelle à peine dix jours après. Certes, dans n'importe quel pays, un tel processus judiciaire est compliqué, prend du temps, et les progrès réalisés s'accompagnent de retours en arrière. Toutefois, la décision de la Cour soulève de nombreuses questions, notamment en raison des motifs invoqués par ses juges à l'appui de leur décision, et laisse planer le doute quant aux suites du procès.

### **UN PAS EN AVANT POUR LA JUSTICE AU GUATEMALA**

Le procès de l'ancien général constitue un événement majeur pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la seule tenue du procès est en elle-même historique dans la mesure où celui-ci concerne un ancien chef d'Etat dans un pays où très peu d'anciens responsables gouvernementaux ont été inquiétés pour les atrocités perpétrées pendant la guerre, alors même que la Commission des Nations Unies pour l'éclaircissement historique leur a attribué 93 % des crimes commis. Les premières condamnations pour des crimes commis pendant la guerre sont tombées en août 2011 et mars 2012. Cinq anciens membres des forces spéciales contre-insurrectionnelles Kaibiles ont été condamnés pour leur implication directe dans le massacre de Dos Erres, dans le département du Petén, en 1982. L'un d'entre eux, Pedro Pimentel Ríos, a même écopé d'une peine symbolique de 6 060 années de prisons : trente années pour crime contre l'humanité auxquelles sont venues s'ajouter trente années pour chacun des 201 villageois exécutés. De plus, ce procès contre l'ancien dictateur se tient alors même que l'actuel président, Otto Pérez Molina, lui-même ancien chef des renseignements militaires (D2) pendant la guerre, continue de nier le génocide de l'ethnie maya Ixil bien qu'il reconnaisse les atteintes aux droits de l'homme. Ses efforts pour bloquer les tentatives de poursuite contre les officiers militaires en poste

---

<sup>1</sup> Son ancien collaborateur José Mauricio Rodríguez Sánchez a, en revanche, été acquitté. E. Calderón, « Ríos Montt, el primer exgobernante latinoamericano condenado por genocidio », *El Faro*, 10 mai 2013 ([www.elfaro.net/es/201305/internacionales/12040/](http://www.elfaro.net/es/201305/internacionales/12040/), consulté le 3 septembre 2013).

durant la guerre<sup>2</sup> n'aident pas à balayer les soupçons qui planent autour de son éventuelle implication dans certains crimes commis pendant la guerre civile<sup>3</sup>. Ils révèlent aussi l'influence sur le pouvoir politique d'une élite conservatrice qui rejette toute remise en cause du *statu quo* sous prétexte de ne pas rouvrir les plaies de la guerre. En outre, près de 80 % des victimes de la guerre civile étaient des citoyens autochtones. Par conséquent, ce procès était aussi l'occasion pour les membres de la communauté maya du Guatemala de faire enfin reconnaître leur statut de victime dans un pays où leur communauté est encore largement marginalisée.

Ce procès intervient également dans un contexte régional où plusieurs pays, comme le Salvador<sup>4</sup>, commencent à se pencher sur les atrocités de la guerre et à remettre en cause les lois d'amnistie. Le contexte international n'est pas non plus à négliger. En effet, les yeux de la communauté internationale étaient d'autant plus rivés sur le Guatemala que pour la première fois dans le monde, un ancien chef d'Etat était jugé, dans son propre pays, par un tribunal national pour génocide et crime contre l'humanité.

## UNE JUSTICE RATTRAPÉE PAR LES DÉRIVES DU SYSTÈME

Cette affaire s'annonçait comme une épreuve pour la justice guatémaltèque, et cela n'a pas manqué.

Le procès de l'ancien dictateur a été rendu possible avec la fin de l'immunité parlementaire dont il bénéficiait jusqu'aux élections de septembre 2011 auxquelles il n'a pas pris part. Ses avocats ont essayé de bloquer la tenue d'un procès en invoquant le décret d'amnistie adopté sous l'administration Oscar Mejía Victores (1983-1986) et dont bénéficient tous ceux qui ont combattu entre 1982 et 1986. Leurs recours se sont avérés vains puisque la Cour d'appel puis la Cour constitutionnelle (CC) ont stipulé que la loi d'amnistie n'incluait pas les disparitions forcées, la torture et le crime de génocide. En outre, le juge chargé du dossier a finalement considéré que les preuves pour la tenue d'un procès étaient suffisantes<sup>5</sup>.

Après de multiples péripéties et une interruption d'un mois<sup>6</sup>, le procès a débouché, le 10 mai 2013, sur la condamnation d'Efraín Ríos Montt à 80 ans de prison pour génocide et crime contre l'humanité. En plus de ce jugement, la présidente du tribunal Yasmín Barrios a ordonné à l'Etat de s'excuser auprès du peuple maya Ixil et a fait du 23 mars la journée nationale contre le génocide. La juge a également demandé au ministère public de poursuivre les autres auteurs de ces crimes, ce qu'une partie de la

---

<sup>2</sup> Le président a finalement dû renoncer à sa tentative de limiter la juridiction de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) concernant les questions de crimes de guerre commis par les militaires. Voir « Pérez Molina suspende decreto que limita competencia de CorteIDH en Guatemala », *La Prensa*, 3 janvier 2013 ([www.prensa.com/uhora/mundo/guatemala-corteidh-fallos-delitos-desaparicion-panama/148541](http://www.prensa.com/uhora/mundo/guatemala-corteidh-fallos-delitos-desaparicion-panama/148541), consulté le 4 septembre 2013).

<sup>3</sup> Le 4 avril, un ancien mécanicien de l'armée, Hugo Reyes, qui témoignait lors du procès, a directement impliqué le président Otto Pérez Molina dans le pillage et la destruction de plusieurs villages ainsi que l'exécution de leurs habitants. Par ailleurs, avant d'être le chef de la D2, Otto Pérez Molina était le commandant du détachement militaire à Quiché où près de la moitié des 669 massacres ont eu lieu. Le bureau du président a rejeté ces accusations et remis en question la légitimité du témoin, réprimandant au passage le ministère public pour avoir laissé Hugo Reyes témoigner devant la cour. Voir S. Menchú, E. Boche, A. Montenegro, « Pérez Molina: "Los kaibiles no somos mentirosos ni traidores" », *El Periódico*, 6 avril 2013 ([www.elperiodico.com.gt/es/20130406/pais/226673](http://www.elperiodico.com.gt/es/20130406/pais/226673), consulté le 3 septembre 2013).

<sup>4</sup> Dans son discours de janvier 2012, le président Funes reconnaissait la responsabilité de l'Etat salvadorien dans le massacre d'El Mozote (décembre 1981) et demandait pardon aux victimes et aux familles des victimes (Voir N. Lazreg, « Salvador : 20 ans après les accords de paix, une démocratie encore fragile », *Les Etudes du CERI*, n° 187-188, décembre 2012). En décembre 2012, la CIDH condamnait l'Etat pour sa responsabilité dans le massacre. En septembre 2013, la Cour suprême et le ministère public (Fiscalía General de la República) se sont prononcés en faveur de l'ouverture d'une enquête sur le massacre d'El Mozote.

<sup>5</sup> V. Sanford, « Rompiendo el muro de impunidad en Guatemala », *El Faro*, 3 février 2013 ([www.elfaro.net/es/201302/opinion/10883/](http://www.elfaro.net/es/201302/opinion/10883/), consulté le 3 septembre 2013).

<sup>6</sup> G. Ortiz, « Jueza Carol Patricia Flores anula juicio por genocidio contra Ríos Montt », *El Periódico*, 19 avril 2013 ([www.elperiodico.com.gt/es/20130419/pais/227154](http://www.elperiodico.com.gt/es/20130419/pais/227154), consulté le 3 septembre 2013), et « Jueza Barrios suspende audiencia de juicio por genocidio », *El Periódico*, 19 avril 2013 ([www.elperiodico.com.gt/es/20130419/pais/227155](http://www.elperiodico.com.gt/es/20130419/pais/227155), consulté le 3 septembre 2013).

classe politique et de l'élite économique n'a certainement pas vu d'un bon œil. La juge Barrios a fait une série de recommandations qui incluent la construction de centres d'éducation et de monuments dans la zone Ixil et l'organisation de cérémonies à la mémoire des victimes. Le jugement rendu par le tribunal n'a toutefois pas mis fin à l'imbroglio judiciaire.

En effet, le 20 mai, la Cour constitutionnelle votait à trois contre deux l'annulation du jugement contre Ríos Montt et ordonnait de reprendre là où le procès en était au moment de sa suspension le 19 avril. Les trois juges de la CC ont pris cette décision suite à un appel d'ordre constitutionnel (*amparo*) de la défense, arguant que certaines questions légales n'avaient pas été résolues alors que le procès avait repris après sa suspension par Carol Patricia Flores<sup>7</sup>. Un jugement de la Cour d'appel est venu confirmer la décision de la CC, laissant le procès contre Ríos Montt face à une issue incertaine. Parce qu'il a déjà rendu une décision, le tribunal présidé par Yasmín Barrios a été dessaisi du dossier, question d'impartialité oblige. La nouvelle juge chargée de l'affaire, Jeannette Valdez, a annoncé que le procès reprendrait le 5 janvier 2015<sup>8</sup>. L'annulation de la condamnation et le report du procès demeurent problématiques dans la mesure où les nouveaux juges ne seront peut-être pas aussi hermétiques que Yasmín Barrios aux pressions du puissant secteur privé et du président. D'ailleurs, la défense joue la montre dans l'attente d'un éventuel remplacement, à la fin de son mandat en décembre 2014, de la procureure générale Claudia Paz y Paz par une personnalité moins disposée à juger les cas de violation des droits de l'homme. Le procès pourrait même ne pas avoir lieu si une autre cour d'appel, à la demande de la CC, venait finalement à décider de l'applicabilité de la loi d'amnistie aux cas de génocide et crimes contre l'humanité. De plus, la réitération du processus judiciaire est aussi un moment douloureux et difficile à vivre pour des témoins qui ont souvent fait l'objet de menaces.

Jorge Mario García Laguardia, ancien président de la CC et ancien procureur des droits de l'homme, s'est montré très critique à l'encontre de la Cour<sup>9</sup> qui, selon lui, élargit illégalement ses compétences à des questions ordinaires de procédure. La Cour n'a pas à intervenir tant que des questions de constitutionnalité ne sont pas en jeu. Jorge García craint qu'une telle décision lie l'issue de ce procès historique à des questions techniques au détriment des preuves avancées. D'après le constitutionnaliste, les avocats de la défense ne sont pas non plus à la hauteur de l'événement en multipliant les abus de procédure (pratique du *litigio malicioso*)<sup>10</sup> moins pour défendre Ríos Montt que pour entraver le déroulement du procès. Jorge García dénonce notamment l'attitude de l'avocat García Gudiel qui aurait dû se récuser après avoir affirmé publiquement son inimitié avec la juge Barrios et son amitié avec le juge Pablo Xitumul. Au lieu de cela, l'avocat a demandé le remplacement des juges du tribunal, manquement manifeste à l'éthique des avocats.

Les aléas du procès, loin de redonner confiance dans des institutions étatiques guatémaltèques défaillantes, n'ont fait qu'accentuer la polarisation de la société. Si plusieurs hauts responsables et signataires des accords de paix affirmaient qu'une peine à l'encontre de Ríos Montt ébranlerait la paix sociale et politique du pays, le puissant lobby des entrepreneurs, le Comité de coordination des associations agricoles, commerciales, industrielles et financières (CACIF) a directement appelé à l'annulation de la décision de la juge Yasmín Barrios.

---

<sup>7</sup> Les deux autres juges de la Cour constitutionnelle, Mauro Chacón et Gloria Porras, estiment en revanche que la Cour a outrepassé ses compétences et qu'un tel verdict est disproportionné au regard des violations de la procédure légale mises en avant par la défense.

<sup>8</sup> A. Montenegro, « Juicio por genocidio contra Ríos Montt se reiniciará en 2015 », *El Periódico*, 6 novembre 2013 ([www.elperiodico.com.gt/es/20131106/pais/237436](http://www.elperiodico.com.gt/es/20131106/pais/237436), consulté le 10 novembre 2013).

<sup>9</sup> G. Ortiz, « La CC no tenía porqué resolver la anulación de un juicio », *El Periódico*, 26 mai 2013 ([www.elperiodico.com.gt/es/20130526/pais/228800/](http://www.elperiodico.com.gt/es/20130526/pais/228800/), consulté le 3 septembre 2013).

<sup>10</sup> García Gudiel avait déposé plusieurs plaintes contre le tribunal de première instance pour les procès à haut risque auprès de plusieurs instances (Sala Tercera de Apelaciones, Procurador de los Derechos Humanos, Tribunal de Honor del Colegio de Abogados, Junta de Disciplina Judicial, plainte civile contre la juge Barrios).

Alors que le procès de l'ancien dictateur cristallise les tensions dans le pays, l'extradition de l'ancien président Alfonso Portillo (2000-2004) vers les Etats-Unis pour blanchiment d'argent<sup>11</sup>, une semaine après l'annulation par la CC de la condamnation de Ríos Montt, ne déchaîne pas les foules. Il se trouve être le seul président à ne pas avoir eu le soutien du CACIF pendant son mandat. Le timing laisse penser qu'il pourrait s'agir d'une manœuvre pour détourner l'attention du dossier Ríos Montt. Le président Otto Pérez Molina a cependant nié tout lien entre les deux affaires, rappelant que la décision d'extradition avait été prise sous le gouvernement de son prédécesseur, Alvaro Colom (2008-2012), en novembre 2011<sup>12</sup>. En outre, l'arrestation, le 2 mai, d'un ancien leader de l'Organisation révolutionnaire du peuple en armes (ORPA), Fermín Felipe Solano Barrillas<sup>13</sup>, pour sa responsabilité dans le massacre de vingt-deux paysans de la communauté d'El Aguacate en novembre 1988, vient quelque peu rassurer l'élite conservatrice en lui montrant que la justice n'est pas à sens unique. Comme pour l'affaire Portillo, certains commentateurs affichent leur scepticisme quant au timing d'une telle action<sup>14</sup>.

## L'ARBRE NE CACHE MÊME PAS LA FORÊT

Les rebondissements de l'affaire Ríos Montt soulignent l'agonie du système judiciaire guatémaltèque en même temps qu'ils nous rappellent que l'équilibre sociopolitique d'après guerre demeure bien fragile. Le procès de l'ancien dictateur n'est qu'une étape vers la difficile construction d'un Etat de droit dans un pays où les atteintes aux droits de l'homme sont encore trop courantes. L'Association interaméricaine de la presse a fait part de son inquiétude concernant la détérioration des conditions de travail des journalistes dans le pays. Le Guatemala est également devenu un pays dangereux pour les syndicalistes, les activistes environnementaux et les leaders communautaires qui se mobilisent notamment contre les conséquences néfastes de l'exploitation des sols par des compagnies étrangères ; une situation que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme juge préoccupante. De son côté, le président Otto Pérez Molina n'a pas hésité à décréter l'état de siège dans certaines municipalités (Huehuetenango, Jalapa et Santa Rosa) pour contrer les mobilisations locales contre les grands projets hydroélectriques et miniers.

Au final, si la seule tenue de ce procès historique aurait pu faire oublier brièvement les déboires de la justice au Guatemala, son déroulement plutôt tumultueux n'aura fait qu'attirer l'attention sur la situation d'extrême précarité des systèmes politique et judiciaire dans le pays.

---

<sup>11</sup> B. Weiser, « Ex-president of Guatemala faces judge in Manhattan », *The New York Times*, 28 mai 2013 ([www.nytimes.com/2013/05/29/nyregion/portillo-ex-guatemalan-president-faces-us-judge-in-money-laundering-case.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/05/29/nyregion/portillo-ex-guatemalan-president-faces-us-judge-in-money-laundering-case.html?_r=0), consulté le 4 septembre 2013).

<sup>12</sup> Alfonso Portillo et deux de ses ministres avaient été acquittés en mai 2011 par la Cour suprême. L'extradition de l'ancien président – et d'une série de narcotrafiquants ces deux dernières années – est plutôt révélatrice d'un système judiciaire en faillite qui préfère se reposer sur la justice des pays étrangers.

<sup>13</sup> B. Rolando Vásquez, « Detienen a exguerrillero que comandó masacre de El Aguacate », *La Prensa Libre*, 2 mai 2013 ([www.prensalibre.com/noticias/justicia/exguerrillero-captura-masacre-elaguacate\\_0\\_911908976.html](http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/exguerrillero-captura-masacre-elaguacate_0_911908976.html), consulté le 4 septembre 2013).

<sup>14</sup> T. Juárez, « Arrestan a exjefe de la ORPA por masacre de El Aguacate en 1988. Hubo 22 víctimas », *El Periódico*, 2 mai 2013 (<http://elperiodico.com.gt/es/20130502/pais/227729>, consulté le 4 septembre 2013).

## Bientôt la paix en Colombie ?

Frédéric Massé

Depuis l'annonce officielle, le 26 août 2012, de la signature d'un accord ouvrant officiellement de nouvelles négociations de paix<sup>1</sup> entre le gouvernement colombien et la guérilla des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), jamais autant d'espoir n'avait été placé dans des négociations de paix en Colombie. Ce ne serait certes pas la première fois que de telles négociations achoppent – près d'une demi-douzaine de tentatives en trente ans incitent à la prudence – mais de l'avis de bon nombre d'observateurs et de l'aveu même des parties en conflit, jamais négociation n'était allée aussi loin.

La paix serait-elle enfin possible en Colombie ? « Les astres sont alignés » faisait remarquer le président Santos au début des négociations. Aucune théorie ne stipule que des négociations, une fois engagées, débouchent nécessairement sur des accords de paix. Il n'en reste pas moins que le coût de la rupture des négociations serait difficile à assumer politiquement, pour l'une comme pour l'autre des parties. Tout porte donc à croire qu'un accord de paix sera signé.

Le gouvernement n'ignore pas que le chemin est encore long et jonché d'obstacles, d'autant que ceux qui s'opposent ou critiquent le processus de paix restent nombreux. Aux « ennemis de la paix » s'ajoutent également tous ceux qui en attendent peut-être un peu trop, les « amis excessifs de la paix », pour reprendre l'expression de Tocqueville à propos des « ennemis excessifs » de la démocratie lors la révolution française de 1848. Car il est bien clair qu'un éventuel accord de paix ne résoudra pas tous les problèmes du pays. Combien parmi les FARC ne se démobiliseront pas et combien seront tentés de reprendre les armes ou de rejoindre les mal nommées « bandes criminelles » (*bacrim*), ces groupes armés illégaux issus des groupes paramilitaires officiellement démobilisés entre 2003 et 2006, que le gouvernement ne considère pas comme partie au conflit armé, et qui sont donc tenus à l'écart des négociations actuelles ? Si les négociations engagées parallèlement avec l'Armée de libération nationale (ELN) depuis peu n'aboutissaient pas, un nouveau groupe hybride pourrait aussi émerger.

Signer un accord de paix n'est pas simple et le mettre en œuvre l'est encore moins. L'évolution des phases de postconflit dépend en grande partie de la qualité et de l'applicabilité de ce qui a été signé. Un accord de paix purement transactionnel qui n'introduirait pas de grandes transformations de fond ne ferait que normaliser la situation, mettant entre parenthèses les problèmes du pays, sans véritablement le pacifier. À l'inverse, un accord de paix impliquant des transformations majeures, promettant des changements radicaux au sein de la société courrait le risque de ne pas être accepté par une bonne partie de population et de voir sa mise en œuvre sabotée.

### RAPPORT DE FORCES ET MATURITÉ DU CONFLIT

Au cours des trente dernières années, les initiatives de paix se sont succédé en Colombie. Des premiers accords de paix de La Uribe signés en 1984 sous la présidence Betancur (1982-1986) aux tentatives avortées de reprise des négociations lors des deux mandats du président Uribe (2002-2006 et 2006-2010), tous les présidents colombiens ont tenté au moins une fois de négocier la paix avec les FARC

---

<sup>1</sup> *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (accord général visant à mettre fin au conflit armé et à construire une paix durable et stable).

– et accessoirement avec l'ELN – et tous ont échoué<sup>2</sup>. Certains groupes de guérillas se sont certes démobilisés entre temps mais sans que cela ne mette fin au conflit.

Qu'est-ce qui distingue les négociations actuelles des précédentes tentatives ? Le contexte est différent, les rapports de force aussi.

Après dix années de lutte sans relâche contre les guérillas (2002-2012), les FARC sont aujourd'hui affaiblies. Elles disposeraient encore de 8 000 à 10 000 combattants (sans compter les miliciens au nombre incertain), mais elles ne sont plus cette guérilla menaçante, forte de 15 000 à 20 000 hommes présents sur tout le territoire, convaincue de la possibilité d'arriver au pouvoir par les armes. Affaiblies, les FARC ne sont pas pour autant anéanties. Et même si certains affirment encore qu'elles pourraient être vaincues militairement, le président Santos – lui-même ancien ministre de la Défense du président Uribe – a bien conscience que le prix à payer serait trop élevé. De fait, chacun semble s'être rendu à l'évidence qu'aucune des forces en présence ne pourrait vaincre militairement ; le conflit aurait atteint un point de maturité tel qu'une solution négociée serait la seule issue possible. Pour intéressante qu'elle soit, cette notion de maturité des conflits ne suffit toutefois à expliquer la dynamique à l'œuvre<sup>3</sup>. D'autres évolutions, au niveau régional, ont également joué en faveur d'une solution négociée.

## **PRESSIONS VÉNÉZUÉLIENNES ET CUBAINES**

Bien qu'il n'y ait encore que très peu d'information disponible sur la question, les FARC et le gouvernement colombien reconnaissent à demi-mots que Cuba et le Venezuela – l'un pays garant, l'autre pays accompagnateur du processus de paix – ont joué un rôle décisif pour convaincre les deux parties d'entamer de nouvelles négociations de paix.

Une fois élu président de la République en 2010, le président Santos, pourtant très critique à l'égard du régime vénézuélien lorsqu'il était ministre de la Défense, décide de se rapprocher des voisins de la Colombie avec qui il avait eu maille à partir. Très décrié par les milieux uribistes, et en particulier par l'ancien président lui-même, ce brusque revirement diplomatique s'avère pourtant gagnant.

Les relations de causalité ne sont peut-être pas si claires ni automatiques, mais d'aucuns estiment que si Hugo Chávez était décédé un an plus tôt<sup>4</sup>, les choses ne se seraient probablement pas passées ainsi tant l'ancien président vénézuélien en personne aurait fait pression sur les dirigeants des FARC pour les persuader de s'engager dans des négociations de paix. Depuis, même si Nicolás Maduro, l'héritier de Chávez, n'a pas le même charisme ni la même force de persuasion que son prédécesseur, le gouvernement vénézuélien continuerait, dit-on, à jouer un rôle important en faveur de la paix. Quant à Cuba, où se déroulent les négociations actuelles, le régime (et Fidel Castro en particulier) n'a jamais caché qu'il cherchait depuis longtemps déjà à convaincre les FARC d'opter pour une solution négociée.

Affaiblissement des FARC sur le plan militaire, rapprochement diplomatique avec le Venezuela sur le plan diplomatique, maturité du conflit ou lassitude des belligérants, « l'alignement des astres » fut intelligemment mis à profit pour faciliter l'ouverture de nouvelles négociations de paix. Cette nouvelle fenêtre d'opportunité n'explique cependant pas tout.

---

<sup>2</sup> Initiative de paix du président Barco (1986-1990) en 1988 ; reprise des négociations de paix avec la Coordination guérillera Simon Bolívar à Caracas puis Tlaxcala en 1991 et 1992 sous le gouvernement Gaviria (1990-1994) ; accords humanitaires avec libération d'otages et échanges de prisonniers sous le gouvernement Samper (1994-1998) ; processus de paix du Caguán avec la démilitarisation d'une zone de 42 000 km<sup>2</sup> pour permettre le dialogue entre le gouvernement Pastrana (1998-2002), la société civile et les FARC entre 1998 et 2001.

<sup>3</sup> Pour une discussion sur la maturité du conflit colombien, voir par exemple F. Massé, « ¿Y Ahora qué ? », *Razón pública*, 9 avril 2012 (<http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2860-iy-ahora-que.html>), consulté le 16 octobre 2013).

<sup>4</sup> Hugo Chávez est décédé le 5 mars 2013, alors que les négociations de paix en Colombie étaient déjà bien engagées.

## TIRER LES ENSEIGNEMENTS DES EXPÉRIENCES PASSÉES

Au début de l'année 2012, alors même que les négociations de paix n'en étaient encore qu'au stade des contacts exploratoires, le président Santos répondait au leader des FARC, alias Timochenko, dans les termes suivants : « un nouveau Caguán est hors de question » (« *Que se olviden de un nuevo Caguán* »)<sup>5</sup>. Bien que le texte du communiqué présidentiel ne donne pas davantage d'explications, le message du président Santos était on ne peut plus clair. Si des négociations de paix devaient être officiellement engagées, le gouvernement colombien ne reproduirait pas les erreurs commises dans le cadre du processus de paix du Caguán : pas de cessez-le-feu comme condition préalable aux négociations, pas de zone démilitarisée pour permettre la tenue de ces négociations, pas de spectacle médiatique et de déclarations intempestives à chaque cycle de négociation, pas de défilés de la société civile, pas de médiation internationale, d'envoyé spécial des Nations Unies ou de groupes de pays amis, pas de catalogue interminable de revendications mais un agenda de paix réduit, et enfin constitution d'une équipe restreinte mais pluridisciplinaire de négociateurs avec la présence de militaires.

Après plus de six mois de discussions confidentielles, l'accord général signé le 26 août 2012 fixait donc un cadre (les négociations se dérouleraient à l'extérieur du pays, à la Havane), une méthode (négociations directes entre les parties en présence de deux pays garants et deux pays accompagnateurs) et des règles de négociation (rien n'est arrêté tant que tout n'a pas été négocié ; communiqués communs). L'accord va encore plus loin : non seulement les objectifs de la négociation y sont stipulés, mais un agenda en six points est fixé. Plus qu'une simple déclaration de principe, cet accord fait figure de véritable feuille de route.

L'un des points les plus contestés fut sans doute la question du cessez-le-feu. Alors que les FARC estimaient – et estiment toujours – qu'il eut été préférable de signer un cessez-le-feu bilatéral avant le début des négociations, le gouvernement Santos considérait qu'une telle concession aurait permis à la guérilla de se renforcer militairement, et que seule l'action combinée de la pression militaire et de la diplomatie achèverait de les convaincre que la voie politique négociée était l'unique solution.

## NI SIMPLE DÉMOBILISATION NI RÉVOLUTION NÉGOCIÉE

Pour la première fois, après tant d'échecs et de frustrations passés, le gouvernement colombien semble avoir enfin pris conscience qu'un accord de paix avec les guérillas ne peut se limiter à leur simple démobilisation. Et pour la première fois aussi, les FARC semblent s'être rendues à l'idée qu'elles ne feraient pas leur révolution par le biais de négociations. Pour autant, aucune des deux parties n'est prête à faire la paix à n'importe quel prix.

Après quelques contretemps<sup>6</sup>, les négociations officielles ont débuté en novembre 2012 par le premier point inscrit à l'agenda, à savoir la question agraire. Souvent présentée comme la principale cause du conflit, cette question allait, dit-on, être la plus difficile à traiter. Après plus de neuf cycles de négociation, un accord (ou pré-accord) a finalement été conclu en mai 2013. S'il est jugé historique par certains, de nombreuses voix s'élèvent pour questionner sa portée. Pour le gouvernement, jamais mesures aussi importantes n'avaient été prises en faveur du monde paysan depuis quarante ans : restitution des terres spoliées par les trafiquants de drogues et les acteurs armés illégaux (paramilitaires et guérillas),

<sup>5</sup> Voir par exemple F. Massé, « ¿Habrà acercamientos con la guerrilla? », *El Espectador*, 13 janvier 2012.

<sup>6</sup> La société civile, qui revendiquait une participation plus active au sein des négociations de paix, a finalement été autorisée à organiser des forums de réflexion pour alimenter et débattre des points de l'agenda.

récupération et mise en valeur des terres de culture et d'élevage extensifs, actualisation du cadastre, nombreuses autres mesures en faveur du développement agricole intégral... Les voix critiques estiment quant à elle que rien de ce qui a été accordé n'est vraiment révolutionnaire. Plus problématique encore, un certain nombre de points importants n'ont toujours pas été réglés (concentration de la terre, participation du capital étranger, zones de réserves paysannes), et les manifestations de paysans qui ont enflammé le pays au mois d'août 2013 ont montré que les FARC n'avaient ni le monopole du monde rural ni toute la légitimité pour parler en son nom.

Une fois cette question « réglée », les équipes de négociation se sont attaquées au deuxième point de l'agenda, celui de la participation future des FARC à la vie politique nationale. Si le premier point est resté essentiellement technique, celui-ci a une portée beaucoup plus politique. La question de la reconversion d'un mouvement de guérilla en parti politique s'avère très souvent polémique au cours de négociations de paix car elle renvoie à des questions d'ordre juridique, moral et politique. Est-il juridiquement possible de permettre aux dirigeants de la guérilla de participer à la vie politique s'ils ont été reconnus coupables de violations des droits de l'homme, voire de crimes contre l'humanité ? Est-il moralement acceptable que des circonscriptions spéciales leur soit réservées afin qu'ils puissent siéger au Parlement sans avoir à passer par des élections ? Cherche-t-on à leur donner de simples garanties politiques ou bien est-on prêt à accepter des transformations plus profondes du système politique, système que beaucoup – et pas seulement les FARC – jugent corrompu ? Les débats ne sont pas simples car les enjeux sont complexes.

Après seize cycles de négociation, un accord partiel était enfin conclu début novembre 2013 sur ce deuxième point de l'agenda. Comme il a été convenu qu'aucun accord ne serait signé tant que tous les thèmes de l'agenda n'auraient pas été négociés, de nombreuses questions demeurent et des doutes subsistent. Sans compter que d'autres thèmes comme celui de la convocation d'une Assemblée nationale constituante sont venus perturber l'ordre prévu des discussions. Les FARC insistent pour que les futurs accords de paix fassent l'objet d'un débat au sein d'une future Assemblée constituante, mais le gouvernement ne veut pas en entendre parler. Ce dernier souhaiterait au contraire que l'accord de paix soit soumis à referendum (un projet de loi en ce sens a d'ailleurs été adopté par le Congrès).

Si les négociations donnaient parfois l'impression de piétiner, voire de s'enliser, il faut bien reconnaître que l'accord sur la participation politique semble avoir remis le processus sur les rails. Tout n'est pas réglé pour autant. L'un des problèmes de fond semble tenir aux divergences sur les objectifs et la nature même des négociations. Bien qu'elles aient elles-mêmes reconnu qu'elles ne feraient pas la révolution à la table des négociations, les FARC cherchent à obtenir des changements profonds. De son côté, le gouvernement se limiterait bien à de simples transactions, mais il n'ignore pas qu'il lui faudra sans doute faire de plus amples concessions. Outre ces questions de fond, d'autres éléments plus conjoncturels entrent en jeu, comme les élections législatives et présidentielles qui auront lieu en mars et en mai 2014.

En butte à ces difficultés, le président Santos a refusé toute idée de pause dans les négociations et souhaiterait que le processus s'accélère, mais les FARC estiment qu'un conflit de plus de cinquante ans ne peut être réglé dans l'urgence et la précipitation et réfutent l'idée de négocier une « paix express ». A l'approche des élections législatives et présidentielles, Juan Manuel Santos se trouve donc dans une situation difficile. Plus d'un an après l'ouverture officielle des négociations, quatre des six principaux points de l'agenda (fin du conflit, drogue, victimes, approbation et mises en œuvre des accords de paix) n'ont toujours pas été officiellement discutés. Or pour se faire réélire, le président a besoin de résultats rapides et concrets. Si aucun accord de paix n'est signé en mai 2014, les Colombiens pourraient-ils en venir à le sanctionner politiquement ?

Face à toutes ces inconnues, les FARC semblent hésiter entre plusieurs stratégies : soit elles cherchent à obtenir un maximum de concessions et de garanties avant les élections afin de se prémunir contre tout changement possible, une fois les élections passées ; soit elles font traîner le processus de paix et attendent que le panorama postélectoral s'éclaircisse avant de se prononcer.



## UN ACCORD FRAGILE À L'AVENIR INCERTAIN

En tout état de cause, la route risque d'être encore longue avant que la Colombie ne se retrouve en paix. D'autant qu'un accord de paix – aussi abouti et vertueux soit-il – ne règlera pas tous les problèmes du pays. Sur ce point au moins, les avis sont unanimes : la fin du conflit ne mettra pas fin au narcotrafic, pas plus qu'il ne signifiera la fin de la violence dans le pays.

Que les FARC décident de signer la paix, et par conséquent de mettre fin à leurs activités illicites, d'autres les remplaceront immédiatement. Dans certaines régions, les FARC auraient déjà négocié la revente de leurs zones de culture et de leurs laboratoires de drogue aux *bacrim* avec qui elles font affaire depuis des années. Un accord de paix ne mettra pas non plus fin aux violences liées aux luttes fratricides entre les groupes armés illégaux qui continueront à se disputer le contrôle du trafic de drogue. Au contraire, les chiffres de la violence pourraient même augmenter, car dans tout processus de paix, un certain nombre de combattants ne se démobilisent pas et d'autres reprennent les armes après s'être démobilisés. Une fois la paix signée, de nombreux jeunes désœuvrés sans autre possibilité de reconversion risquent donc de venir grossir les rangs de ces groupes criminels armés ; et il n'est pas non plus à exclure que certains fronts des FARC refusent de se démobiliser et se transforment en simples groupes de narcotrafiquants. Certains rapports font en effet mention de dissensions ou de dissidences au sein de la guérilla, et l'alliance entre ces membres des FARC qui auraient choisi de ne pas se démobiliser et les *bacrim* porte déjà un nom : les FARCRIM.

Autre point d'interrogation et non des moindres, l'avenir de l'ELN. Après de multiples contretemps et hésitations, le gouvernement et la deuxième guérilla du pays se sont finalement engagés dans des discussions exploratoires. Bien qu'il soit encore trop tôt pour se prononcer sur l'issue possible de ces discussions, les dirigeants de l'ELN n'ignorent pas qu'en cas d'échec des négociations, leurs troupes, passées de plus de 5 000 à moins de 2 000 combattants ces dernières années, se retrouveraient seules face à l'armée colombienne, et que le risque d'une défaite annoncée peut également inciter bon nombre de combattants à rejoindre les autres groupes armés illégaux mieux équipés.

Sur le plan politique enfin, le futur président aura également fort à faire avec un Congrès dont tout laisse à penser qu'il sera fortement divisé et polarisé. Sans majorité suffisante pour faire face aux problèmes inhérents aux périodes de postconflit, le pays risque donc de connaître de fortes turbulences politiques.

Au moment de la signature de l'accord général visant à mettre fin au conflit armé, en août 2012, le président Santos avait dit que les négociations ne s'éterniseraient pas et que le pays saurait à quoi s'en tenir au plus tard avant la fin de l'année 2013. Si personne n'ignorait à l'époque que le chemin serait long et sinueux, force est de constater que l'optimisme et l'intérêt des Colombiens pour le processus de paix sont quelque peu retombés. Les négociations n'ont peut-être jamais été aussi loin mais elles bloquent toujours, tant sur des problèmes de forme que sur des questions de fond.

Les FARC et le gouvernement souhaitent-ils vraiment la paix ? Si aucune avancée significative n'est à signaler d'ici le mois de mai 2014, il sera permis d'en douter sérieusement. Mais la paix est un concept polysémique dans lequel chacun voit ce qu'il veut, et il est parfois un peu trop facile de fustiger les ennemis de la paix. La question n'est pas tant de savoir si la paix est possible en Colombie, mais quel type de paix est possible et souhaitable pour le pays.

Deuxième partie

## **L'Amérique latine face à l'histoire**

## La mémoire inapaisée du 11 septembre 1973 au Chili : déalages et crispations quarante ans après le coup d'Etat

Antoine Maillet

Hors du Chili, le général Pinochet est l'incarnation même du dictateur sud-américain. Les photos célèbres où il pose avec uniforme, cape et lunettes noires en font un symbole universel du mal, une image unanimement négative et ancrée dans le passé. Au Chili, les défenseurs de Pinochet ne sont plus qu'une minorité, certes fervente et très active, mais heureusement en voie d'extinction. La mémoire de la dictature en général est en revanche une question pleinement d'actualité, et demeure un objet de lutte. En 2013, la commémoration du coup d'Etat mettant fin à l'expérience de l'Unité populaire (UP) de Salvador Allende a été l'occasion de raviver des conflits relatifs aux événements du 11 septembre 1973, et aux dix-sept années qui ont suivi.

Les diverses manifestations autour de cette commémoration sont riches d'enseignement sur le Chili d'aujourd'hui. Hasard du calendrier, ce quarantenaire est célébré sous un gouvernement de droite<sup>1</sup> et en pleine campagne électorale, renforçant le caractère polémique des déclarations des uns et des autres. Cependant, les luttes symboliques qui font rage dans l'espace politique ne reflètent pas l'opinion publique chilienne sur le sujet. On observe en effet un décalage entre la crispation des élites sur le passé et l'ouverture de la société civile, plus encline à reconnaître les crimes de cette époque et les responsabilités des uns et des autres. Pour rendre compte de cette situation, nous examinerons d'abord la théorie trompeuse du « match nul » (*empate*) qui structure le débat au sein de la classe politique, et son écho très limité dans l'opinion. Puis nous traiterons des polémiques qui ont émaillé les préparatifs des commémorations, jusqu'à l'organisation de cérémonies distinctes par les deux grandes coalitions politiques. Notre analyse nous portera à conclure que la crispation de la droite sur ces questions s'explique par la réactivation du traumatisme de l'UP, c'est-à-dire la crainte, ravivée par les récentes manifestations, d'une remise en cause profonde du modèle économique et social chilien hérité de la dictature.

### LE TROMPE-L'ŒIL DE LA THÉORIE DU MATCH NUL

La question de la mémoire met en jeu une variété de thèmes qui peuvent être distingués d'un point de vue analytique, mais qui se trouvent souvent liés voire confondus dans les discussions. Ainsi, revenir sur le 11 septembre 1973 revient à traiter à la fois de la responsabilité du coup d'Etat en lui-même, mais aussi des crimes qui lui sont associés, et plus généralement du bilan de la dictature, notamment, mais pas seulement, sur le plan des violations des droits de l'homme<sup>2</sup>.

Sur ces différents points, les discours ont évolué, et ce quarantenaire est l'occasion de constater que les violations des droits de l'homme ne sont plus contestées que par quelques fanatiques. Leur justification reste toutefois encore monnaie courante chez les intellectuels marqués à droite pour qui elles auraient eu lieu dans le cadre d'une « guerre civile »<sup>3</sup>, ou au moins dans un contexte fortement polarisé. Ainsi, une partie de la droite défend encore l'idée du coup d'Etat comme une réponse

---

<sup>1</sup> Sebastián Piñera a fait campagne au centre droit, mais s'appuie principalement sur l'Union démocratique indépendante (UDI), parti de droite dure et défenseur inconditionnel de l'héritage de la dictature.

<sup>2</sup> Nous nous intéressons ici aux discours sur ces sujets, et non aux faits, mais rappelons que le rapport Valech (rédigé par la Commission nationale sur l'emprisonnement politique et la torture), référence sur le sujet, a dénombré au moins 2 279 exécutions politiques, 1 248 détenus-disparus et 28 000 victimes de torture.

<sup>3</sup> Des propos largement abusifs si l'on considère la faiblesse de la résistance au coup d'Etat.

nécessaire au chaos provoqué par les réformes de l'UP. Dans cette perspective, les crimes commis durant la dictature sont considérés comme des « excès » de certains membres des forces de l'ordre et comme le coût malheureux de la transformation économique. Cette lecture des événements a inspiré la théorie dite du « match nul »<sup>4</sup> selon laquelle la responsabilité du coup d'Etat serait partagée par tous les acteurs politiques de l'époque. Avant d'expliquer comment ces discours se sont déployés autour des commémorations, il est important de rendre compte de l'état de l'opinion publique sur ces sujets.

En effet, le quarantenaire a aussi été l'occasion d'interroger les citoyens sur leur perception des événements. Les résultats révèlent un décalage entre les discussions de la classe politique et une bonne partie de l'opinion publique. Selon un récent sondage de la radio Cooperativa, 69 % des enquêtés estimaient qu'il y avait une issue démocratique alternative à la crise de 1973 et 86 % considéraient que justice n'avait pas été faite en ce qui concerne les violences commises durant la dictature<sup>5</sup>. Ces réponses semblent confirmer le fait que la théorie du match nul et l'injonction à aller de l'avant plutôt que de ruminer le passé sont des discours très minoritaires. De même, une enquête du Centre d'étude de la réalité contemporaine (CERC)<sup>6</sup> a montré que les opinions sur « le régime du général Pinochet » évoluent rapidement. En 2009, 14 % des sondés en avaient une bonne opinion, 23 % une mauvaise, et 45 % une opinion « bonne sur certains points, mauvaise sur d'autres ». En 2013, les opinions positives ont chuté à 7 %, les opinions négatives ont atteint 37 % et les opinions mitigées 40 %. Peu nombreux sont ceux qui défendent encore le bilan de la dictature, les avis négatifs sont nettement majoritaires.

Un ensemble de productions audiovisuelles récentes a joué un rôle important dans l'élaboration de cette mémoire plus consensuelle que celle des politiques. Parmi celles-ci, on trouve la série à succès « Les années 1980 » (*Los ochentas*), diffusée à partir de 2008. Chronique intime d'une famille de la classe moyenne durant cette décennie, elle traite aussi des questions plus politiques à travers l'engagement de son aînée dans la résistance à Pinochet. Plus directement, la série « Les dossiers du cardinal » (*Los archivos del cardenal*) revient sur la geste héroïque du Vicariat de la solidarité, organisme de soutien aux victimes.

Dans cette veine, les semaines précédant la commémoration du coup d'Etat ont été l'occasion d'un véritable bouillonnement mémoriel : reportages avec des images inédites (*Chile, las imágenes prohibidas*), docu-fictions (*Once íntimo*), débats, fictions inspirées de cas réels (*Ecos del desierto*). Toutes les chaînes ont diffusé des émissions sur le 11 septembre et ses conséquences dans un souci manifeste d'impartialité et d'objectivité, laissant s'exprimer librement les opinions divergentes quant à ses causes mais portant un éclairage sans concession sur les violences exercées à l'encontre de la population. Elles ont connu avec ces programmes des succès commerciaux inattendus, qui traduisent un intérêt non seulement pour la période, mais surtout pour des représentations artistiques, cinématographiques ou littéraires réalistes et plus humaines que politisées. Elles donnent à voir une conscience qui a pris ses distances par rapport à des événements qui demeurent à l'inverse objets de déchirement pour la classe politique.

## L'IMPOSSIBLE RÉCONCILIATION DES ÉLITES POLITIQUES

Les débats au sein de la classe politique tranchent avec la vision relativement consensuelle de l'opinion publique sur la dictature et ses crimes. Cette commémoration a en effet réveillé des débats fortement conflictuels autour de la qualification du régime de Pinochet, de la demande de pardon pour les actes commis durant cette période et de l'organisation même des cérémonies.

---

<sup>4</sup> Expression employée par les détracteurs de cette vision pour dénoncer l'interprétation historique fallacieuse dont cette approche procède.

<sup>5</sup> « Encuesta Cooperativa: Más del 80 por ciento acusa que falta verdad y justicia », *Radio Cooperativa*, 9 septembre 2013.

<sup>6</sup> Résultats de l'enquête du CERC, « Barometro CERC. A cuarenta años del golpe militar », septembre 2013 ([www.cerc.cl/cph\\_upl/A\\_4\\_decadas\\_del\\_Golpe\\_Militar.pdf](http://www.cerc.cl/cph_upl/A_4_decadas_del_Golpe_Militar.pdf), consulté le 13 octobre 2013).

Les conflits mémoriels se cristallisent souvent autour de questions terminologiques. Dans le cas du Chili, la polémique sur la qualification de la période 1973-1990 a été relancée en 2011 lorsque le Conseil supérieur de l'éducation a entériné le remplacement du terme « dictature » par celui de « régime militaire » dans les programmes scolaires d'histoire. Cela peut paraître anodin, et relativement insignifiant du point de vue de l'analyse politique, mais au Chili, le terme « dictature » est clairement associé à une vision critique, de gauche, et l'expression « régime militaire » à une tentative de la droite de minimiser la nature profonde de ce pouvoir. Devant l'émotion suscitée, les professeurs ont finalement été laissés libres d'utiliser le terme de leur choix. Cette fracture est aussi apparue clairement en juin 2013 : durant les débats des primaires pour l'élection présidentielle, aucun des deux candidats de droite n'a accepté de prononcer le terme « dictature », préférant l'expression « régime militaire » afin de répondre aux attentes de leur base électorale.

Fin août, l'ouverture des discussions relatives au 11 septembre a été marquée par la demande de pardon de Hernan Larraín, un sénateur de l'Union démocratique indépendante (UDI), collaborateur civil de la dictature, « pour ce qu'il a fait, et pour avoir oublié ce qu'il devait faire ». Dans son camp, cette demande a été accueillie au mieux avec indifférence, parfois avec hostilité. La candidate de la coalition de droite pour l'élection présidentielle<sup>7</sup>, Evelyn Matthei, fille d'un général de la junte, s'est par exemple montrée clairement en désaccord avec cette démarche, déclarant « j'avais vingt ans lors du coup d'Etat, je n'ai pas à demander pardon<sup>8</sup> ». Pour décliner toute responsabilité, elle réduit ainsi la question de la dictature au seul coup d'Etat. Réalisant l'impact négatif de son propos, elle a d'ailleurs essayé d'en tempérer le sens dans les jours suivants.

A la suite de Larraín, le thème du pardon est devenu un *leitmotiv* des discussions sur le passé. Le sénateur socialiste Camilo Escalona, dirigeant étudiant durant l'UP, demande lui aussi pardon pour « avoir participé à la polarisation » antérieure au coup d'Etat<sup>9</sup>. L'ancien président Ricardo Lagos lui a énergiquement répondu qu'on ne pouvait mettre sur le même plan « des erreurs et des horreurs » et faire ainsi le jeu de la droite en accédant à la théorie du match nul<sup>10</sup>.

Pour d'autres acteurs politiques, c'est l'absence de demande de pardon qui pose question. Ainsi, les magistrats de la Cour suprême ont reconnu que leur institution avait « abandonné la tâche essentielle de protéger les droits fondamentaux » durant la dictature, mais n'ont pas demandé pardon pour autant<sup>11</sup>. Le journal *El Mercurio*, auquel le président Piñera lui-même a fait allusion en évoquant des médias ayant commis des erreurs, a lui aussi évité toute déclaration en ce sens. Plus surprenant, la Démocratie chrétienne (DC), dont la réconciliation avec les socialistes est au fondement de la coalition qui a lutté pour le retour à la démocratie, la Concertación, s'est aussi refusé à tout *mea culpa* sur son rôle dans le coup d'Etat<sup>12</sup>.

Toutes ces récriminations croisées, entre injonctions à s'excuser, refus polis ou indignés, et reproches pour les demandes de pardon formulées, ont fortement crispé l'atmosphère dans les jours précédents le 11 septembre. En plein préparatif de la cérémonie de commémoration à la Moneda, les déclarations

<sup>7</sup> Evelyn Matthei a remplacé le vainqueur des primaires, Pablo Longueira, après qu'il se soit retiré pour raisons médicales.

<sup>8</sup> « Evelyn Matthei: "Yo tenía 20 años cuando fue el golpe, no tengo por qué pedir perdón" », *El Mostrador*, 27 août 2013 ([www.elmostrador.cl/pais/2013/08/27/evelyn-matthei-sobre-el-golpe-militar-yo-tenia-20-anos-cuando-fue-el-golpe-no-tengo-por-que-pedir-perdon/](http://www.elmostrador.cl/pais/2013/08/27/evelyn-matthei-sobre-el-golpe-militar-yo-tenia-20-anos-cuando-fue-el-golpe-no-tengo-por-que-pedir-perdon/), consulté le 10 octobre 2013).

<sup>9</sup> « Escalona pide perdón por "ser parte de la polarización" en los años previos al golpe de Estado », *La Tercera*, 3 septembre 2013 ([www.latercera.com/noticia/politica/2013/09/674-540856-9-escalona-pide-perdon-por-ser-parte-de-la-polarizacion-en-los-anos-previos-al.shtml](http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/09/674-540856-9-escalona-pide-perdon-por-ser-parte-de-la-polarizacion-en-los-anos-previos-al.shtml), consulté le 10 octobre 2013).

<sup>10</sup> « Ricardo Lagos sale al paso de Escalona y dice "¡no señor! No hay que pedir perdón por lo que hizo Allende" », *El Mostrador*, 6 septembre 2013 ([www.elmostrador.cl/pais/2013/09/06/ricardo-lagos-no-senor-no-hay-que-pedir-perdon-por-lo-que-hizo-allende/](http://www.elmostrador.cl/pais/2013/09/06/ricardo-lagos-no-senor-no-hay-que-pedir-perdon-por-lo-que-hizo-allende/), consulté le 10 octobre 2013).

<sup>11</sup> J. Molina Sanhueza, « Corte Suprema no pide perdón, pero reconoce "omisión de jueces de la época" para evitar violaciones a los DDHH en dictadura », *The Clinic Online*, 6 septembre 2013 ([www.theclinic.cl/2013/09/06/corte-suprema-no-pide-perdon-pero-reconoce-omision-de-jueces-de-la-epoca-para-evitar-violaciones-a-los-ddhh-en-dictadura/](http://www.theclinic.cl/2013/09/06/corte-suprema-no-pide-perdon-pero-reconoce-omision-de-jueces-de-la-epoca-para-evitar-violaciones-a-los-ddhh-en-dictadura/), consulté le 10 octobre 2013).

<sup>12</sup> Hormis quelques exceptions, la DC n'a pas condamné le coup d'Etat avant 1974.

du président de la République sur le rôle des « complices passifs, qui savaient et n'ont rien fait, ou n'ont pas voulu savoir<sup>13</sup> » ont fait monter la tension parmi ses propres alliés, sans parvenir pour autant à convaincre l'opposition de participer à cet « événement républicain ». Finalement, Piñera a renoncé à faire mention des complicités passives ou à prononcer le terme dictature. La cérémonie est restée très protocolaire, centrée sur le coup d'Etat lui-même et marquée par l'absence des victimes de la dictature.

Au contraire, la candidate Michelle Bachelet et les dirigeants de la coalition Nouvelle majorité<sup>14</sup> qui la soutient ont commémoré cette date en rendant hommage aux victimes, à travers Ana González, fondatrice de l'Association des familles de détenus-disparus (AFDD), dont le mari, deux fils et la belle-fille furent assassinés durant la dictature, et à ceux qui les ont défendus, représentés par Andrés Aylwin, avocat du Vicariat de la solidarité. Les différences de style et de contenu entre les deux cérémonies témoignent des clivages profonds et vivaces qui traversent la classe politique. Cependant, ces derniers ne doivent pas être interprétés comme le signe d'une société bloquée sur son passé mais comme les marqueurs de dynamiques propres au personnel politique de haut niveau.

## CONCLUSION

La mémoire du coup d'Etat du 11 septembre 1973, et des dix-sept ans de dictature qui suivirent, est donc encore un objet de controverse. La droite politique a certes cessé de défendre Pinochet à outrance mais elle ne parvient pas à mettre à distance un passé auquel une bonne partie de ses dirigeants actuels a pris part<sup>15</sup>. C'est pourquoi le sujet reste très polémique. Ceci dit, l'opinion publique évolue plus vite que les dirigeants du pays<sup>16</sup>. Ainsi, la droite semble inexorablement vouée à perdre cette bataille de la mémoire, comme l'atteste la conscience collective qui émerge de productions artistiques et journalistiques grand public mettant en scène ces épisodes historiques, qui ont connu un large succès ces dernières années.

On peut certes essayer de comprendre cette crispation des élites en se tenant aux seules séquelles du coup d'Etat et de la dictature. Cependant, elle peut aussi traduire les craintes de la droite quant au destin de l'héritage de la dictature. Parmi les grandes transformations mises en œuvre durant cette période, en particulier le recours au marché dans le domaine des politiques sociales<sup>17</sup>, nombreuses sont celles qui ont toujours souffert d'un déficit de légitimité qui n'a fait que s'accroître avec le temps. Les mobilisations qui se succèdent depuis 2011 dénoncent les conséquences de la mainmise du secteur privé sur l'éducation mais aussi sur la santé, les retraites ou l'énergie. Par ailleurs, la revendication d'une nouvelle Constitution<sup>18</sup> s'est amplifiée, à tel point que Michelle Bachelet en a fait une promesse de campagne.

---

<sup>13</sup> F. Torrealba, G. Turner, « Presidente Sebastián Piñera y su juicio a 40 años del Golpe: "Hubo muchos que fueron cómplices pasivos: que sabían y no hicieron nada o no quisieron saber" », *La Tercera*, 31 août 2013 ([www.latercera.com/noticia/politica/2013/08/674-540379-9-pinera-y-los-40-anos-del-golpe-hubo-muchos-que-fueron-compllices-pasivos.shtml](http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/08/674-540379-9-pinera-y-los-40-anos-del-golpe-hubo-muchos-que-fueron-compllices-pasivos.shtml)), consulté le 10 octobre).

<sup>14</sup> Il s'agit des partis de la Concertación, auxquels s'ajoutent le Parti communiste, qui n'avait pas participé à l'alliance de gouvernement entre 1990 et 2010, et le Mouvement ample social.

<sup>15</sup> Bien que nombre de dirigeants de l'actuelle opposition, Bachelet en tête, aient été des victimes et/ou opposants notoires, ils semblent plus à même de mettre à distance ce passé, probablement car son interprétation est claire à leurs yeux.

<sup>16</sup> De ce point de vue, ce pourrait être un symptôme supplémentaire de la crise de représentation qui touche le système politique.

<sup>17</sup> Durant les années 1980, le système de retraite par répartition a été remplacé par un système par capitalisation, aux mains de compagnies privées, les administrateurs de fonds de pensions. De même, l'assurance-maladie a été en partie privatisée, avec l'essor des instituts prévisionnels de santé, et le secteur privé a fortement augmenté sa participation dans l'éducation, tant dans les cycles primaires et secondaires que supérieurs.

<sup>18</sup> Celle en vigueur a été ratifiée en 1980, en pleine dictature, par un plébiscite réalisé en l'absence même de listes électorales.

Le malaise de la droite sur ces sujets repose donc aussi sur la peur de voir cette défaite dans la bataille de la mémoire se traduire par d'autres échecs, dans des domaines plus concrets. Les ambiguïtés de la droite laissent planer un doute quant à sa réaction à une possible nouvelle polarisation. Il ne s'agit pas du tout d'évoquer la possibilité d'un nouveau coup d'Etat, la politique chilienne actuelle ne laisse rien présager de tel, mais plutôt de bien montrer comment, subjectivement, le coup d'Etat de 1973 se constitue comme acte fondateur et référence indépassable de la politique chilienne. La nouvelle présidente Bachelet, offensive sur le plan social, peut s'attendre à voir ressurgir obstinément ce passé tragique et, pour certains, encore conflictuel.

## 1973, le coup d'Etat en Uruguay : des mémoires à vif, une histoire à écrire

Damien Larrouqué

Le 27 juin 2013, à l'occasion du quarantième anniversaire du coup d'Etat, députés et sénateurs uruguayens se sont réunis en Assemblée générale pour réaffirmer leur attachement aux valeurs démocratiques. Cette session parlementaire extraordinaire a été présidée par le chef de l'Etat en personne, José Mujica, membre repentini du Mouvement de libération nationale-Tupamaros (MLN-T) et ex-otage de la dictature (1973-1985).

Lors de cette cérémonie solennelle, les déclarations surprises de Ope Pasquet, sénateur du Parti colorado (libéral/conservateur) ont suscité la polémique et dégénéré en crise politique interne. Soutenu par quelques-uns, fustigé par beaucoup d'autres, il a ainsi reconnu la responsabilité de son parti dans l'avènement de la dictature. Elu président dans des conditions frauduleuses en 1971, Juan María Bordaberry, l'un des candidats du Parti colorado, restera dans l'histoire comme l'auteur du décret sanctionnant la dissolution du Parlement dans la matinée du 27 juin 1973. Au lendemain de cette repentance publique, le propre fils du président honni, le très droitier Pedro Bordaberry, leader de la branche majoritaire du Parti colorado baptisée *Vamos Uruguay*, a fait savoir qu'il n'approuvait pas les déclarations de l'un de ses colistiers. Plutôt que de chercher des responsables et de « discuter les événements d'un passé de plus de quarante ans », il est selon lui préférable de se concentrer sur la construction de « l'Uruguay démocratique des cinquante prochaines années ». Le sénateur Pasquet a par ailleurs été copieusement critiqué par l'ancien président de la République Jorge Batlle (2000-2005), lui aussi membre du Parti colorado, pour sa lecture partielle de l'histoire. Il lui a reproché de ne pas avoir rappelé que le vice-président colorado de l'époque avait, pour sa part, refusé de livrer le pays aux militaires et qu'une ultime déclaration du comité exécutif du parti avait dénoncé la rupture démocratique. Historien à ses heures, l'ancien président colorado Julio María Sanguinetti (1985-1990 et 1995-2000) a quant à lui présenté l'artisan du coup d'Etat comme un outsider sans trajectoire partisane, un leader ruraliste peu convaincu des traditions libérales uruguayennes ; en d'autres termes, un quasi-transfuge du Parti national (agrarien/conservateur). Le sénateur Pasquet a également été vilipendé par la famille du leader colorado Pacheco Areco (1967-1971) sous la coupe duquel ce petit pays, qui compte aujourd'hui trois millions et demi d'habitants et qui a longtemps été considéré comme « la Suisse de l'Amérique latine », a basculé dans l'autoritarisme.

Ainsi, cet épisode en témoigne, l'« histoire récente uruguayenne » qui court de la fin des années 1960 jusqu'au milieu des années 1980 est si polémique qu'elle reste définitivement à écrire<sup>1</sup>. A droite, on se range aisément derrière la fameuse « théorie des deux démons », selon laquelle s'il n'y avait pas eu de guérilla tupamara pour exciter l'ardeur nationaliste des militaires, il n'y aurait pas eu de coup d'Etat. Battue en brèche par des travaux contemporains, elle a été et reste perçue comme une construction historique essentielle à la reconfiguration démocratique postdictatoriale.

### LA THÉORIE DES DEUX DÉMONS : LE MYTHE FONDATEUR DE LA NOUVELLE DÉMOCRATIE URUGUAYENNE

Importée d'Argentine à l'heure de la transition démocratique, encore défendue bec et ongles par plusieurs personnalités de premier plan – dont les anciens présidents conservateurs Luis Alberto Lacalle

<sup>1</sup> C. Demasi, « El debate sobre la historia reciente en Uruguay », in E. Bohoslavsky et al., *Problemas de historia reciente del Cono Sur. Volumen I*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, pp. 37-55.



(1990-1995) et surtout Julio María Sanguinetti<sup>2</sup> – la théorie des deux démons se fonde sur une relecture très manichéenne de l'histoire. Elle identifie deux coupables idéaux, responsables indirects du coup d'Etat : d'un côté, la guérilla tupamara qui cherchait à instaurer une révolution de type cubain en Uruguay et, de l'autre, la frange la plus autoritaire de l'armée formée à la lutte antissubversive par les attachés militaires des Etats-Unis. Elle élude au passage la responsabilité des partis politiques traditionnels dans le verrouillage du jeu partisan et omet de reconnaître le durcissement croissant de la répression politique dès la fin des années 1960. Vu sous cet angle, le coup d'Etat de juin 1973 ne serait que la malheureuse conséquence de la radicalisation politique et sociale engendrée, au mépris de l'ancrage séculaire de la démocratie uruguayenne, par une poignée d'extrémistes internationalistes des deux bords.

La théorie des deux démons n'a jamais été acceptée par le Front ample, la coalition de gauche au pouvoir depuis 2005, ni par les organisations de défense des droits de l'homme qui lui sont proches. Elle implique en effet une conception très ambiguë de la violence politique des années 1960-1970<sup>3</sup>. Attribuant aux Tupamaros une logistique surdimensionnée, elle met sur un pied d'égalité la stratégie de harcèlement et d'usure de la guérilla (escarmouches, kidnappings de diplomates, etc.) et le terrorisme d'Etat. S'il est très difficile d'estimer le nombre de victimes imputables directement à cette guérilla urbaine – les organisations d'extrême droite en recensent une soixantaine – elle reste sans commune mesure avec les 300 morts ou disparus de la dictature et ses quelque 50 000 prisonniers politiques<sup>4</sup>. Beaucoup moins meurtrière que ses consœurs argentine (30 000 disparus) et chilienne (plus de 3 000 morts), la dictature uruguayenne a néanmoins été, en proportion de la population, plus massivement répressive<sup>5</sup>. La torture était ainsi systématiquement pratiquée dès 1972.

Aussi saugrenu que cela puisse paraître, des recherches récentes ont montré qu'afin de modérer les exactions de part et d'autre, les « deux démons » ont maintenu avant, pendant et après la dictature un certain nombre de contacts inavoués et mené de discrètes négociations<sup>6</sup>. Moins historique que politique, la théorie des deux démons visait à redorer le blason d'un système politico-électoral mis à mal par deux décennies de violence. Interprétation biaisée de l'histoire récente, elle a été à la démocratie uruguayenne recouverte ce que fut le mythe du *résistancialisme* gaulliste pour la France se relevant des années noires<sup>7</sup>. Bien que le contexte soit différent, cette théorie fonctionne sur les mêmes ressorts : il s'agit d'une relecture historique prônée, au sortir d'un régime autoritaire, par des acteurs aux vues plutôt conservatrices, mais cependant motivés par une volonté de réconciliation nationale.

---

<sup>2</sup> A. De Giorgi, « Pasado reciente y mitologías (re)fundacionales en Uruguay. Un análisis de los discursos presidenciales de Julio María Sanguinetti (1985) y Tabaré Vázquez (2005-2006) », in E. Bohoslavsky et al., *op. cit.*, pp. 147-169.

<sup>3</sup> M. Iglesias, « El "Día del nunca más" en Uruguay (2006-2007): estrategias políticas y luchas interpretativas sobre la violencia política durante las décadas de 1960 y 1970 », in E. Bohoslavsky et al., *op.cit.*, pp. 171-189.

<sup>4</sup> D. Garibay, B. Marques-Pereira, *La politique en Amérique latine. Histories, institutions et citoyennetés*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 81.

<sup>5</sup> J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 152.

<sup>6</sup> A. Lessa, *Estado de guerra. De la gestación del Golpe del 73 a la caída de Bordaberry*, Montevideo, Editorial Sudamericana Uruguay, 2013 [2010], chapitre 2 ; A. Alfonso, *Los dos demonios*, Montevideo, Editorial Planeta, 2012, pp. 28-59. En français : A. Labrousse, *Les Tupamaros. Des armes aux urnes*, Monaco, Editions du Rocher, 2009, pp. 162-174.

<sup>7</sup> A défaut de ne pouvoir s'engager physiquement aux côtés des résistants, la grande majorité de la population française aurait massivement soutenu leurs opérations plutôt que de s'être montrée attentiste, voire pire, collaborationniste. Ce mythe politique a servi à poser les bases de la reconstruction nationale après la « parenthèse » de Vichy. Cf. H. Rousso, *Le syndrome de Vichy. De 1944 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990.

## LE CHEMINEMENT VERS LA DICTATURE : « LE COUP D'ÉTAT LE PLUS LONG DE L'HISTOIRE<sup>8</sup> » ?

On peut difficilement imputer la responsabilité directe du coup d'Etat à l'action subversive des Tupamaros dans la mesure où le mouvement a été démantelé dès 1972<sup>9</sup>. Pour expliquer le coup d'Etat, il serait plus judicieux d'évoquer une autonomisation croissante des forces armées par rapport au pouvoir civil initiée plusieurs mois voire plusieurs années auparavant. Approuvée à trois reprises au moins à partir de 1970, la suspension temporaire des libertés fondamentales accorde aux forces de l'ordre une caution morale pour durcir la répression. S'instaure alors un climat de relative impunité. En février 1973, la nomination par Bordaberry d'un nouveau ministre de la Défense, soutenu par la marine, suscite l'insubordination des deux autres corps de l'armée. Après quelques jours sous haute tension, le conflit civilo-militaire se conclut par la signature du pacte de Boiso Lanza, à travers lequel le président accepte de partager le pouvoir exécutif avec les militaires. Y compris à l'extrême gauche, d'aucuns croient voir se profiler alors, sur le modèle péruvien, un régime militaire d'inspiration progressiste. La répression qui s'abat sur l'administration, les partis politiques et les syndicats au lendemain du coup d'Etat douche les illusions. En 1976, le président séditieux sera, à son tour, déposé par la junte.

Quoi qu'il en soit, l'arrivée de la dictature en Uruguay n'est pas étrangère à un phénomène de contagion régionale. Dans un climat international envenimé par la guerre froide, l'autoritarisme militaire apparaît comme la solution préventive à la subversion castriste. Alors qu'au Chili, les militaires ourdissent le renversement d'Allende, la Bolivie, le Paraguay et surtout le puissant Brésil sont déjà sous la coupe des généraux. En outre, l'Uruguay connaît depuis le milieu des années 1960 une polarisation sociale inédite dans un pays habitué au consensus démocratique : à l'agitation étudiante répondent les agressions violentes des groupuscules d'extrême droite. Le mouvement Tupamaros ne saurait d'ailleurs être la source de cette effervescence politique et sociale ; il n'en est qu'une composante. Ce climat explosif s'expliquerait plutôt par l'incapacité de l'Etat-providence uruguayen à accompagner les transformations socio-économiques consécutives à la Seconde Guerre mondiale. Concurrencé par les politiques protectionnistes occidentales, le modèle économique fondé sur l'agro-exportation montre des signes de faiblesses depuis le milieu des années 1950. Eprouvant déjà des difficultés à se financer, l'Etat est sclérosé par les pratiques clientélistes et tend à apparaître comme une institution parasitaire. Objet des mécontentements populaires, la loi électorale qui a conduit au pouvoir le président autoritaire Bordaberry contre une large majorité de la population<sup>10</sup> a fini par délégitimer un système politique et social à bout de souffle. Dans ces conditions, une sortie de crise par la voie démocratique semblait malheureusement peu probable.

## L'UN DES DEUX DÉMONS À LA TÊTE DU PAYS

En 2005, l'arrivée de la gauche au pouvoir en la personne du très respecté docteur Tabaré Vázquez et, plus encore, sa reconduite en 2010 sous la houlette de l'ancien guérillero José Mujica ont fait craindre aux militaires une remise en cause radicale des fondements de la « démocratie pactée<sup>11</sup> ».

---

<sup>8</sup> V. Martinez, *Tiempos de dictadura 1973/1985. Hechos, voces, documentos. La represión y la resistenciadía a día*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2005, introduction et chapitre 1.

<sup>9</sup> A. Marchesi, « Tupamaros et dictature : débats sur le coup d'Etat de 1973 en Uruguay », *Vingtième Siècle*, n° 105, 2010, pp. 57-69 ; A. Labrousse, « Les Tupamaros : de la lutte armée à la voie électorale (1964-2009) », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 74, 2009, pp. 17-35.

<sup>10</sup> Cf. D. Larrouqué, « La Ley de Lemas : une curiosité politico-électorale uruguayenne », in *Le plan Ceibal en Uruguay : un exemple de bonne gouvernance ?*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 169-171.

<sup>11</sup> J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, op. cit.*, chapitres 6 et 10 ; G. O'Donnell, P. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010, chapitre 4.

Promoteur de la cohésion nationale, Mujica s'est pourtant toujours montré l'un des plus fervents partisans de la loi d'amnistie<sup>12</sup>. En rien revancharde, son attitude très conciliatrice envers les militaires est symptomatique d'une forme de refoulement d'« un passé qui ne passe toujours pas » pour une partie de la classe politique uruguayenne.

Comme l'a montré le politiste Nicolas Monceau à travers le cas turc, tout coup d'Etat constitue définitivement un des éléments de la matrice qui façonne une génération politique<sup>13</sup>. Qu'elle soit de droite ou de gauche, cette génération politique qui a connu la dictature et qui a surtout vécu le processus de détérioration démocratique préalable, semble avoir décidé de refermer le chapitre le plus sombre de l'histoire contemporaine uruguayenne, sans même avoir pris le temps de l'écrire sereinement. Car, protagonistes hier, souvent acteurs aujourd'hui encore, trop nombreuses sont les personnalités politiques à porter un regard personnel sur ce passé douloureux, à s'en faire les interprètes, au mépris de l'objectivité de l'historien à laquelle ils aspirent pourtant<sup>14</sup>. Mémoires vives, témoignages engagés et souvenirs traumatiques se télescopent. Les récits polémiques qu'ils produisent prouvent que, même quarante ans après les faits, cette histoire demeure d'actualité.

---

<sup>12</sup> Lors du pacte du Club Naval d'août 1984, les militaires et les forces politiques autorisées ont négocié les conditions du retour à la démocratie. Votée en décembre 1986, la fameuse *Ley de Caducidad* ou loi d'amnistie en constitue la pierre d'achoppement. Elle a depuis connu des rebondissements. Approuvée une première fois par référendum en 1989, reconfirmée dix ans plus tard, elle est finalement révoquée sous pression internationale en octobre 2011, avant d'être – dernier coup de théâtre en date – rétablie dans les faits par la Cour suprême qui a jugé inconstitutionnel le caractère imprescriptible des crimes de la dictature (février 2013).

<sup>13</sup> N. Monceau, « Le rôle des coups d'Etat militaires dans la formation et la trajectoire des générations politiques. L'exemple de la génération 68 en Turquie », *Revue internationale de science politique comparée*, vol. 16, n° 2, 2009, p. 222.

<sup>14</sup> J. M. Sanguinetti, *La reconquista: proceso de la restauración democrática en Uruguay (1980-1990)*, Montevideo, Taurus, 2012, introduction.

## **Pacification, dépendance et diplomatie continentale. L'héritage du Groupe de Contadora (1983) en Amérique centrale**

**Kevin Parthenay**

Durant les années 1980, un conflit civil armé s'est progressivement étendu à l'ensemble de l'isthme centraméricain à la suite de la révolution sandiniste au Nicaragua. Le Salvador, le Guatemala et le Nicaragua ont été les Etats les plus touchés par la confrontation entre les forces militaires et les mouvements insurrectionnels. Cette « décennie perdue » fit dans chaque pays des milliers de morts ainsi que des centaines de milliers de réfugiés et déplacés. En 1986, cette page de l'histoire centraméricaine commence à se tourner avec l'appel d'Esquipulas lancé par le président guatémaltèque Vinicio Cerezo. La reprise du dialogue par les chefs d'Etats centraméricains, le leadership politique et la force de la coopération intergouvernementale ont permis de trouver une solution régionale au conflit qui rongait alors la région. Il faut toutefois garder à l'esprit que la résolution de cette crise est l'aboutissement de multiples tentatives diplomatiques avortées durant cette séquence 1979-1986, dont l'initiative de Contadora (1983). Plus qu'un coup de poker diplomatique, elle préfigure de nombreux changements structurels qui caractériseront l'entrée de l'Amérique centrale dans la décennie 1990, et au-delà dans le *xxi*<sup>e</sup> siècle.

### **RETOUR SUR LES ÉVÉNEMENTS**

Les racines de l'initiative de Contadora remonte à la déclaration franco-mexicaine du 28 août 1981 reconnaissant la guérilla salvadorienne, le Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), comme une « force politique représentative ». Par cette déclaration, l'attention de l'opinion internationale est attirée sur un conflit alors méconnu. Aujourd'hui encore, un grand nombre d'acteurs la considèrent comme l'origine du processus de paix initié dans la région à la fin de la décennie 1980, en particulier le Salvador. A la suite de cette déclaration que certains pays latino-américains ont qualifié d'ingérence manifeste, plusieurs tentatives se succèdent : un plan d'assistance pour la région proposé par le président américain Ronald Reagan (initiative du bassin caribéen, 1982) ou encore la création d'une Commission nationale bipartite pour l'Amérique centrale, autrement appelée Commission Kissinger (1983). A défaut d'apporter la paix, ces plans administrent la preuve de l'incapacité des Etats-Unis à intervenir efficacement dans la région, notamment en raison des obstacles dressés par le Congrès.

A partir de 1982, et notamment dans le prolongement de la déclaration franco-mexicaine, des initiatives de médiations proprement latino-américaines se multiplient, notamment de la part du Panama et du Mexique à l'occasion de la tenue de la Commission permanente des partis politiques d'Amérique latine et des Caraïbes (COPPPAL) à La Paz en octobre 1982. Les présidents panaméens et mexicains décident ensuite de « développer des actions communes pour chercher l'apaisement des tensions, la paix et la conciliation en Amérique centrale<sup>1</sup> ». Pour cela, ils convient le Brésil, la Bolivie, la Colombie, l'Equateur et le Venezuela à une réunion sur l'île de Contadora (Panama), les 8 et 9 janvier 1983. Seuls le Venezuela, le Mexique, la Colombie et le Panama se réunissent et forment ainsi le Groupe de Contadora.

Alors que dans le même temps, l'administration Reagan continue de chercher des solutions au conflit, la formation du Groupe de Contadora marque une véritable rupture diplomatique et politique.

---

<sup>1</sup> C. Murillo, *Paz en Centroamérica de Nassau a Esquipulas*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, Fundación Arias para la Paz, 1999, p. 149.

## L'INITIATIVE DE CONTADORA : UNE RUPTURE

Pour bien mesurer l'ampleur de cette rupture, deux précisions sont nécessaires. Tout d'abord, le conflit centraméricain s'inscrit indéniablement dans une logique de guerre froide. La structuration des forces en conflit au Nicaragua en est le principal révélateur, les soviétiques soutenant les sandinistes et les Etats-Unis, la contre-revolution (*contra*). Ensuite, l'Amérique centrale est historiquement considérée par les Etats-Unis comme leur pré carré. Qu'il s'agisse des ressources financières ou de la culture politique des Etats centraméricains, la présence et l'attitude du voisin nord-américain est structurante pour comprendre les évolutions politiques de la région. A ce titre, de nombreux épisodes du conflit ont vu l'intervention des Etats-Unis, comme en témoigne, dans le cas qui nous occupe, l'initiative bilatérale Etats-Unis/Nicaragua (1981) ou encore l'initiative du bassin caribéen de Reagan. Considérant cette influence prédominante de Washington, les initiatives telles que la déclaration franco-mexicaine, la COPPPAL et la formation du Groupe de Contadora constituent de véritables ruptures d'ordre diplomatique. En effet, l'initiative de Contadora s'inscrit dans un contexte de « malentendus transatlantiques<sup>2</sup> » et les Etats d'Amérique centrale en profitent pour s'ouvrir aux nations européennes et se soustraire à l'omniprésence de l'envahissant voisin nord-américain. La réalité politique centraméricaine se complexifie alors au gré de la pluralisation des influences extérieures.

Ainsi, la rupture s'opère à plusieurs niveaux. Elle résulte en premier lieu de l'idée que le conflit régional peut trouver une solution régionale. En effet, cette audacieuse initiative diplomatique véhicule l'idée que l'Amérique latine peut résoudre le conflit centraméricain<sup>3</sup>. A l'heure où se développent les coopérations Sud-Sud, il est bon de rappeler que l'initiative de Contadora constitue un acte de médiation orchestré par des Etats du Sud pour des Etats du Sud. La pacification peut se faire sans ingérence ni intervention des Etats-Unis. C'est là une rupture radicale compte tenu de l'histoire et de la culture politique centraméricaine.

Le Groupe de Contadora apporte en second lieu une réponse innovante et multidimensionnelle à la crise centraméricaine, restaurant la confiance, projetant le développement économique des nations et mettant en place des mécanismes d'aide extérieure. Aussi, la proposition du Mexique, du Venezuela, du Panama et de la Colombie permet de canaliser les tensions afin de prévenir une escalade militaire. Par ailleurs, elle ouvre la porte à de nouvelles relations diplomatiques (et économiques) en favorisant l'intensification du dialogue avec les Etats européens, un dialogue qui s'institutionnalise une année plus tard avec la signature de la déclaration de San José (septembre 1984).

Cette initiative constitue une rupture au regard de ce que Jean Leca nomme le « tiers extérieur »<sup>4</sup>. Cet élément de repérage du politique nous aide à prendre la mesure du changement opéré par la création de ce groupe ainsi que ses implications de long terme, et donc à mieux comprendre la réalité politique contemporaine de l'Amérique centrale. Il y a en effet basculement d'un tiers extérieur à une pluralité de tiers extérieurs. Un regard rétrospectif sur le processus de pacification permet de constater que le leadership politique du début de la décennie 1990 n'a été qu'une brève séquence politique enchâssée dans une continuité marquée par la dépendance. Avec le Groupe de Contadora, c'est un nouveau système d'arbitrage et de régulation de la société qui s'instaure. L'Amérique centrale accueille d'autres soutiens, d'autres influences. La dépendance qui en découle, financière autant que politique, n'en est que plus diffuse, subtile. Si l'acte de Contadora, une « déclaration d'objectifs » composée de vingt et un points signée en septembre 1984, est une des clés de la pacification, il engage le destin de la région dans la détermination d'une relation plus complexe à l'égard de tiers extérieurs qui achèvent de

---

<sup>2</sup> A. Rouquié, *Guerra y paz en América Central*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 271.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 272.

<sup>4</sup> Cette notion renvoie à un élément d'extériorité permettant d'intervenir dans le rapport de force déterminant le politique. J. Leca, « Le repérage du politique », *Projet*, n° 71, 1973, pp. 11-24.

déposséder la région des leviers de la régulation politique. De fait, la réalité centraméricaine est autant marquée par la dépendance financière à l'égard des bailleurs internationaux que par l'incapacité des Etats à endosser leur rôle de régulateur. Ce système de causalité croisée engage un processus de dépérissement des Etats les plaçant sur un spectre allant de la parapolitique, qui se traduit par l'essor de la criminalité organisée, à l'externalisation de la régulation, comme le prouve une gouvernance régionale émergente dominée par les bailleurs et les organisations financières internationales.

En résumé, cette initiative diplomatique aventureuse a contribué à initier un processus non anticipé de restructuration de la dépendance de l'isthme centraméricain.

## LE BILAN CONTEMPORAIN D'UNE RUPTURE

Plusieurs événements de commémoration ont été organisés en 2013 en Amérique latine pour marquer les trente ans de l'initiative de Contadora. Au-delà du symbole politique et diplomatique, il convient de mesurer les progrès accomplis par rapport aux objectifs visés à l'époque en matière de pacification (qu'en est-il des conflits inter et intra-étatiques ?), de dépendance (qu'en est-il de l'influence extérieure en Amérique centrale ?) et de diplomatie continentale (qu'en est-il des coopérations avec les pays latino-américains ?).

Concernant la pacification, le bilan est relativement positif. Depuis la fin de la crise régionale des années 1980, seuls les conflits frontaliers ont perturbé la stabilité des relations apaisées entre Etats centraméricains, le plus récent opposant le Costa Rica et le Nicaragua<sup>5</sup>. A l'échelle interne, le bilan est plus mitigé si l'on considère les taux extrêmement élevés de violence criminelle de la quasi-totalité des Etats de la région et les crises institutionnelles et politiques qui ont touché successivement le Honduras (coup d'Etat de juillet 2009) et le Salvador (crise entre les pouvoirs judiciaires et législatif en juillet 2011).

L'influence extérieure demeure une réalité structurante en Amérique centrale. Disposant de faibles ressources de régulation en raison des difficultés structurelles de captation fiscale, les Etats centraméricains se retrouvent dans une situation de dépendance à l'égard des ressources extérieures. Si l'aide des organismes internationaux (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, Union européenne, etc.) est importante, bien que variable selon les pays, on constate que l'un des principaux réflexes diplomatiques des chefs d'Etats centraméricains est le recours à l'aide extérieure. On signalera à cet égard le groupe consultatif de Madrid activé en 2001 à la suite du l'ouragan Mitch ou encore la réactivation d'un groupe consultatif composé de cinquante « pays amis et organisations internationales » en 2012, à la suite de la tempête E-12. L'état de crise, à défaut de pouvoir parler depuis les années 1980 de véritables « conflits », constitue un révélateur du poids persistant de l'influence extérieure, moins directe que par le passé mais tout aussi cruciale pour les acteurs de la région, Etats et société civile confondus.

Enfin, plusieurs indicateurs attestent de la vitalité de la diplomatie continentale. Le fait que le Brésil fasse le choix d'une diplomatie pragmatique tournée vers l'Amérique du Sud avec la création de l'Union des nations sud-américaines (Unasur) est un premier signe. La création en 2009 de la Communauté d'Etats latino-américains et caribéens (Celac), qui constitue une articulation continentale des Etats marquant un tournant dans les relations avec les Etats-Unis, en est un autre. L'Amérique centrale ne reste pas en marge de ce processus, les relations avec ses voisins caribéens et du sud sont en constante évolution. Preuve en est l'intensification du dialogue entre le Système d'intégration

---

<sup>5</sup> Voir K. Parthenay, « Différend territorial et intégration centraméricaine : le conflit de l'île Calero », *Les Etudes du CERJ*, n° 179-180, décembre 2011.

d'Amérique centrale (SICA) et le Marché commun du sud (Mercosur) ou le rapprochement des Etats de la région vis-à-vis du Brésil<sup>6</sup>, de la Colombie ou du Pérou, notamment à travers des accords de libre-échange. Par ailleurs, lors du coup d'Etat hondurien, les seules propositions de bons offices sont venues d'Etats voisins (Costa Rica, Salvador, Guatemala, Mexique) et non de puissances étrangères. A de nombreux égards, il semblerait que la dynamique de distanciation à l'égard des Etats-Unis, engagée avec l'initiative de Contadora, et de rapprochement des pays latino-américains nourrisse un nouvel état d'esprit visant, pour reprendre les termes de la déclaration de Salvador de Bahia (16-17 décembre 2008), à « promouvoir l'articulation et la convergence d'actions, au moyen de l'échange d'expériences et l'identification de domaines de coopération entre les différents mécanismes d'intégration, sur la base des principes de solidarité, flexibilité, pluralisme, diversité, complémentarité d'action et participation volontaire aux initiatives considérées<sup>7</sup> ».

---

<sup>6</sup> K. Parthenay, « L'intégration régionale en Amérique centrale : une sociologie politique du changement (1991-2012) », thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris, juillet 2013.

<sup>7</sup> O. Dabène, « La communauté d'Etats latino-américains et caribéens (Celac) », *Le Monde*, 6 mars 2012.

## **Le Parti des travailleurs au Brésil : une décennie au pouvoir (2003-2013)**

**Frédéric Louault**

Le 1<sup>er</sup> janvier 2013, la présidente Dilma Rousseff achève sa deuxième année de mandat, et le Parti des travailleurs (PT), sa dixième année à la tête du gouvernement fédéral. Malgré un ralentissement de la croissance économique, rien ne semble pouvoir arrêter la dynamique initiée en 2003 par le président Lula : 79 % des Brésiliens approuvent la gestion de Dilma Rousseff et 63 % ont une opinion positive de l'action de son gouvernement. Mais quelques mois plus tard, l'émergence d'un puissant mouvement de protestation surprend les élites politiques – au niveau fédéral comme au niveau local – et vient contrarier la routine gouvernementale. Cette contestation est paradoxale. D'un côté, elle est présentée comme un signe de vitalité démocratique qui couronne en quelque sorte le travail d'intégration socio-économique – mais aussi politique – engagé par les pouvoirs publics. On retrouve ainsi, parmi les secteurs qui se sont mobilisés en juin et juillet 2013, les groupes sociaux qui ont bénéficié des politiques mises en œuvre par les gouvernements du PT (la classe moyenne émergente). D'un autre côté, elle met à jour certaines limites du schéma de développement porté par le PT et incarné par Lula et Dilma Rousseff, ainsi que les insuffisances des réformes engagées ces dix dernières années. Alors que certains secteurs estiment avoir été oubliés par les pouvoirs publics (en particulier parmi les classes moyennes stabilisées), les bénéficiaires des programmes de redistribution et d'inclusion se projettent dorénavant à moyen terme. Ils en demandent plus et plus vite. Ils craignent avant tout de voir l'amélioration récente de leurs conditions de vie se dissoudre en cas de crise économique, et souhaiteraient pouvoir compter sur des politiques publiques plus efficaces et mieux adaptées à leurs besoins (par exemple en ce qui concerne l'accès aux soins et à l'éducation). Ce mouvement de contestation offre une occasion d'évaluer, dans les lignes qui suivent, certaines caractéristiques du modèle d'intégration socio-économique développé par les gouvernements du PT depuis 2003. Le bilan de dix années du PT au pouvoir révèle également les limites de l'action gouvernementale relative à l'adoption de réformes plus profondes, en particulier au niveau de l'organisation du jeu politique.

### **UN CYCLE DE CROISSANCE ÉCONOMIQUE**

A la veille des élections générales de 2010, alors que nous dressions un bilan des deux mandats de Lula à la tête du pays (2003-2006 et 2007-2010), nous avons souligné la stabilité des indicateurs macro-économiques et les effets induits par l'approfondissement des programmes de (re)distribution – en particulier le programme de transfert conditionné Bolsa Família (bourse famille) – en termes de lutte contre la pauvreté<sup>1</sup>. L'arrivée au pouvoir de Dilma Rousseff en janvier 2011 laissait présager une grande continuité dans la conduite des politiques économiques et sociales. Deux ans plus tard, plusieurs signes de fragilité sont toutefois perceptibles. Les principales inquiétudes concernent la tenue des équilibres macroéconomiques (maintien de la croissance, maîtrise de l'inflation et du taux de change). S'agit-il d'un simple ralentissement conjoncturel ou bien est-ce la fin d'un cycle économique, l'épuisement d'une « formule » de développement qui s'est appuyée durant dix ans sur un environnement

---

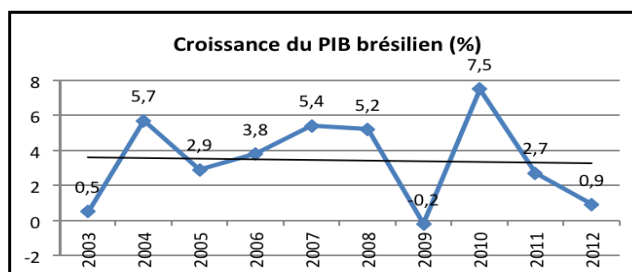
<sup>1</sup> O. Dabène, F. Louault, « Lula, président inoxydable », *Le Monde*, 27 septembre 2010 ([www.lemonde.fr/idees/article/2010/09/27/lula-president-inoxydable\\_1416542\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/09/27/lula-president-inoxydable_1416542_3232.html), consulté le 20 novembre 2013) ; F. Louault, « Lula, père des pauvres ? », *La Vie des Idées*, 29 octobre 2010 ([www.laviedesidees.fr/Lula-pere-des-pauvres.html](http://www.laviedesidees.fr/Lula-pere-des-pauvres.html), consulté le 20 novembre 2013). Sur le programme Bolsa Família, voir également : V. Pero, « Bolsa Família : une nouvelle génération de programmes sociaux au Brésil », *CERISCOPE Pauvreté*, 2012 (<http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part4/bolsa-familia-une-nouvelle-generation-de-programmes-sociaux-au-bresi>, consulté le 20 novembre 2013).



international favorable aux économies exportatrices d'Amérique latine (en raison notamment des cours élevés des matières premières) ?

Sous la présidence Lula (2003-2010), le gouvernement a réussi à entretenir une dynamique de croissance et de stabilité. La balance commerciale fortement excédentaire a rapporté d'importantes recettes pour l'Etat. Les réserves rapidement accumulées ont alimenté d'ambitieux programmes de redistribution et d'investissement. Le Programme d'accélération de la croissance (PAC) – une politique de grands travaux lancée en 2007 – a ainsi permis au Brésil d'amortir les effets de la crise financière internationale (ceux-ci furent même qualifiés par Lula de « petite vague »). La contraction observée en 2009 (- 0,2 %) a été étouffée entre deux années de forte de croissance (5,2 % en 2008 et 7,5 % en 2010)<sup>2</sup>. Le PAC concernait essentiellement des projets d'investissement dans les infrastructures, notamment dans les zones urbaines, avec un budget de 225 milliards d'euros pour la période 2007-2010. En mars 2010, Lula et Dilma Rousseff ont annoncé ensemble le prolongement du PAC et ont ciblé six domaines prioritaires pour la période 2011-2014 : ville meilleure, communauté citoyenne, ma maison, ma vie, eau et lumière pour tous, transports et énergie. Mais depuis 2011, on observe un tassement de la croissance : 2,7 % en 2011 puis 0,9 % en 2012 et des prévisions de 2,3 % pour 2013. Sur le cycle 2002-2012, la croissance moyenne du Brésil s'établit à 3,6 %, ce qui place le pays en queue de peloton parmi les grandes puissances émergentes. Les effets du « PAC 2 » tendent à s'essouffler, et ce malgré les nombreux investissements liés à la préparation des événements internationaux (coupe du monde de football 2014 et Jeux olympiques 2016) et l'annonce par Dilma Rousseff de nouveaux investissements de grande ampleur dans le domaine des transports (ports, aéroports, routes, chemins de fer)<sup>3</sup>. Le gouvernement entend d'ailleurs multiplier les partenariats public/privé et les concessions pour stimuler les grands travaux, comme il l'a fait pour la construction ou la rénovation des stades de football qui accueilleront les matchs de la coupe du monde.

**Graphique 1**  
**Evolution de la croissance du PIB brésilien entre 2003 et 2012 (en %)**



Source : Banco Central do Brasil (2013)

A ces niveaux de croissance jugés médiocres pour une économie émergente vient s'ajouter un retour du spectre de l'inflation (5,8 % d'inflation annuelle en octobre 2013), bien qu'elle soit de moindre ampleur qu'en Argentine (10,5 %) ou au Venezuela (46,8%)<sup>4</sup>. Les pouvoirs publics ont beau s'efforcer de contenir la poussée inflationniste, certains produits de consommation courante (fruits et légumes) sont particulièrement touchés par la hausse des prix. Cela pèse sur le pouvoir d'achat de la population et ébranle la confiance des consommateurs.

<sup>2</sup> Banco Central do Brasil ([www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br), consulté le 10 novembre 2013).

<sup>3</sup> En décembre 2012, Dilma Rousseff annonce un plan d'investissement dans le secteur portuaire à hauteur de 18 milliards d'euros pour 2013-2017, puis un autre plan pour développer l'aviation régionale. La création d'une nouvelle agence fédérale est aussi envisagée pour appuyer la gestion des aéroports régionaux (Infraero Serviços).

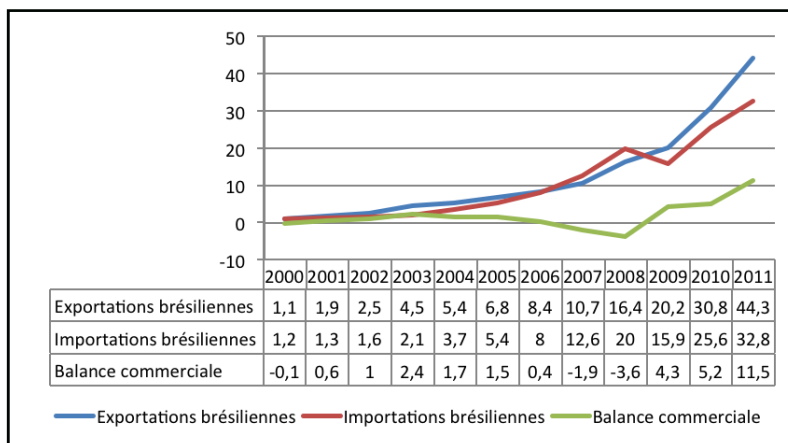
<sup>4</sup> Source pour ces trois pays : Trading Economics ([www.tradingeconomics.com/](http://www.tradingeconomics.com/), consulté le 10 novembre 2013).

## VERS DE NOUVELLES DÉPENDANCES ?

En matière de politique commerciale également, l'enthousiasme des années Lula a laissé place à l'inquiétude. Le Brésil a su multiplier ses partenariats commerciaux dans les années 2000, en se rapprochant notamment des marchés émergents et en stimulant les relations Sud-Sud (Asie, Afrique, Moyen-Orient). Il a pu ainsi réduire sensiblement sa dépendance économique envers les puissances du Nord. Les Etats-Unis, qui absorbaient 25 % du total des exportations brésiliennes en 2002, ne comptaient plus que pour 10 % en 2011<sup>5</sup>, soit une baisse de quinze points en une décennie. Le Brésil s'est aussi attaché à stimuler son potentiel exportateur tout en diversifiant la composition de ses stocks d'exportations. En 2011, près de 80 % des produits exportés vers les autres pays d'Amérique latine et plus de la moitié de ceux exportés vers les Etats-Unis étaient des produits industrialisés<sup>6</sup>.

Malgré tout, la politique commerciale du Brésil continue à s'appuyer largement sur l'exportation de matières premières, le secteur de l'agro-business s'affirmant comme l'un des moteurs de la croissance économique : en 2012, ce secteur représentait 37 % des exportations du pays et un quart de son produit intérieur brut. Le Brésil est par ailleurs le deuxième producteur mondial de soja (26 millions d'hectares cultivés) et de plantes génétiquement modifiées. L'explosion des échanges commerciaux avec la Chine depuis le début des années 2000 – pays vers lequel le Brésil exporte la majorité de ses produits bruts – risque de renforcer ces déséquilibres et de faire retomber le Brésil dans une certaine forme de dépendance économique<sup>7</sup>. En dix ans, les échanges commerciaux entre le Brésil et la Chine ont connu un essor impressionnant. La valeur des exportations brésiliennes vers la Chine a été multipliée par dix entre 2003 et 2011, pour atteindre 44,3 milliards de dollars. Dans le même temps, le montant total des importations de produits chinois est passé de 2,1 à 32,8 milliards de dollars.

**Graphique 2**  
Evolution des échanges commerciaux du Brésil avec la Chine (en milliards de US\$)



Source : Instituto de Pesquisa Economica Aplicada (IPEA) et Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2012)

<sup>5</sup> Recette fédérale du Brésil, 2012.

<sup>6</sup> O. Dabène, F. Louault, *Atlas du Brésil. Promesses et défis d'une puissance émergente*, Paris, Autrement, 2013, p. 34.

<sup>7</sup> Voir la contribution de Constantino Urcuyo, « La présence chinoise en Amérique latine », pp. 8-11.

En 2009, la Chine est devenue le premier partenaire commercial du Brésil (exportations et importations cumulées), devant les Etats-Unis. Elle ne pointait qu'à la cinquième position en 2002. Mais la structure des échanges entre les deux pays est fortement déséquilibrée. Le Brésil exporte essentiellement des produits primaires (85 %) vers la Chine : minerais (45,5 %), graines de soja (24,7 %), pétrole (11 %), etc. A l'inverse, les importations brésiliennes en provenance de la Chine sont presque exclusivement composées de produits manufacturés (97 %) : appareils électriques et mécaniques (50 %), vêtements, jouets, etc. Cette spécialisation du Brésil dans la fourniture de matières premières ravive les débats autour d'un risque de « reprimarisation » de l'économie brésilienne et de fragilisation du tissu industriel. Afin de limiter les effets négatifs de la concurrence chinoise sur l'industrie nationale, les autorités brésiliennes ont pris des mesures de restriction, comme des surtaxes sur certains produits en provenance de Chine (voitures, téléphones, chaussures) ou bien l'adoption de mesures anti-dumping contre ce pays (plus de trente mesures étaient en vigueur en 2012).

## **POLITQUES DE REDISTRIBUTION ET INFLATION DES DEMANDES SOCIALES**

S'il est un domaine pour lequel les résultats du PT au pouvoir ont été salués, c'est celui des politiques distributives. Parmi les différents programmes qui ont été créés ou réorganisés après l'arrivée au pouvoir de Lula, le plus emblématique est la Bolsa Família. Lancé en 2004, ce programme d'assistance conditionnelle a réussi en quelques années à faire oublier l'échec d'un autre programme social annoncé par Lula lors de la campagne électorale de 2002 : Fome Zero (faim zéro)<sup>8</sup>. La Bolsa Família est une allocation mensuelle dont peuvent bénéficier les familles les plus pauvres. En retour, ces familles s'engagent à scolariser leurs enfants et à assurer leur suivi médical (vaccinations). Des assistants sociaux sont chargés d'accompagner les familles dans ces démarches. Les sommes versées varient en fonction du niveau de revenu des membres de la famille, du nombre et de l'âge des enfants. L'allocation mensuelle peut aller de 32 à 306 R\$ (14 à 132 US\$). La Bolsa Família est rapidement devenue la marque du gouvernement Lula, le symbole de son engagement dans la lutte contre la pauvreté. Lorsqu'il a été mis en place, ce programme concernait 6,5 millions de familles, pour un coût de 3,7 milliards de R\$ (1,6 milliard de US\$ en 2004). Le programme a ensuite été progressivement étendu. En octobre 2013, les pouvoirs publics dénombraient 13,8 millions de familles bénéficiaires, pour un coût annuel de 18,5 milliards de R\$ (8 milliards de US\$)<sup>9</sup>. Le revenu moyen octroyé à travers la Bolsa Família était, à la même période, de 70 R\$ (30 US\$) par mois et par famille.

Bien qu'il lui ait été reproché d'alimenter une logique d'assistantat, ce programme a permis une réduction considérable de l'extrême pauvreté et une amélioration des conditions de vie de la population. Les éléments de conditionnalité ont par exemple permis la scolarisation de 14,7 millions d'enfants de six à quinze ans, tandis que 8,7 millions de familles (73 % des bénéficiaires) ont eu accès à des services de santé durant le premier semestre 2013<sup>10</sup>. Certains effets, notamment en ce qui concerne l'accès à l'éducation ou l'espérance de vie, ne pourront toutefois être mesurés qu'à plus long terme. Les conséquences en termes d'évolution des conditions matérielles (niveaux de revenus, accès à la consommation) sont plus tangibles. En dix ans, 4,8 millions de familles sont sorties de l'extrême

---

<sup>8</sup> Lancé en 2003, le programme Fome Zero devait remplacer un autre programme qui avait été mis en place en 1995 par le président de l'époque, Fernando Henrique Cardoso (le programme « communauté solidaire »). Si le programme Fome Zero a été abandonné dès 2004, il est considéré comme l'embryon de la Bolsa Família. Son initiateur, José Graziano da Silva, a été élu directeur de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 2011.

<sup>9</sup> Ministère du Développement social du Brésil ([www.mds.gov.br/](http://www.mds.gov.br/), consulté le 10 novembre 2013).

<sup>10</sup> Portal Brasil, « Mais de 73 % de beneficiários do Bolsa Família tiveram acesso a serviços de saúde », 24 juillet 2013 ([www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/07/cerca-de-70-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-tiveram-acesso-a-servicos-de-saude-1](http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/07/cerca-de-70-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-tiveram-acesso-a-servicos-de-saude-1), consulté le 10 novembre 2013).

pauvreté et ont été intégrées aux circuits socio-économiques. Dans le même temps, plus de trente millions de Brésiliens sont passés au-dessus du seuil de pauvreté et ont constitué une nouvelle classe moyenne émergente. Et le niveau des inégalités a lui aussi sensiblement diminué : le coefficient de Gini du Brésil est passé de 0,59 en 2003 à 0,49 en 2012<sup>11</sup>. Bien sûr, la Bolsa Família n'explique pas à elle seule toutes ces mobilités sociales<sup>12</sup>. D'autres facteurs sont à considérer : les effets mécaniques de la croissance d'une part, et les effets liés à l'augmentation conjointe du salaire minimum et du nombre d'emplois formels d'autre part. Entre 2002 et 2013, le salaire minimum a été revalorisé de 239 %, passant de 200 R\$ (86 US\$) à 678 R\$ (292 US\$)<sup>13</sup>. Quant au nombre d'emplois créés dans le secteur formel, il est évalué à seize millions : douze millions durant les deux mandats de Lula (2003-2010), puis quatre millions supplémentaires entre janvier 2011 et mai 2013<sup>14</sup>. Selon une étude de Marcio Pochmann, 94 % des emplois créés entre 2004 et 2010 étaient des emplois à faible rémunération (avec des salaires inférieurs à une fois et demi le salaire minimum)<sup>15</sup>, dont les titulaires sont venus gonfler les classes moyennes inférieures.

La Bolsa Família est par ailleurs un programme à faible coût pour l'Etat (moins de 0,5 % du PIB), qui a rapporté d'importants bénéfices électoraux pour le PT. La corrélation entre la géographie de la redistribution et la géographie du vote pour Lula (2006) puis pour Dilma Rousseff (2010) est très forte<sup>16</sup>. C'est dans les zones comptant le plus grand nombre de bénéficiaires des programmes sociaux qu'ils ont obtenu leurs meilleurs résultats électoraux. Lula et Dilma Rousseff ont clairement bénéficié d'un vote de reconnaissance de la part des bénéficiaires de la Bolsa Família, en particulier dans les régions rurales et pauvres. En ce sens, la Bolsa Família a contribué à une mutation rapide et profonde de la spatialisation du vote pour le PT aux élections présidentielles. En 2002, Lula avait obtenu des résultats relativement homogènes sur l'ensemble du territoire. En 2006, pour sa réélection, il a considérablement renforcé son implantation électorale dans les régions du Nord et du Nordeste (en obtenant jusqu'à 86,6 % des suffrages dans l'Etat d'Amazonas) mais a été battu par le candidat de l'opposition (Geraldo Alckmin, Parti de la social-démocratie brésilienne, PSDB) dans les Etats du Sud et du Centre-Ouest. Il en fut de même pour Dilma Rousseff en 2010 face à José Serra (PSDB)<sup>17</sup>.

Néanmoins, même dans le domaine des politiques de redistribution, le PT se trouve piégé par son bilan et doit maintenant relever de nouveaux défis. Le gouvernement doit d'abord répondre à de nouvelles attentes : celles de millions d'individus qui sont passés au-dessus du seuil de pauvreté et ont intégré formellement la classe moyenne, mais qui demeurent en situation de fragilité économique. Selon certaines estimations, les classes moyennes constitueraient en 2013 entre 52 et 57 % de la population<sup>18</sup>. Mais, comme le montre le tableau ci-dessous, il existe d'importantes disparités de revenus entre les différents groupes qui composent les classes moyennes.

---

<sup>11</sup> 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. Source : Institut brésilien de géographie et statistique (IBGE) (<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&idnoticia=2476&busca=1&t=pnad-2012-desocupacao-diminui-percentual-empregados-carteira-assinada-fica-estavel>), consulté le 10 novembre 2013).

<sup>12</sup> Pierre Salama a montré que les programmes sociaux ont bien favorisé une baisse de la pauvreté, mais que leur rôle est resté modeste dans la réduction des inégalités au Brésil. Voir P. Salama, « Lula a-t-il vraiment fait reculer la pauvreté ? », *Alternatives internationales, l'Etat de la mondialisation*, n° 7, décembre 2009, pp. 112-113.

<sup>13</sup> Portal Brasil ([www.portalbrasil.net/salariominimo.htm](http://www.portalbrasil.net/salariominimo.htm)), consulté le 10 novembre 2013).

<sup>14</sup> Ministère du Travail et de l'Emploi du Brésil (<http://portal.mte.gov.br>), consulté le 10 novembre 2013).

<sup>15</sup> M. Pochmann, *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*, São Paulo, Boitempo, 2012.

<sup>16</sup> Sur l'élection présidentielle de 2006, voir G. A. Dillon Soares, S. L. Terron, « Dois Lulas : a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial) », *Opinião Pública*, vol. 14, n° 2, 2008, pp. 269-301.

<sup>17</sup> Pour une comparaison de la géographie électorale aux élections présidentielles de 2002, 2006 et 2010, voir l'infographie réalisée par G1-Globo, « Veja mapa da apuração para a Presidência, estado por estado », 31 octobre 2010 (<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/10/veja-mapa-da-apuracao-para-presidencia-estado-por-estado.html>), consulté le 10 novembre 2013).

<sup>18</sup> P. Salama, « Les économies émergentes, le plongeon ? », *FMSH Working Paper*, n° 42, septembre 2013 ([http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/86/02/88/PDF/FMSH-WP-2013-42\\_Salama2.pdf](http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/86/02/88/PDF/FMSH-WP-2013-42_Salama2.pdf)), consulté le 20 novembre 2013).

**Tableau 1**  
**Catégories sociales et tranches de revenu mensuel au Brésil en 2012 (en R\$)**

Catégorie		Sigle	Revenu individuel plafond (en R\$)	Revenu moyen par personne (en R\$)	Revenu moyen par famille (en R\$)
Basse	Extrêmement pauvre	E	81	42	227
	Pauvre	D	162	124	648
	Vulnérable	C2	291	227	1 030
Moyenne	Classe moyenne inférieure	C1	441	364	1 540
	Classe moyenne	B2	641	535	1 925
	Classe moyenne supérieure	B1	1 019	804	2 813
Haute	Classe haute inférieure	A2	2 480	1 503	4 845
	Classe haute supérieure	A1	-	4 687	12 988

Source : Présidence de la République du Brésil, secrétariat des affaires stratégiques<sup>19</sup>

Cette classification proposée par les services de la présidence de la République regroupe dans une même catégorie dite « moyenne » des individus dont les revenus mensuels s'échelonnent entre 292 et 1019 R\$ (entre 126 et 439 US\$). Ce sont essentiellement les sous-catégories C1 et B2 qui ont gonflé ces dix dernières années. La mobilité sociale a engendré beaucoup d'espoirs parmi ces nouvelles classes moyennes, qui souhaitent maintenant voir leurs conditions de vie se stabiliser, puis continuer à s'améliorer. Or la hausse des prix sur certains produits et services de base ampute leur pouvoir d'achat et leur fait craindre de retomber dans une situation de vulnérabilité. Il n'est pas anodin que les manifestations de juin 2013 aient été déclenchées par l'annonce d'une hausse des tarifs dans les transports publics municipaux. La moyennisation de la société brésilienne s'est de plus accompagnée d'une inquiétante explosion du crédit, qui permet de satisfaire les nouveaux désirs de consommation engendrés par l'accès aux classes moyennes. En dix ans, le volume du crédit a augmenté de 500 % au Brésil<sup>20</sup>. Il représente 55,2 % du PIB en 2013. Et les taux d'intérêts élevés (jusqu'à 70 % sur une carte de crédit, de 30 à 35 % pour un prêt automobile) favorisent une multiplication des défauts de paiement de consommateurs.

Le gouvernement doit aussi faire face à la frustration de certaines catégories sociales qui se sentent oubliées par les pouvoirs publics. Ainsi, les classes moyennes stabilisées – dont une partie avait voté pour Lula en 2002 – ont le sentiment d'être écrasées depuis une décennie entre les élites économiques (qui ont profité du boom économique des années 2000) et les secteurs les plus pauvres (qui ont été ciblés par les programmes de redistribution). Le mouvement social de juin 2013 exprime cette insatisfaction<sup>21</sup>. Les griefs de ces « perdants » sont multiples. Ils critiquent la mauvaise gestion des fonds publics : affaires de corruption, multiplication des dépenses jugées non prioritaires pour le pays (comme les nouveaux stades de football qui accueilleront la coupe du monde de 2014). Ils souhaiteraient pouvoir bénéficier de services publics de meilleure qualité, eux qui n'ont pas toujours les ressources suffisantes pour financer une école, une crèche ou une clinique privée. Ils réclament donc des réformes plus profondes dans les domaines sociaux (santé, éducation), dans certains domaines régaliens (sécurité publique, fiscalité) mais aussi au niveau de la régulation du jeu politique.

<sup>19</sup> Présidence de la République du Brésil, secrétariat des affaires stratégiques, « Perguntas e Respostas sobre a Definição da Classe Média », juin 2012 ([www.sae.gov.br/vozesdaclassemediawp-content/uploads/Perguntas-e-Respostas-sobre-a-Definição-da-Classe-Média.pdf](http://www.sae.gov.br/vozesdaclassemediawp-content/uploads/Perguntas-e-Respostas-sobre-a-Definição-da-Classe-Média.pdf), consulté le 10 novembre 2013).

<sup>20</sup> R. Dupaul, « Le Brésil devant son vieil ennemi », *La Presse* (Canada), 5 octobre 2013 (<http://affaires.lapresse.ca/economie/international/201310/15/01-4699623-le-bresil-devant-son-vieil-ennemi.php>, consulté le 20 novembre 2013).

<sup>21</sup> Sur les mouvements sociaux de juin 2013 au Brésil, voir notamment P-L. Mayaux, « L'épuisement du lulisme, ou la fin d'un triangle politique : retour sur les manifestations brésiliennes de juin 2013 », *OPALC - Working Papers*, septembre 2013 ([www.sciencespo.fr/opalc/content/working-papers](http://www.sciencespo.fr/opalc/content/working-papers), consulté le 20 novembre 2013).

## LE PT ABSORBÉ PAR LE SYSTÈME POLITIQUE BRÉSILIEN

Le point le plus sombre du bilan du PT au pouvoir concerne justement la refonte d'un pacte sociétal à travers la mise en œuvre de réformes structurelles. Après dix années, force est de constater un désengagement quasi-total du gouvernement sur ce thème. En misant sur une politique du pragmatisme et en s'inscrivant dans une culture politique de négociation, Lula puis Dilma Rousseff ont enterré toute perspective de réforme pour s'attaquer aux structures inégalitaires de la société. L'expérience du pouvoir a conduit le PT à s'adapter au système politique en place (dont il avait longtemps dénoncé les incohérences et les dérives) plutôt qu'à le transformer, comme il proposait de le faire lorsqu'il était dans l'opposition. Le PT avait déjà entamé un processus de mutation dans les années 1990 : transformation du programme politique, élargissement des alliances électorales à des partis plus conservateurs, ouverture au marketing politique, professionnalisation du personnel politique, etc. L'élection de Lula en octobre 2002 fut à la fois l'accomplissement d'une mue partisane et le point de départ d'une nouvelle inflexion.

L'évolution des politiques d'alliance du PT depuis 2003 en fournit un exemple saisissant. Durant ses deux mandats, Lula a sans cesse cherché à éviter toute confrontation avec les élites politiques traditionnelles. Nombre d'entre elles se retrouvent dans le Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB), une formation hétérogène et très faiblement idéologisée qui s'est imposée au centre du jeu électoral. Bien implanté au Congrès et dans les pouvoirs locaux, le PMDB constitue un appui précieux pour gouverner le pays. Il a d'ailleurs participé à tous les gouvernements depuis le retour à la démocratie en 1985. Sous l'influence de José Sarney (président du Brésil entre 1985 et 1990), le PMDB s'est rapidement imposé comme une force politique incontournable dans les politiques d'alliance menées par Lula. Le PMDB monnaie son appui législatif contre des portefeuilles ministériels, réduisant à peu de chagrin la marge de manœuvre de Lula. Dans l'opposition en janvier 2003, le PMDB a rejoint la majorité gouvernementale au cours du premier mandat de Lula. Il y a ensuite pris une place croissante, occupant cinq ministères en 2007, puis six en 2011. Entre temps, pour l'élection présidentielle de 2010, le PT et le PMDB ont scellé un rapprochement inédit en se rassemblant dès le premier tour autour de la candidature de Dilma Rousseff (avec Michel Temer, président du PMDB, comme candidat à la vice-présidence de la République)<sup>22</sup>. Certes, la base gouvernementale se consolide, mais elle devient de plus en plus dépendante du PMDB et de son appétit de pouvoir. En ce sens, Lula et Dilma Rousseff ont progressivement laissé leurs nouveaux alliés leur lier les mains.

Plus grave, l'épreuve du pouvoir aura également eu raison de la légitimité éthique du PT. Longtemps considéré comme un « objet politique non identifié<sup>23</sup> » dans le paysage politique du Brésil, il entretenait l'image d'un parti intègre, qui luttait pour la moralisation de la vie politique. Mais moins de deux ans après l'arrivée de Lula au pouvoir, il est à son tour mis en cause dans une affaire de corruption de grande ampleur. Des députés recevaient mensuellement de l'argent public pour voter en faveur des lois proposées par le gouvernement. Cette affaire dite des « grandes mensualités » (*mensalão*) implique directement la direction du PT et le gouvernement fédéral. Les enquêtes mènent à la cassation des mandats de plusieurs députés, à la démission du chef du gouvernement (José Dirceu, considéré comme l'organisateur de ce système) et au renouvellement de la direction du parti, dont plusieurs membres ont été directement impliqués (en particulier son président, José Genoïno, et son trésorier, Delúbio Soares). Lula parvient à convaincre les Brésiliens qu'il n'était pas au courant de ces pratiques. Il est préservé mais doit tout de même présenter des excuses publiques. Après huit ans de procédures judiciaires, les condamnations

---

<sup>22</sup> Pour plus de détails sur les conditions du rapprochement entre le PT et le PMDB dans les années 2000, voir F. Louault, « Un renouvellement brésilien en trompe-l'œil ? », in O. Dabène (dir.), *La gauche en Amérique latine*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 37-74 (en particulier les pages 51 à 57).

<sup>23</sup> E. Melchior, « Le Parti des travailleurs du Brésil, un objet politique non identifié ? », *Temps modernes*, n°575, 1994, pp. 122-146.

tombent. En novembre 2013, le Tribunal fédéral suprême (STF) ordonne l'incarcération de douze des condamnés, dont José Dirceu et José Genoíno.

Ce système d'achat de votes pour obtenir l'appui des députés membres du bloc gouvernemental montre les limites du système politique brésilien. Il marque aussi un tournant dans l'histoire du PT, qui voit dès lors son crédit éthique et moral s'effondrer. Ce dernier épisode politique a amplifié le désenchantement des Brésiliens vis-à-vis de leurs représentants. Pour compléter le tableau, Dilma Rousseff peine aussi à contenir sa base gouvernementale. Entre juin 2011 et janvier 2012, pas moins de sept ministres du gouvernement fédéral ont été poussés à la démission, fragilisés par des affaires politico-financières (trois d'entre eux sont membres du PMDB). Les signes d'exaspération se multiplient au sein de la société brésilienne. Dès 2011, des milliers de Brésiliens sont sortis dans les rues de Brasília et de Rio de Janeiro, équipés de balais, pour appeler à « nettoyer » la classe politique. Après dix ans de gouvernement du PT, le renouveau des pratiques politiques est encore perçu comme une fiction. Et pour de nombreux observateurs, le PT est aujourd'hui devenu une formation comme les autres dans le paysage politique brésilien.

## CONCLUSION

Depuis son piédestal de popularité, le gouvernement emmené par le PT a mésestimé les signes de tension sociale qui se cristallisent depuis quelques années (manifestations contre la corruption en 2011 et 2012, flambées de violences dans le sud du pays en 2012, émeutes carcérales, etc.). Conforté par les urnes et obsédé par les indicateurs économiques, il a également méprisé les premiers messages de mécontentement en provenance des classes moyennes. Mais dans un contexte de ralentissement économique, le mouvement social de juin 2013 est un avertissement beaucoup plus puissant, que les dirigeants ne peuvent ignorer. Les mobilisations mettent en exergue certaines contradictions et certaines limites de la formule de développement mise en place par Lula et prolongée par Dilma Rousseff. Dans un sursaut très tardif, cette dernière a cherché à s'appuyer sur le mouvement social pour accélérer le rythme des réformes. Jugeant les manifestations « légitimes » et « compréhensibles », elle a tour à tour annoncé la convocation d'une nouvelle Assemblée constituante, l'organisation d'un plébiscite, puis la tenue d'un référendum pour engager une réforme politique. Mais elle a dû renoncer à toutes ces propositions sous la pression d'un Congrès réticent au changement (le PT étant lui-même divisé sur les modalités d'une éventuelle réforme). A un an des élections générales de 2014, Dilma Rousseff est sortie fragilisée de ce bras de fer engagé avec le pouvoir législatif. Elle a fait état de son impuissance à engager des réformes dès lors que celles-ci heurtent les intérêts de la classe politique traditionnelle. Les tractations politiques faisant suite aux manifestations (entre juillet et août 2013) montrent également à quel point la domination du PT sur la vie politique est devenue fragile et dépendante des jeux d'alliances.

Troisième partie

## **L'Amérique latine en perspective**



## Sur les traces d'une entreprise normative : la *justice transitionnelle* entre construction internationale et appropriations colombiennes

Delphine Lecombe

Apparue dans les années 1990, l'expression *justice transitionnelle*<sup>1</sup> s'est depuis largement imposée tant sur les terrains de sortie de conflit que sur la scène académique anglophone, hispanophone et francophone. On peut ainsi lire sur le site internet de l'*International Journal of Transitional Justice* de l'Université d'Oxford que la *justice transitionnelle* « a vite émergé comme un champ d'expertise politique, de recherche et de droit, et est aujourd'hui considérée comme une discipline académique en tant que telle<sup>2</sup> ». Les publications s'en réclamant se sont en effet considérablement développées ces dernières années. L'expression est revendiquée par certains universitaires comme un « champ » ou une « discipline » forte d'une revue propre, mais aussi de récents programmes universitaires de recherche et d'enseignement parmi lesquels on peut citer l'Oxford Transitional Justice Research au Royaume-Uni<sup>3</sup>, le Program on Transitional Justice de la faculté de droit de la New York University<sup>4</sup>, le programme Justicia transicional de la faculté de droit de l'Université du Rosario à Bogotá<sup>5</sup>, ou plus proche de nous, l'Institut francophone pour une justice internationale et transitionnelle du Centre international de philosophie politique appliquée (CIPPA) de l'Université Paris-Sorbonne<sup>6</sup>. Les définitions officielles de l'expression regroupent un « éventail complet de divers processus et mécanismes [...] tant judiciaires que non judiciaires [...] visant à faire face aux exactions commises par le passé<sup>7</sup> ». Pour autant, quand on cherche à fixer une définition précise de la *justice transitionnelle* et des normes et pratiques qu'elle intègre, les choses se compliquent : « Même nous, nous ne savons pas ce que c'est, la justice transitionnelle ! » s'exclame en 2009 un chercheur du bureau colombien de l'International Center for Transitional Justice (ICTJ) lors d'une réunion interne sur la stratégie de communication de l'organisation<sup>8</sup>.

La définition et le domaine d'action de la *justice transitionnelle* posent question, même chez les praticiens censés la diffuser dans les pays en sortie de conflit. Comment saisir un objet apparemment si fuyant ? Comment traiter un objet largement travaillé par des universitaires qui sont également souvent des praticiens ? Cette étude vise à restituer la genèse de la construction de la *justice transitionnelle* devenue en quelques années une entreprise normative<sup>9</sup> incontournable dans la sortie de conflit, et à montrer comment celle-ci s'est diffusée en Colombie à partir de 2003 lors de la démobilisation des paramilitaires sous le gouvernement d'Alvaro Uribe Vélez.

Après avoir évoqué les commissions de vérité, principal dispositif auquel est associée la *justice transitionnelle*, nous décrivons les processus de rationalisation juridique et de mise en cohérence

<sup>1</sup> Pour rompre avec l'usage naturalisé qu'en font les acteurs et les textes qui la diffusent, nous ferons figurer « justice transitionnelle » en italique dans l'ensemble de ce texte.

<sup>2</sup> *International Journal of Transitional Justice*, « About the Journal » ([www.oxfordjournals.org/our\\_journals/ijtj/about.html](http://www.oxfordjournals.org/our_journals/ijtj/about.html), consulté le 1<sup>er</sup> juillet 2013).

<sup>3</sup> University of Oxford, Oxford Transitional Justice Research (<http://otjr.csls.ox.ac.uk/>, consulté le 21 février 2012).

<sup>4</sup> Center for Human Rights and Global Justice, NYU School of Law, « Transitional Justice Leadership Program Application Now Open: Due June 1 » (<http://chrgj.org/transitional-justice-leadership-program-application-now-open-due-june-1/>, consulté le 2 juillet 2013).

<sup>5</sup> « Proyecto macro : justicia transicional y políticas públicas en Colombia frente al conflicto armado » ([www.urosario.edu.co/jurisprudencia/Democracia-y-Justicia/ur/Investigacion/](http://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/Democracia-y-Justicia/ur/Investigacion/), consulté le 2 juillet 2013).

<sup>6</sup> CIPPA, « Justice internationale et transitionnelle » ([http://cippa.paris-sorbonne.fr/?page\\_id=326](http://cippa.paris-sorbonne.fr/?page_id=326), consulté le 2 juillet 2013).

<sup>7</sup> Voir la définition donnée dans le document S/2004/616 23.08.2004, « Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit », rapport du Secrétaire général des Nations Unies, paragraphe 8.

<sup>8</sup> Observation participante d'une réunion du bureau de l'ICTJ de Bogotá, mai 2009.

<sup>9</sup> La justice transitionnelle est une entreprise normative au sens où des entrepreneurs de mobilisation investissent leurs ressources matérielles et symboliques pour tenter de faire de certaines pratiques la « norme » de la sortie de conflit.

historique qui ont accompagné sa construction. Nous présenterons pour finir les modalités et les effets de la diffusion de la *justice transitionnelle* en Colombie.

## AU COMMENCEMENT, LES EXPÉRIENCES DES COMMISSIONS DE VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION

C'est dans le contexte spécifique du Cône sud des années 1980 et 1990 qu'apparaissent les premières expériences qualifiées sur le moment ou *a posteriori* de « commissions de vérité ». Ces « dispositifs *ad hoc* par lesquels le pouvoir exécutif (ou une organisation internationale comme l'Organisation des Nations Unies) délègue à des hommes de bonne réputation issus de la société civile un mandat d'établissement d'une vérité historique sur le passé et d'élaboration d'une politique de réparation aux victimes<sup>10</sup> » sont alors censés pallier l'« indisponibilité » de la justice pénale<sup>11</sup>. En Argentine, la Commission nationale sur la disparition de personnes (CONADEP, 1983) est mise en place quelques jours après que Raúl Alfonsín succède démocratiquement à la junte militaire défaite par la guerre des Malouines. La commission, nommée pour neuf mois, rend un rapport établissant une vérité officielle sur les disparitions forcées pendant la dictature militaire (1976-1983). Au Chili, la Commission nationale vérité et réconciliation (ou Commission Rettig, 1991) enquête également sur les disparitions forcées commises sous la dictature du général Pinochet dans un contexte d'amnistie des responsables de violations des droits de l'homme<sup>12</sup>.

Mais c'est avec la Commission vérité et réconciliation (Truth and Reconciliation Commission, TRC) sud-africaine, la « star » des commissions de vérité et réconciliation, que ce dispositif est érigé à la fin des années 1990 en « modèle » de la sortie de conflit. La TRC mise en place au sortir de l'Apartheid a un impact médiatique sans précédent qui stimule la production académique sur le thème. Résultant d'un accord entre le Parti national au pouvoir pendant l'Apartheid et le Congrès national africain (ANC) du nouveau président sud-africain Nelson Mandela, la TRC est créée en 1995 pour enquêter sur les violations des droits de l'homme commises depuis 1960 et pour accorder des réparations aux victimes. La commission rassemble des représentants des différentes tendances politiques du pays. Elle est composée de trois comités : le comité sur les violations des droits de l'homme, le comité de réhabilitation et de réparation, et enfin le comité sur l'amnistie. Ce dernier, central au dispositif, est chargé d'enquêter sur les crimes commis et d'en prouver le caractère politique pour que les responsables de violations des droits de l'homme puissent bénéficier de l'amnistie. La TRC suscite beaucoup d'intérêt au niveau international à plusieurs titres. Son mandat est ambitieux : elle est non seulement chargée d'enquêter sur les violations des droits de l'homme, mais elle jouit également de larges pouvoirs judiciaires tels que la perquisition, l'assignation de témoins à comparaître, la saisie de preuves et l'amnistie individuelle des responsables de crimes politiques commis entre 1960 et avril 1994. Ensuite, la TRC est une institution aux ressources humaines et financières considérables. Composée de 300 personnes pour un budget de 18 millions de dollars, elle recueille 21 000 témoignages dont 2 000 sont retransmis en direct à la télévision, ce qui garantit au dispositif une large médiatisation nationale et internationale<sup>13</sup>. Enfin, le régime de la preuve, légal et scientifique, fait de la TRC une institution « quasi judiciaire doublée d'une

---

<sup>10</sup> S. Lefranc, « La professionnalisation d'un militantisme réformateur du droit : l'invention de la justice transitionnelle », *Droit et Société*, n° 73, 2009, p. 564.

<sup>11</sup> « Les commissions de vérité sont donc des dispositifs extra-judiciaires et même à certains égards anti-judiciaires », S. Lefranc, « La justice transitionnelle n'est pas un concept », *Mouvements*, n° 53, mars-mai 2008, p. 64.

<sup>12</sup> Manuel Antonio Garretón parle d'« enclaves autoritaires » pour décrire les limites à l'ordre démocratique retrouvé du Chili à la fin des années 1980. En effet, dans les années 1990, le général Pinochet contrôle largement la « transition démocratique ». Il continue notamment d'occuper des postes étatiques et bénéficie de l'immunité parlementaire en tant que sénateur à vie. Voir M. A. Garreton, *La posibilidad democrática en Chile*, Santiago, FLACSO, 1989.

<sup>13</sup> P. Hayner, *Unspeakable Truths. Confronting state terror and atrocity*, New York, Routledge, 2000, pp. 40-45.

renommée scientifique<sup>14</sup> », ce qui la convertit en un objet d'intérêt académique. Une partie des auteurs ayant travaillé sur la TRC soulignent son pouvoir cathartique<sup>15</sup>. D'autres aspects de l'initiative sont cependant critiqués, comme le pouvoir controversé du comité d'amnistie<sup>16</sup>, le caractère limitatif de la définition politique de la violence excluant violences raciales et de genre<sup>17</sup>, ou encore les restrictions entourant les réparations concédées<sup>18</sup>.

Présidée par l'archevêque Desmond Tutu, la TRC véhicule une forme de justice alternative à la justice pénale, empreinte de la figure chrétienne du « pardon »<sup>19</sup>. Les travaux sur la commission sud-africaine rejoignent alors dans la littérature académique les débats sur la mise en œuvre de deux types de justice : la justice « rétributive » d'une part et la justice « restauratrice » d'autre part. Un pan des écrits sur les commissions de vérité postule la nécessité de dépasser une justice centrée sur l'acte criminel, la forme procès et la culpabilité du responsable (justice rétributive) pour privilégier une justice « restauratrice »<sup>20</sup>. Cette dernière promeut un processus participatif tenu hors des tribunaux et qui habilite la victime, l'auteur du crime et la « communauté » à décider par consensus des modalités de réparation et de prévention à mettre en œuvre<sup>21</sup>. L'expérience de la TRC est dès lors travaillée (et légitimée) par l'invocation de la « justice restauratrice ».

## LE PROCESSUS DE JURIDICISATION DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

La sociologie du droit s'est intéressée aux phénomènes de juridicisation et de judiciarisation des rapports sociaux et politiques. La juridicisation renvoie au rôle croissant de la dimension juridique dans la régulation des rapports sociaux et politiques<sup>22</sup>. Elle décrit comment le droit vient réguler ces rapports. Le phénomène de juridicisation du politique a été décrit comme s'accompagnant d'un processus parallèle de judiciarisation qui correspond à la prise en charge par l'institution judiciaire de problèmes sociaux et politiques. La judiciarisation du politique correspondrait notamment à la multiplication des recours à l'arbitrage judiciaire par des acteurs sociaux, aux sollicitations croissantes dont la justice ferait l'objet pour traiter de problèmes-clés de la société et aux déplacements de plus en plus fréquents du traitement d'affaires de l'arène politique vers l'arène judiciaire<sup>23</sup>. Dans le cas qui nous intéresse, certains dispositifs aujourd'hui identifiés à la *justice transitionnelle* ont connu dans les années 2000 un processus de juridicisation : il s'agit des commissions de vérité et des revendications de « justice », de « vérité » et de « réparation » pour les crimes commis.

---

<sup>14</sup> D. Posel, G. Simpson (eds), *Commissioning the Past. Understanding South Africa's Truth and Reconciliation Commission*, Johannesburg, Witwatersrand University Press, 2002, p. 5.

<sup>15</sup> Voir M. Minow, *Breaking the Cycles of Hatred: Memory, Law and Repair*, Oxford, Princeton University Press, 2002 ; P. Hayner, *Unspeakable Truths*, *op. cit.*

<sup>16</sup> P. Hayner, *Unspeakable Truths*, *op. cit.*, pp. 40-41.

<sup>17</sup> D. Posel, G. Simpson, *Commissioning the Past*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>18</sup> Voir R. Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa: Legitimizing the post-apartheid State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

<sup>19</sup> Voir S. Lefranc, *Politiques du pardon*, Paris, PUF, 2002.

<sup>20</sup> Voir S. Lefranc, « Le mouvement pour la justice restauratrice : "an idea whose time has come" », *Droit et Société*, n° 63-64, 2006, pp. 393-409.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 393-394.

<sup>22</sup> Voir notamment L. Dumoulin, C. Robert, « Autour des enjeux d'une ouverture des sciences du politique au droit : quelques réflexions en guise d'introduction », in J. Commaille, L. Dumoulin, C. Robert (dir.), *La juridicisation du politique*, Paris, LGDJ, 2010, pp. 9-10.

<sup>23</sup> M. Kaluszynski, « La fonction politique de la justice : regards historiques. Du souci d'historicité à la pertinence de l'historicisation », in J. Commaille, M. Kaluszynski (dir.), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, 2007, p. 9.

## La juridicisation des commissions de vérité

Sandrine Lefranc analyse dans ses travaux comment le modèle des commissions de vérité et réconciliation fait l'objet d'une « rationalisation juridique », devenant dans les années 2000 une composante de la justice restauratrice<sup>24</sup>. Dans un contexte international de lutte contre l'impunité, le « modèle » des commissions de vérité est alors juridicisé : le lien des commissions de vérité à l'amnistie et à l'absence de jugement des crimes commis est corrompu par leur inscription dans une autre forme de justice. Certains auteurs, dans la lignée de Desmond Tutu<sup>25</sup> ou de Martha Minow<sup>26</sup>, soulignent la pertinence politique et éthique de l'équation entre justice restauratrice et *justice transitionnelle*. Les commissions de vérité seraient le nouveau dispositif de mise en œuvre d'une justice restauratrice rendue hors les tribunaux. D'autres, en particulier Richard Wilson<sup>27</sup> et Mark Osiel<sup>28</sup>, défendent l'idée selon laquelle la justice rétributive est porteuse d'effets réconciliateurs. Pour ce dernier, les procès pénaux produisent une certaine forme de solidarité sociale en mettant en scène des débats contradictoires et en amenant différentes versions des faits à se confronter. Pour Richard A. Wilson, principal critique de la TRC sud-africaine, la commission et le dispositif d'amnistie qui l'accompagnait n'ont pas répondu aux attentes des victimes. D'après ses travaux, la justice rétributive aurait non seulement répondu aux aspirations de justice des victimes, mais aurait aussi participé à l'élaboration d'un Etat de droit et légitimé les nouvelles institutions.

A partir de la TRC sud-africaine, le dispositif des commissions de vérité, emblématique de ce qui devient à la fin des années 1990 la *justice transitionnelle*, fait donc l'objet d'un large investissement par des universitaires des sciences sociales et des praticiens. Dans leurs études, l'articulation de ces dispositifs politiques exceptionnels à une réflexion sur différents types de justice contribue à « juridiciser » les commissions de vérité, et donc à les convertir en instruments de justice. Ce processus s'accompagne de l'érection en droits de nouveaux principes internationaux de lutte contre l'impunité.

## Le triptyque des droits à la justice, à la vérité et à la réparation

Le triptyque vérité-justice-réparation est omniprésent dans les revendications des associations de victimes de divers pays dans les années 2000. A la fin des années 1990, il est en effet promu en droits par différents acteurs et groupes d'acteurs du droit international des droits de l'homme : la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et l'ICTJ. Tous ont participé au processus de juridicisation des revendications de la sortie de conflit aujourd'hui incontournables.

En 1997, c'est la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, en la personne de Louis Joinet<sup>29</sup>, qui consacre les « droits des victimes » de conflits. Dans son rapport de 1997 intitulé « L'administration de la justice et les droits de l'homme des détenus. Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques) », le rapporteur spécial fixe et développe quatre « principes » de la lutte contre l'impunité : le « droit de savoir », le « droit à la justice », le « droit à la réparation » et les « garanties de non-renouvellement des violations » sont dès lors connus

<sup>24</sup> *Ibid.* Voir également S. Lefranc, « La professionnalisation d'un militantisme réformateur du droit », *art. cit.*, p. 577.

<sup>25</sup> D. Tutu, *No Future without Forgiveness*, Londres, Rider, 1999.

<sup>26</sup> M. Minow, *Between Vengeance and Forgiveness: Facing history after genocide and mass violence*, Boston, Beacon Press, 1998.

<sup>27</sup> R. Wilson, *The Politics of Truth and Reconciliation in South Africa*, *op. cit.*

<sup>28</sup> M. Osiel, *Juger les crimes de masse : la mémoire collective et le droit*, Paris, Seuil, 2006.

<sup>29</sup> Magistrat français, il a fondé le syndicat de la magistrature et co-instruit l'affaire Ben Barka lors de son stage de fin d'étude. Membre puis président de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, il est à l'origine de la Convention internationale contre la disparition forcée (2006). Aujourd'hui en retraite, il a fini sa carrière française comme premier avocat général à la Cour de cassation.

sous le nom des « principes de Louis Joinet »<sup>30</sup>. Entre la fin des années 1980 et le début des années 2000, la CIDH avait déjà fait état du devoir des Etats à enquêter sur les crimes commis et à octroyer réparation aux victimes. Mais c'est avec la décision sur le cas « Barrios Altos vs Peru » de 2001<sup>31</sup> que la CIDH consacre les droits des victimes à la vérité et à la réparation en déclarant les lois d'amnistie incompatibles avec la Convention interaméricaine des droits de l'homme. Le triptyque, qui apparaît parfois sous la forme d'un quadriptyque a donc très tôt été porté par la CIDH et la Commission des droits de l'homme des Nations Unies, deux organisations qui ont vocation à dire le droit international des droits de l'homme et à créer des normes juridiques.

Sara Dezalay explique dans sa thèse comment les fondateurs de l'ICTJ sont partis des quatre obligations légales de la CIDH pour fonder légitimement l'action de l'organisation, et réconcilier justice rétributive et justice restauratrice. La création du centre en 2001 par trois personnes liées au dispositif des commissions de vérité (Priscilla Hayner, Alex Boraine et Paul Van Zyl)<sup>32</sup> suscite la crainte chez d'autres organisations de défense des droits de l'homme, et en particulier chez Human Rights Watch, que l'ICTJ fragilise leurs revendications<sup>33</sup> en promouvant des dispositifs alternatifs à la justice rétributive, comme la TRC en Afrique du Sud. Pour se faire accepter par ces organisations, l'ICTJ fait face à la nécessité d'embrasser la cause de l'établissement de responsabilité (*accountability*) et de reconnaître le système interaméricain des droits de l'homme qui fait alors autorité parmi les organisations non gouvernementales<sup>34</sup>. En effet, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies et la CIDH ont rapidement constitué des espaces où les victimes et les militants des droits de l'homme ont tenté (avec succès) de faire valoir leurs revendications. Sara Dezalay montre comment dès lors, le quadriptyque justice-vérité-réparation-non répétition des crimes commis fonde le travail de l'unité de recherche de l'ICTJ. Cette dernière participe donc à l'élaboration et à la diffusion des notions (et dispositifs correspondants) de « justice » (au sens pénal), « vérité » (qui renvoie largement aux commissions de vérité) et « réparation » consacrés peu de temps auparavant par la CIDH et la Commission des droits de l'homme des Nations Unies.

La consécration du triptyque des droits des victimes concourt à l'ancrage légal de l'organisation<sup>35</sup>. L'adoption du quadriptyque des droits des victimes par l'ICTJ participe donc de deux phénomènes conjoints : la construction de la complémentarité de dispositifs contradictoires voire concurrents (commissions de vérité et procès pénaux) d'une part<sup>36</sup>, et la juridicisation de la *justice transitionnelle* d'autre part<sup>37</sup>. Les commissions de vérité sont dès lors légitimées et présentées comme complémentaires à la tenue de procès au niveau national ou international, et comme dépositaires de « droits » consacrés au niveau international. La construction de la *justice transitionnelle* comme entreprise normative est donc une mobilisation qui s'opère très tôt par le langage et dans les arènes du droit (et en particulier du droit international des droits de l'homme). La construction de la *justice transitionnelle* n'est cependant pas uniquement légale. Elle se fait également au travers des publications de sciences humaines et sociales.

---

<sup>30</sup> Nations Unies, conseil économique et social, commission des droits de l'homme, « L'administration de la justice et les droits de l'homme des détenus. Question de l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme (civils et politiques) : Rapport final révisé établi par M. L. Joinet, en application de la décision 1996/119 de la sous-commission », 2 octobre 1997.

<sup>31</sup> Corte interamericana de derechos humanos, « Caso Barrios Altos vs Peru : Sentencia del 14 de marzo del 2001 (Fondo) », 2001 ([www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_75\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf), consulté le 28 mars 2012). Voir notamment la partie VIII intitulée « Derecho a la verdad y garantías judiciales en el Estado de derecho » et la partie IX « Apertura de la etapa de reparaciones, » respectivement p. 16 et p. 17.

<sup>32</sup> Rappelons que Priscilla Hayner, Alex Boraine (principal architecte puis vice-président de la TRC entre 1996 et 1998) et Paul van Zyl (secrétaire exécutif de la TRC entre 1995 et 1998) ont été à l'origine de la création de l'ICTJ.

<sup>33</sup> S. Dezalay, « Revamping Law by Circumventing the State: non-governmental organizations in the international management of social violence on the African continent », thèse de doctorat de droit, Florence, Institut universitaire européen, 2011, p. 370.

<sup>34</sup> « *It needed to show credentials in prosecutorial stuff, and in the Inter-American system, because the Inter-American system is you know, really, Latin America is the birth place of HR as we know them, and Latin America has a lot of authority on this stuff, a lot more than the South African truth commission* », extrait d'entretien avec Louis Bickford cité dans S. Dezalay, « Revamping Law by Circumventing the State », *op. cit.*, p. 370.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 379.

<sup>36</sup> S. Lefranc, « La justice transitionnelle n'est pas un concept », *art. cit.*, p. 65.

<sup>37</sup> *Ibid.* ; voir aussi S. Dezalay, « Revamping Law by Circumventing the State », *op. cit.*, p. 369.

## MISE EN COHÉRENCE HISTORIQUE DE L'OUTILLAGE DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

De nombreux auteurs ont tâché de mettre en cohérence chronologiquement et « typologiquement » des instruments identifiés à la *justice transitionnelle*. Jon Elster présente la *justice transitionnelle* comme un phénomène universel, atemporel et a-historique<sup>38</sup>. D'après lui, l'amnistie et le traité de réconciliation mis en œuvre par les Athéniens au v<sup>e</sup> siècle avant Jésus Christ et l'expérience du pardon accordé aux révolutionnaires sous la Restauration en France en 1814 montrent qu'elle n'est limitée ni aux régimes modernes ni aux régimes démocratiques. « La *justice transitionnelle* démocratique est presque aussi vieille que la démocratie elle-même<sup>39</sup> », souligne-t-il. Cette analyse nous semble occulter les conditions sociales, historiques et politiques qui ont participé à l'apparition des pratiques et discours propres à ce qui a été appelé *justice transitionnelle* au cours des années 1990. Les différentes formes de justice de transition mises en place au sortir des dictatures du Cône sud dans les années 1980 et 1990 ne peuvent se comprendre qu'en considération de l'imbrication de conditions juridiques (lois d'amnistie souvent votées avant le changement de régime, incertitudes sur la capacité de l'appareil judiciaire et la volonté des magistrats à poursuivre les responsables), de conditions politiques (transitions « pactées » entre opposants et tenants du régime militaire, poids des militaires dans la vie publique au moment du changement de régime) et de conditions sociales (mobilisation pour les « victimes ») particulières.

Dans sa « généalogie de la justice transitionnelle<sup>40</sup> », Ruti Teitel identifie trois phases d'évolution des conceptions de justice. La première phase du phénomène émergerait selon elle au sortir de la Seconde Guerre mondiale, au moment où le tribunal de Nuremberg incarne la prévalence d'une justice pénale internationale. La situation d'entre-deux-guerres, ainsi que l'issue de la Seconde Guerre mondiale auraient conditionné une justice qui met en avant la responsabilité individuelle des leaders du III<sup>e</sup> Reich<sup>41</sup>. La deuxième phase interviendrait dans le contexte de post-guerre froide et de démocratisation des pays d'Amérique latine et d'Europe de l'Est. A cette période, le modèle de responsabilité à travers le droit pénal se serait heurté à des lois d'amnistie, au principe de non-rétroactivité des normes et parfois à l'influence des responsables de violence sur les institutions étatiques, dont l'appareil judiciaire<sup>42</sup>. Le modèle de justice rétributive adopté dans la première phase aurait alors laissé place à des adaptations plus « compréhensives » incluant des questions telles que la paix et la réconciliation, jusque-là extérieures au projet de *justice transitionnelle*<sup>43</sup>. La forme procès s'effacerait au profit de commissions de vérité et la vérité se fondrait au projet de justice. Ruti Teitel décrit le processus de « normalisation » dans lequel entrerait la *justice transitionnelle* dans une troisième phase : non seulement les formes de justice appliquées à des contextes perçus comme exceptionnels deviendraient des configurations routinières, mais elles s'intégreraient de plus au droit international humanitaire. La reconstitution d'une origine et d'une évolution de la *justice transitionnelle* (qui n'était alors pas nommée ainsi) est séduisante en ce qu'elle met en cohérence des formes de justice contradictoires par la description des séquences constitutives d'une histoire globale des types de justice de sortie de conflit. Les acteurs prenant en charge ces évolutions présumées n'apparaissent cependant pas dans l'analyse. L'article de Ruti Teitel reprend la matrice analytique selon laquelle

---

<sup>38</sup> J. Elster, *Closing the Books: Transitional justice in historical perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 3.

<sup>39</sup> *Idem*.

<sup>40</sup> R. Teitel, « Transitional Justice Genealogy », *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, pp. 69-94.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 72-73.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 76-77.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 77.

différentes idées sur ce que « doit être » la justice de sortie de conflit s'imposent d'elles-mêmes au fil du temps<sup>44</sup>, comme par exemple le retour de « l'esprit du Nuremberg » à la fin de la guerre froide.

Priscilla Hayner – qui participe au début des années 2000 à la création de l'ICTJ – est la première à produire une synthèse des expériences de commission de vérité et à en systématiser l'analyse<sup>45</sup>. Les publications de cette ancienne consultante de la Fondation Ford et du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme « modélisent » l'expérience des commissions de vérité en en donnant une définition<sup>46</sup> et des caractéristiques précises. Dans un article de 1994, elle présente pas moins de quinze commissions de vérité. En 2001, elle reprend dans un ouvrage son exploration du rôle qu'elles ont joué dans la gestion individuelle et étatique du passé violent. Elle développe l'analyse de cinq commissions qui lui paraissent « illustratives » : la CONADEP argentine, la Commission Rettig chilienne, la Commission internationale du Salvador, la Commission pour l'éclaircissement historique (CEH) du Guatemala et la commission de vérité et réconciliation sud-africaine. Priscilla Hayner participe dans ces deux publications à dresser une sorte d'« idéal-type » des commissions de vérité, et à en explorer les manifestations empiriques. Ces publications modélisent, fondent « scientifiquement », et donc légitiment ce qui devient au début des années 2000 le dispositif phare associé à la *justice transitionnelle*<sup>47</sup>.

La *justice transitionnelle* résulte donc d'une entreprise de normalisation, de standardisation et de rationalisation *a posteriori* de dispositifs contradictoires mis en place dans des contextes socio-historiques et politiques particuliers. Elle a fait l'objet d'un processus de juridicisation international qui a d'abord concerné les commissions de vérité puis le triptyque justice-vérité-réparation qui lui est associé. Le caractère polysémique des catégories consacrées en droit persiste cependant. Ces initiatives ne viennent pas tant réduire l'ambiguïté que l'organiser et la pérenniser. La *justice transitionnelle* fonctionne comme un consensus ambigu qui agrège des intérêts différents, divergents, voire contradictoires<sup>48</sup>. Pour l'ICTJ :

« La justice transitionnelle désigne l'ensemble des mesures judiciaires et non judiciaires qui ont été mises en œuvre par différents Etats afin de remédier aux séquelles [to redress the legacies] de violations massives des droits de l'homme. Ces mesures comprennent les poursuites pénales, les commissions de vérité, les programmes de réparation, et divers types de réformes institutionnelles<sup>49</sup>. »

Les définitions soulignent un « large spectre » de « diverses » initiatives aux acteurs « variés », et font coexister des formes de « justice » (voire de non-justice) contradictoires et concurrentes. La phrase de Sandrine Lefranc utilisée à propos de la justice restauratrice s'applique également à la *justice transitionnelle* : « L'expression n'implique ni frontières claires ni principe d'organisation interne bien établi ; la visée englobante voire expansionniste qui la caractérise l'interdit<sup>50</sup>. »

La *justice transitionnelle* est donc loin d'être un tout cohérent et univoque « prêt-à-diffuser ». L'indéfinition des valeurs morales érigées en droits et juridicisées participe à sa diffusion, comme cela a été le cas en Colombie à partir de la démobilisation des paramilitaires en 2003.

---

<sup>44</sup> Voir également E. Lutz, K. Sikkink, « The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America », *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, n° 1, 2001, pp. 1-34 ; K. Sikkink, « From State Responsibility to Individual Criminal Accountability: A New Regulatory Model for Core Human Rights Violations », papier présenté à l'Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 28-31 août 2008.

<sup>45</sup> P. Hayner, « Fifteen truth commissions 1974-1994 », *Human Rights Quarterly*, vol. 16, n° 4, 1994, pp. 597-655 ; P. Hayner, *Unspeakable Truths*, *op. cit.*

<sup>46</sup> P. Hayner, « Fifteen truth commissions 1974-1994 », *art. cit.*, p. 604.

<sup>47</sup> S. Lefranc, « La justice transitionnelle n'est pas un concept », *art. cit.*, p. 67.

<sup>48</sup> B. Palier, « Gouverner le changement des politiques sociales », in P. Favre (dir.), *Etre gouverné : études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 174.

<sup>49</sup> ICTJ, « What is Transitional Justice? » (<http://ictj.org/about/transitional-justice>, consulté le 14 juin 2011) (nous traduisons).

<sup>50</sup> S. Lefranc, « La professionnalisation d'un militantisme réformateur du droit », *art. cit.*, p. 563.

## LA DIFFUSION DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE EN COLOMBIE : LUTTES ET RÉAPPROPRIATIONS<sup>51</sup>

En décembre 2002, quelques mois après l'élection d'Alvaro Uribe Vélez à la présidence de la République, les paramilitaires déclarent un cessez-le-feu comme manifestation de leur volonté de négocier avec le nouveau gouvernement. Ces groupes armés, un temps légaux, parfois directement issus des cartels de la drogue, ne cessent depuis la fin des années 1980 d'asseoir leur pouvoir politique et économique tant au niveau local qu'au niveau national. Les collusions entre élites politiques et paramilitaires révélées ces dernières années attestent plutôt des liens tissés avec certains secteurs sociaux, économiques et politiques, parfois proches du président<sup>52</sup>. Dans les années 1990 et au début des années 2000, les paramilitaires conjuguent donc activités illégales (trafic de drogue, trafic d'influence, extorsion de fond, etc.) et recours à la violence de masse contre la population (massacres, vol de terres, déplacement forcé, etc.), parfois avec la complicité de l'armée régulière<sup>53</sup>. Ils s'opposent également aux guérillas encore en arme (Forces armées révolutionnaires de Colombie, FARC et Armée de libération nationale, ELN) et pratiquent des assassinats ciblés contre des militants et dirigeants politiques de gauche. Ils se fédèrent en 1997 sous le nom d'Autodéfenses unies de Colombie (AUC). Les négociations engagées fin 2002 entre les AUC et le gouvernement débouchent sur la démobilisation de 35 000 combattants entre 2003 et 2005. Parmi eux, les responsables présumés de crimes de guerre et crimes contre l'humanité encourent des peines à perpétuité, voire l'extradition vers les Etats-Unis pour trafic de drogue. Quel traitement juridique leur appliquer alors ? La démobilisation des paramilitaires donne lieu à la mise en place d'un processus judiciaire extraordinaire. La loi Justice et paix, votée par le Congrès colombien en juin 2005, prévoit des peines de prisons limitées (cinq à huit ans) pour les chefs paramilitaires soupçonnés de crimes de guerre et crimes contre l'humanité s'ils révèlent la vérité sur les violences commises, apportent réparation à leurs victimes et se réinsèrent effectivement dans la société. Dès lors, l'expression *justice transitionnelle* et le kit juridique qui vient l'incarner (commissions de vérité, proclamation des droits des victimes à la vérité, justice, réparation, non-répétition des crimes commis, etc.) sont diffusés. Dans le contexte colombien de démobilisation des paramilitaires, les expériences sud-africaine, péruvienne ou sierra-léonaise (parmi d'autres) sont racontées, invoquées, convoquées par ceux qui les ont étudiées ou incarnées. Pourtant, la Colombie ne connaît pas à proprement parler de « transition » politique au sens de changement de régime. Une « transition » à la paix, parfois évoquée, ne résiste pas non plus à l'argument de la persistance des guérillas (FARC et ELN) dans le conflit, ni au constat de la reformation de la violence paramilitaire autour de groupes nommés « bandes criminelles » par le gouvernement à partir de 2005<sup>54</sup>.

Dès lors, comment expliquer la diffusion de la *justice transitionnelle* dans un contexte *a priori* aussi improbable que la Colombie ? Comment s'opère cette diffusion et quels effets politiques a-t-elle sur l'Etat colombien ?

---

<sup>51</sup> Pour plus de détails sur les éléments présentés dans cette partie, voir D. Lecombe, « "Nous sommes tous en faveur des victimes" : usages sociaux et politiques de la justice transitionnelle en Colombie (2002-2010) », thèse de doctorat de science politique, Paris, Sciences Po, 2013.

<sup>52</sup> Jorge Noguera, directeur des services secrets nommé par Alvaro Uribe Vélez en 2002, a été condamné le 14 septembre 2011 à 25 ans de prison pour association de malfaiteur et l'homicide d'un universitaire. Le nom de ce dernier figurait sur une des listes de syndicalistes et universitaires soupçonnés de sympathie avec les guérillas, que Noguera avait transmises aux AUC. Voir M. Delcas, « Colombie : l'ex-chef des services secrets est condamné à 25 ans de prison », *Le Monde*, 16 septembre 2011.

<sup>53</sup> La Cour interaméricaine des droits de l'homme a condamné par onze fois l'Etat colombien pour sa responsabilité dans des massacres ou assassinats perpétrés par des militaires avec la complicité des paramilitaires.

<sup>54</sup> Voir la contribution de Frédéric Massé, « Bientôt la paix en Colombie ? », pp. 29-33.



## La diffusion chaotique de la justice transitionnelle en Colombie

En février 2005, en plein débat sur le projet de loi Justice et paix, plusieurs fondations philanthropiques<sup>55</sup> organisent à Cali un symposium international sur la justice restauratrice et la paix en Colombie auquel assistent entre 1 000 et 1 500 personnes, dont une centaine d'« experts » internationaux de la pacification. Parmi eux, le prix Nobel de la paix et ancien président de la TRC sud-africaine Desmond Tutu est l'invité de marque. Cet événement étalé sur trois jours est une tribune de présentation des expériences étrangères (sud-africaine, irlandaise, est-timorienne, etc.) de reconstruction du vivre-ensemble dans des situations de sortie de conflit. Le symposium a une dimension officielle, puisqu'il est ouvert par le vice-président de la République Francisco Santos et clôturé par visio-conférence par le président Uribe. Financé en grande partie par l'agence américaine de coopération USAID, l'événement donne lieu à la publication d'actes intitulés *Sanar, no tanto castigar* (soigner plutôt que punir) ainsi que d'un supplément presse de vingt-quatre pages dans plusieurs quotidiens colombiens (*El Tiempo, El País, El Heraldo* et *El Colombiano*) en juillet 2005. Présentée en 2008 par les principaux organisateurs comme les prémices de l'invention de la *justice transitionnelle* en Colombie, la conférence traite en fait de justice restauratrice. Le supplément presse publié en juillet 2005, comme les actes du symposium lui sont en effet intégralement dédiés. La quatrième de couverture des actes précise :

« La justice restauratrice, thème central de cette rencontre, est un modèle de justice alternative qui cherche à restaurer les relations interpersonnelles fragmentées par le conflit. Elle le fait en plaidant pour la réhabilitation des victimes, des coupables, et aussi de la société, en jetant des ponts entre opposants et contradicteurs, en offrant des alternatives courageuses et humanistes [*cargadas de sentido humano*], qui sont en réalité autant de grains de sable, d'apports individuels et collectifs pour la reconstruction d'un tissu social déchiré et fragmenté par la violence<sup>56</sup>. »

Dès lors, la justice restauratrice et l'expérience sud-africaine postapartheid sont mobilisées à Cali par la rencontre entre d'une part le projet de l'agence USAID de diffuser des formes de coopération public-privé<sup>57</sup> et les principes de la justice restauratrice, et d'autre part les projets philanthropiques d'une élite traditionnelle colombienne fortement internationalisée. Cette première mobilisation se voit cependant très vite concurrencée par une mobilisation davantage juridicisée des « standards internationaux » de la sortie de conflit dans la capitale, également sous l'appellation de *justice transitionnelle*. De jeunes juristes colombiens diplômés à l'étranger, sensibilisés à la cause des droits de l'homme, connaisseurs à la fois du droit constitutionnel et du droit international se mobilisent dès 2003 contre le projet de loi d'alternative pénale du gouvernement. Ce projet prévoit la possibilité pour le président de la République d'octroyer aux chefs paramilitaires des peines alternatives à la prison telles que l'interdiction de se présenter à des élections ou d'occuper un poste public, de porter des armes, de s'approcher des victimes et de quitter le pays. Jugé trop indulgent à l'égard des responsables de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, le projet suscite un large débat au Parlement ainsi que la mobilisation d'organisations du mouvement social. Parmi elles, la Fondation sociale et la Commission colombienne de juristes (CCJ)<sup>58</sup> se réunissent régulièrement avec des parlementaires, notamment de l'opposition libérale. Ils participent ainsi à diffuser et à ériger en « standards » le triptyque des droits des victimes à la justice, la vérité et la réparation, et multiplient également les publications sur les obligations juridiques internationales de l'Etat colombien.

<sup>55</sup> Il s'agit de la fondation Alvaralice, la fondation Paz y Bien (paix et bien) et la Corporation Paz y Excelencia (paix et excellence).

<sup>56</sup> Quatrième de couverture de l'ouvrage *Sanar, no tanto castigar : justicia restaurativa y paz en Colombia. Simposio internacional*, Cali, Fundación Alvaralice, 2006.

<sup>57</sup> En août 2005, le président de la fondation Alvaralice est invité au cinquième séminaire « Public-Private Alliances in Democracy and Governance » organisé par l'USAID, où il fait part de l'expérience de l'Alliance for Restorative Justice, Coexistence and Peace in Colombia. Voir les actes du séminaire, « 2005 USAID Seminar Summer Series » ([http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/pnade155.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnade155.pdf), consulté le 25 juillet 2012).

<sup>58</sup> Créée en 1995 et pionnière dans le recours aux instances juridiques nationales et internationales pour la défense des droits de l'homme en Colombie.

En 2003, l'ICTJ commence à s'intéresser depuis New York au processus colombien de démobilisation des paramilitaires et cherche des organisations nationales avec lesquelles s'allier. Le centre s'appuie sur la Fondation sociale, forte de son projet d'assistance aux parlementaires, pour faire son entrée en Colombie. La Fondation sociale publie alors en coopération avec l'ICTJ un rapport sur le texte gouvernemental décrit comme irrespectueux des normes internationales de « lutte contre l'impunité ». Le projet porte ses fruits puisqu'en avril 2004, les parlementaires Rafael Pardo, Gina Parody, Luis Fernando Velasco et Wilson Borja présentent une proposition de loi dite de « justice et réparation » qui reprend les « standards internationaux » en matière de justice, vérité et réparation et entérine le projet de loi d'alternative pénale. Après conciliation, la loi Justice et paix est adoptée et consacre dans son premier article les droits des victimes à la justice, la vérité et la réparation. L'ICTJ et la CCJ se mobilisent enfin autour de l'examen par la Cour constitutionnelle de la loi Justice et paix. Fortes de jeunes juristes colombiens ayant travaillé à la Cour constitutionnelle, ces organisations diffusent auprès des magistrats de la Cour les arguments juridiques et les expériences présentées comme les « bonnes pratiques » internationales de la sortie de conflit. Cette mobilisation porte ses fruits : dans sa décision du 19 mai 2006, la Cour déclare la loi Justice et paix constitutionnelle, sous réserve de certaines modifications qui réduisent les bénéfices accordés aux paramilitaires. La diffusion de la *justice transitionnelle* sous sa forme juridiciée s'opère donc *via* la mobilisation par le droit de juristes militants des droits de l'homme qui s'appuient sur une Cour constitutionnelle aux orientations libérales, soucieuse de conserver son indépendance par rapport au pouvoir exécutif.

La mobilisation de ce qui a été qualifié *a posteriori* de *justice transitionnelle* ne s'est donc pas organisée autour d'un projet univoque. Des acteurs ont participé à la diffusion de catégories juridiques et d'action concurrentes requalifiées *a posteriori* de *justice transitionnelle*. L'introduction de la *justice transitionnelle* dans le contexte colombien de la démobilisation des paramilitaires s'est accompagnée d'errements et de luttes entre une version restauratrice et une version plus juridiciée. Notons que la politique exportée échappe à ses promoteurs. La convocation de l'expérience sud-africaine comme parangon de la « justice restauratrice » sera finalement abandonnée et requalifiée en *justice transitionnelle*. Si l'expression n'apparaît pas dans la loi Justice et paix de 2005, le triptyque vérité-justice-réparation ouvre le texte de loi. La *justice transitionnelle* est enfin intégrée à la décision de la Cour constitutionnelle comme l'incarnation d'un corpus de normes internationales (décisions, rapports, recommandations d'instances internationales) en matière de sortie de conflit. Elle fait ainsi, dès son apparition en Colombie, l'objet d'usages, d'emprunts et d'investissements différents, voire contradictoires.

### **Institutionnalisation et appropriations de la *justice transitionnelle* par le gouvernement colombien**

La loi Justice et paix, modifiée par la décision de la Cour constitutionnelle, donne lieu à la création de plusieurs institutions étatiques qui vont peu à peu se charger de mettre en œuvre une *justice transitionnelle* colombienne. Outre l'instauration au sein du bureau du procureur général (la Fiscalía General de la Nación) d'une « unité justice et paix », la création d'une Commission nationale de réparation et réconciliation (CNRR) est l'une des premières mesures d'application de la loi. Inaugurée en octobre 2005 pour un mandat de huit ans, la commission suscite des attentes particulières chez les sceptiques du processus de démobilisation des paramilitaires, dont notamment certains acteurs internationaux et organisations colombiennes de défense des droits de l'homme. Instaurée dans le cadre d'une loi critiquée pour favoriser les intérêts des criminels au détriment de ceux des victimes, la commission est attendue sur sa capacité (ou non) à infléchir le processus en faveur des secondes. En

ce sens, elle fait l'objet d'investissements concurrents d'ONG de défense des droits de l'homme, d'acteurs étrangers et du gouvernement, qui tentent d'influencer dans des directions différentes ses stratégies et modes d'action. Face à l'ambiguïté de la politique gouvernementale à l'égard de la commission (qui consiste à en faire une organisation plurale tout en contrôlant son action), les membres de la CNRR redéfinissent le mandat de l'organisation à partir des normes de la *justice transitionnelle* dans un but de légitimation<sup>59</sup>. Outre le fait que la division du travail par services (*areas*) reprend les catégories « justice », « réparation » et « réconciliation » associées à la *justice transitionnelle*, le président de la commission propose à Gonzalo Sánchez, historien de renom éloigné des positions uribistes, de diriger un « groupe de mémoire historique ». Alors que le mandat de la CNRR la distingue des commissions de vérité et réconciliation (elle n'est pas chargée de faire des recherches sur les violences ni de recueillir des témoignages de victimes<sup>60</sup>), le groupe de mémoire historique se lance dans la publication de plusieurs rapports sur le conflit, et notamment sur la responsabilité d'agents étatiques dans la perpétration de certaines violences, qui l'apparente à un embryon de commission de vérité<sup>61</sup>.

La création en 2006 du Haut conseil à la réintégration (*Alta Consejería a la Reintegración*, ACR) chargé d'accompagner la réintégration des anciens combattants dans la société va également rapidement être affichée par le gouvernement comme partie prenante d'une *justice transitionnelle* colombienne. Dans un contexte d'échec partiel du processus de réinsertion des démobilisés<sup>62</sup>, l'ACR intègre les normes et dispositifs associés à la *justice transitionnelle*. La réintégration des démobilisés à la vie civile, volet de la loi Justice et paix *a priori* le plus éloigné des « droits des victimes » à la justice, la vérité, la réparation et la non-répétition des crimes commis, est donc directement associée à la *justice transitionnelle* au sein de l'ACR. L'appropriation par le gouvernement colombien de l'entreprise normative se concrétise fin 2008 avec la création d'une direction à la *justice transitionnelle* au sein du ministère de l'Intérieur et de la Justice.

Ces créations institutionnelles, qui se placent dans la continuité de l'institutionnalisation de la question des droits de l'homme initiée à la fin des années 1980<sup>63</sup>, relèvent de l'appropriation par l'Etat colombien de thèmes portés par l'opposition et les ONG de défense des droits de l'homme. Elles sont largement soutenues par les organismes bilatéraux et internationaux de coopération internationale, qui en viennent à soutenir et largement financer la politique du gouvernement Uribe et, par la même occasion, revisitent leurs modes d'intervention en Colombie.

Alors que depuis la fin des années 1980, les acteurs de la coopération internationale se montrent critiques à l'encontre de la gestion du conflit par l'Etat colombien, le gouvernement Uribe mène une campagne pour que la « communauté internationale » participe au financement du processus Justice et paix. Le positionnement politique des acteurs internationaux évolue considérablement sous le gouvernement Uribe, à mesure que la gestion de la coopération se présidentialise. Tandis que le gouvernement promeut sa politique de sécurité démocratique, la mise en œuvre de la loi Justice et paix attire les fonds de la coopération internationale. Les bailleurs s'organisent et institutionnalisent le dialogue avec le gouvernement. On observe alors en Colombie un phénomène similaire à celui décrit par Jean-François Bayart sur le rapport des Etats africains à l'international. Dans ses travaux qui

---

<sup>59</sup> Pour avoir connaissance de l'ensemble des débats sur la redéfinition du mandat, voir D. Lecombe, « Quand une organisation s'invente : la Commission nationale de réparation et réconciliation colombienne », mémoire de recherche de Master II Politique comparée, Paris, Sciences Po, 2007, pp. 55-66.

<sup>60</sup> Voir la définition que Priscilla Hayner donne des commissions de vérité : P. Hayner, *Unspeakable Truths*, op. cit., p. 295.

<sup>61</sup> Voir D. Lecombe, « Mobilisations autour d'un modèle de sortie de conflit. La Commission nationale de réparation et réconciliation : une commission de vérité et réconciliation (CVR) colombienne ? », *Raisons politiques*, n° 29, 2008, pp. 59-75.

<sup>62</sup> Non seulement la violence se poursuit dans les régions où les paramilitaires sont censés s'être démobilisés, mais certains combattants effectivement réintégrés à la vie civile se plaignent d'être financièrement et socialement délaissés par le gouvernement. Ce Haut conseil est devenu l'Agence colombienne pour la réintégration par le décret 4138 de 2011.

<sup>63</sup> Sophie Daviaud montre comment à partir de la fin des années 1980, les gouvernements colombiens successifs parviennent à intégrer à leur politique une grande partie du discours des droits de l'homme. Voir S. Daviaud, *L'enjeu des droits de l'homme dans le conflit colombien*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 133-159.

l'opposent aux théories de la dépendance coloniale et aux discours sur la marginalisation du continent africain, l'auteur montre que l'extraversion a été une ressource majeure du processus de centralisation politique et d'action économique de l'Etat en Afrique<sup>64</sup>. Bien que notre contexte d'étude diffère du contexte africain qu'il analyse, il nous semble que l'institutionnalisation de la *justice transitionnelle* par le gouvernement colombien répond à des logiques mises à jour par l'auteur. Les acteurs de la coopération internationale accompagnent à partir de 2008 la mise en institution colombienne de la *justice transitionnelle*, notamment à travers la création d'un fond commun (*basket fund*) administré par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et destiné à financer des projets de « vivre-ensemble » (*convivencia*) et de « justice » (*justicia*). Les appropriations et l'institutionnalisation de la *justice transitionnelle* par le gouvernement colombien constituent une monnaie d'échange au soutien des bailleurs internationaux à la politique de démobilisation des paramilitaires.

Le gouvernement Uribe a su capter la « contrainte extérieure » des revendications en matière de droits des victimes. Sur fond d'évolution des relations entre l'Etat colombien et les agents de la coopération internationale, le gouvernement Uribe a adapté les injonctions à la *justice transitionnelle* et au respect des « droits des victimes » du conflit à sa politique de sécurité démocratique.

Pour conclure, la *justice transitionnelle* constitue une « entreprise normative » dans le sens où elle a fait et continue de faire l'objet d'une entreprise de construction, de mise en cohérence historique et de mise en normes juridiques et philosophiques d'expériences de « justice » (et de non-justice) diverses, voire contradictoires. Elle fonctionne comme un consensus ambigu cristallisé autour des mots d'ordre « justice », « vérité », « réparation » et « non-répétition des crimes commis ». L'imprécision du contenu de ces notions participe au succès et à la diffusion de la *justice transitionnelle*. Loin d'être un tout cohérent « prêt-à-diffuser », les invocations de la *justice transitionnelle* donnent lieu à des saisies de formes contradictoires de justice. Diffusée en Colombie par des voies concurrentes, elle est institutionnalisée par le gouvernement colombien et adaptée aux intérêts de la politique uribiste de sécurité démocratique. Elle concourt à ce que les bailleurs de fonds et agents de la coopération internationale soutiennent finalement la politique controversée de démobilisation des paramilitaires. Son étatisation extravertie participe donc de la légitimation internationale de la politique de sécurité du gouvernement Uribe. Poursuivie depuis 2010 sous le gouvernement de Juan Manuel Santos, l'institutionnalisation de la *justice transitionnelle* accompagne aujourd'hui les négociations de paix avec la guérilla des FARC. Mais la Cour pénale internationale s'intéresse de près au cas colombien. En Colombie comme ailleurs, les mobilisations des organisations garantes de la justice pénale internationale contraindront-elles la diffusion et les appropriations locales de la *justice transitionnelle* ?

---

<sup>64</sup> J-F. Bayart, *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard, 2006, p. 48.