Fondation Jean Jaurès

International

L'AMÉRIQUE LATINE ET L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE AUX ÉTATS-UNIS

Jean-Jacques Kourliandsky

25/10/2020

À l'approche de l'élection présidentielle aux États-Unis, Jean-Jacques Kourliandsky, directeur de l'observatoire de l'Amérique latine de la Fondation, dresse un bilan de la politique diplomatique de Donald Trump en Amérique latine, politique unilatérale et pour le moins « brusque ».

Quel que soit le vainqueur de l'élection présidentielle aux États-Unis le 3 novembre 2020, a commenté l'analyste nord-américain Joseph Nye, il aura à gérer un héritage diplomatique ayant rompu avec les formes et le style régulant les relations coopératives ou contentieuses interaméricaines comme internationales.

Beaucoup de Latino-Américains « croisent les doigts » pour que le 3 novembre 2020, Donald Trump ne soit pas réélu. Pour une fois, l'idéologie joue peu. Les inquiets, comme les indignés, sont à droite comme à gauche. L'éditorial publié par un site économique chilien est de ce point de vue révélateur d'un climat partagé : « Notre média estime que pour les États-Unis, pour l'Amérique latine, et le monde, il est préférable que Trump soit battu [...] Nous appuyons Joe Biden avec le désir pressant qu'il répare tout le mal qui a été fait ».

Commentaire émanant de milieux d'affaires, à première vue déconcertant. Inconditionnels des États-Unis, ils sont habituellement indifférents aux circonstances électorales, à la personnalité des dirigeants états-uniens et privilégient les convergences d'intérêts, et les alliances contre les adversaires communs. Sans avoir pris connaissance de statistiques à ce sujet, on peut observer, depuis la mandature de Donald Trump, un malaise latino-américain généralisé, à la lecture de la presse généraliste comme à celle de diverses attitudes partisanes ou gouvernementales.

Aux voix structurellement hostiles de l'extrême gauche anti-impérialiste, se sont jointes celles des libéraux éconduits et déçus, et celles enfin d'un marais, déstabilisé par l'ignorance teintée de mépris, manifestée à leur égard pendant quatre ans, de 2016 à 2020, par le locataire de la Maison Blanche. Six anciens chefs d'État hispano-américains, centristes en politique, libéraux en

économie, occidentaux idéologiquement, amis traditionnels des États-Unis, ont rendu publique le 26 août 2020 une lettre de protestation révélatrice du malentendu élargi par Donald Trump entre le nord et le sud du continent.

L'état des lieux, à l'approche de l'élection présidentielle du 3 novembre prochain, confirme-t-il le malaise et les appréhensions latino-américaines ? Que peut-on dire de la politique des États-Unis de Donald Trump à l'égard de ses voisins du sud, de 2016 à 2020 ? Quelles ont été les orientations de la politique de Donald Trump à l'égard de l'Amérique latine ? La diplomatie en actes concrets a-t-elle eu un profil différent avec l'Amérique latine de celui pratiqué avec les autres régions du monde ?

Mexique : banc d'essai du logiciel « trumpien »

Comme bien souvent, l'Amérique latine, en tout ou partie, a « essuyé les premiers plâtres » d'une diplomatie agressive ultérieurement universalisée. Henry Kissinger en a fait le constat historique : « L'hémisphère occidental constitue le microcosme des défis internationaux affrontés par les États-Unis ».

Les questions internationales occupent une place mineure dans les enjeux électoraux, aux États-Unis comme ailleurs dans le monde. Dans les campagnes électorales nord-américaines, l'Amérique latine n'est pas, lorsqu'il arrive que ces questions soient abordées, un objet de débat central. Cette tradition pourtant a été écornée par le candidat Donald Trump qui, en 2015 et 2016, a construit sa campagne électorale sur le rejet virulent, non pas de l'Amérique latine dans sa globalité, mais du Mexique. Son quadriennat a confirmé cette tonalité initiale. Celle-ci a, vérifiant le propos d'Henry Kissinger, été étendue ensuite bien au-delà du Mexique, à l'Amérique latine et au reste du monde.

Le *credo* diplomatique de Donal Trump, appliqué au Mexique dans un premier temps, repose sur des principes généraux qu'il convient de préciser. Toute politique, intérieure comme extérieure, répond à un logiciel, traditionnellement résumé sous forme de programme. Les intérêts se mêlent à d'autres considérations, qui relèvent de la morale. Quel que soit le président, a rappelé Henry Kissinger, quelle que soit son affiliation partisane, traditionnellement il accompagnait l'affirmation nationale états-unienne d'un grand dessein.

Donald Trump a rompu avec cette pratique. Il a borné son ambition politique à celle qui était la sienne, dans une vie professionnelle antérieure, comme promoteur immobilier. Il a sans fard défendu avec âpreté et rugosité des intérêts matériels. Qu'il s'agisse de ceux de son pays, tels qu'il les entend, comme ceux de ses intérêts électoraux. Ses rares propos et ses initiatives ont été

ceux d'un président bataillant dans un monde où règnerait la loi du plus fort. Une brève feuille de route « présentiste » et nationaliste, sans nécessité de grands discours, d'analyses savantes, et de vision à plus ou moins long terme, a porté son action: « L'Amérique d'abord » et « Rendre sa grandeur à l'Amérique ». Il a réalisé ainsi, sans le savoir, sur un mode « bourgeois gentilhomme », une autre prédiction d'Henry Kissinger : « Les États-Unis ont-ils besoin d'une politique étrangère ? ».

Cette feuille de route a désarçonné les observateurs états-uniens comme étrangers. Ils ont tenté de rattacher la diplomatie de Donald Trump à celles de lointains prédécesseurs, Andrew Jackson et Theodore Roosevelt, et ont essayé de trouver une cohérence, de comprendre une diplomatie associant nationalisme, isolationnisme et interventionnisme occasionnel, avant d'admettre la nécessité de « dépasser les ancrages historiques. Donald Trump n'a pas de doctrine [mais] une méthode entrepreneuriale transactionnelle consistant à tester jusqu'aux limites la résistance de l'interlocuteur afin d'obtenir le plus gros avantage possible ». « La référence au jacksonisme », la plus récurrente, « rappelle utilement le retour d'un nationalisme américain, mais ne nous en dit pas plus ». « Aujourd'hui [...] ce n'est plus au nom d'un universalisme messianique qu'on entend agir, mais simplement au nom des intérêts nationaux ».

Tout cela a été exposé et appliqué dès les premiers jours de campagne en ciblant le Mexique comme bouc émissaire du déclassement états-unien. Le 16 juin 2015, Donald Trump avait ouvert sa campagne en présentant ce pays comme porteur de tous les maux ayant érodé l'Amérique. Un mur, a-t-il dit et écrit, doit protéger les États-Unis du risque mexicain : risque sanitaire – les migrants de ce pays étant porteurs de maladie et de stupéfiants –, risque sécuritaire – ces gens-là étant des violeurs potentiels –, risque sur l'emploi, en raison des délocalisations encouragées par un accord commercial destructeur de travail américain, l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain). Le message a été exprimé sans ménagement aux autorités mexicaines dès les premiers jours de sa présidence. Jouant sur l'asymétrie de puissance, Donald Trump a brusqué les formes diplomatiques et son « homologue » aztèque, Enrique Peña Nieto. Mis en demeure, de façon quasi publique, d'annoncer que le Mexique financerait le mur frontalier voulu par les États-Unis, Enrique Peña Nieto a été contraint de suspendre un déplacement à Washington, programmé pour le 27 janvier 2017, afin « d'arrondir les angles », selon des modalités bilatérales « classiques ».

Cet épisode bilatéral, reposant sur les rapports de force, renvoyait le règlement du contentieux à des méthodes d'un autre âge. Cet acte de Donald Trump a d'autant plus surpris qu'Enrique Peña Nieto, formé en droit et gestion d'entreprises et avocat d'affaires, cultive les valeurs de la démocratie libérale et libre-échangiste nord-américaines.

Cette première manifestation de la diplomatie « trumpienne » a eu pour effet de démobiliser les diplomates professionnels du Département d'État, pour certains anciens collaborateurs des présidents Bush, père et fils. Thomas Shannon, sous-secrétaire d'État aux affaires hémisphériques (c'est à dire interaméricaines), John Ferley, ambassadeur à Panama, Roberta Jacobson, ambassadrice au Mexique, et Peter Mulrean, ambassadeur en Haïti, ont « rendu leur tablier » en 2018. Le phénomène est allé bien au-delà du service « Hémisphère occidental » du Département d'État et a pu être qualifié par des chercheurs d'exil des élites administratives.

Extension de l'unilatéralisme

Les épisodes suivants ont confirmé l'acte I, mexicain, de la mandature, à savoir :

1. Les États-Unis n'ont pas d'amis, sinon ceux qui acceptent leurs *desiderata*. Au mieux, ils délivrent des bons points à ceux qui ont intégré la culture de « soumission volontaire ».
2. Les traités multilatéraux n'ont pas de valeur particulière. Ce qui prime est la relation bilatérale de Washington qui permet seule une prise en compte des intérêts nord-américains.
3. Les derniers mois du mandat de Donald Trump ont été marqués par une inflexion vers un multilatéralisme pyramidal, les États-Unis agissant en chef de meute afin de contenir la présence chinoise.
4. Les résistants, dissidents, ou récalcitrants, ont fait l'objet d'avertissements suivis de sanctions diplomatiques, économiques et financières.

1/ Donald Trump a très vite signalé qu'il n'avait pas d'amis et, contrairement à ses prédécesseurs démocrates et républicains, il a fait comprendre qu'il n'attachait pas d'importance particulière à l'idéologie. Les adversaires traditionnels le sont restés et l'adversité a été accentuée à l'égard des pays membres de l'ALBA (Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique, avec notamment la Bolivie, Cuba, le Nicaragua, et le Venezuela). Si l'idéologie a pu être invoquée, et ces pays dénoncés comme liberticides, voire comme communistes ou socialistes, c'est plutôt par commodité lexicale diabolisante. C'est leur résistance à l'égard de toute forme de suzeraineté états-unienne qui a été sanctionnée, et non leurs supposées références philosophiques.

Il suffit de constater que les gouvernements « amis », amis en « libertés », ont été de façon révélatrice, comme ceux de l'ALBA, assez vertement rappelés à l'ordre nord-américain et n'ont pas échappé aux menaces quand l'intérêt des États-Unis, tels que Donald Trump les entend, a été mis en cause. L'Argentine, le Brésil, et le Mexique ont été avertis dans un tweet, franc et brutal, le 5 avril 2019, au risque de revoir à la baisse leurs exportations dirigées vers les États-Unis, d'une montée

brutale des droits de douane : « Le Mexique doit arrêter les illégaux [centraméricains], [...] Notre pays a fait le PLEIN ! Sinon j'appliquerai des sanctions financières [...] à hauteur de 25% ».

Les pays d'Amérique centrale – Guatemala, Honduras, Salvador – ont été menacés de façon similaire. L'objectif était de leur imposer de réguler, pour les tarir, les courants migratoires dirigés vers les États-Unis. Le président colombien Ivan Duque, formé aux États-Unis, ami de Washington comme son homologue mexicain Enrique Peña Nieto et volontiers porté à signaler sa défense des valeurs de liberté politique et commerciale, censées consolider le lien avec les États-Unis, n'en a tiré aucun avantage. Il s'est en effet vu très vite rappeler par Donald Trump un cahier des charges répondant à l'intérêt de Washington. On peut le résumer de la façon suivante : écarter l'accord de paix signé en 2016 par Bogota avec les FARC (Forces armées révolutionnaires de Colombie) de l'agenda bilatéral prioritaire, placer la lutte contre la culture et le trafic des stupéfiants en « pole position », recommandation assortie de la demande pressante de reprendre l'épandage aérien au glyphosate, et participer activement à l'isolement du Venezuela. Afin d'être bien compris, les visas de personnalités colombiennes désireuses de se rendre aux États-Unis ont été attribués « à la carte ». Ainsi trois magistrats de la Cour constitutionnelle colombienne ont été privés de ce document, en raison de leur refus de modifier les dispositions des accords de paix avec les FARC, notamment celles facilitant l'usage du glyphosate et les conditions d'extradition vers les États-Unis.

Donald Trump n'a visité aucun pays latino-américain, à l'exception de l'Argentine pour participer à une réunion du G20 en novembre 2018.

Des instructions, plus que des informations, ont été communiquées aux différents chefs d'État en visite aux États-Unis, le plus souvent en tête-à-tête, mais aussi conviés en groupe comme le 18 septembre 2017 dans un grand hôtel de New York. Ce jour-là, les présidents brésilien, Michel Temer, colombien, Juan Manuel Santos, panaméen, Juan Carlos Varela, et la vice-présidente argentine, Gabriella Michetti, ont été invités à prendre connaissance de recommandations concernant le Venezuela et « son dictateur socialiste », dans l'esprit de la déclaration fondatrice du « Groupe de Lima ». Donald Trump a reçu dans l'une de ses résidences de vacances en Floride, en mars 2019, cinq présidents caribéens, afin de leur parler « de la paix et de la démocratie au Venezuela ». Il revenait alors aux membres de l'exécutif, en particulier au secrétaire d'État, de préciser sur le terrain les tweets et autres attentes présidentiels.

Le chef d'État du Brésil, Jair Bolsonaro, qui a fait spontanément allégeance et ouvert le pays au capital des États-Unis, a été verbalement « bien traité ». Le Mexique et les pays d'Amérique centrale ayant cédé aux pressions et accepté de construire un mur virtuel et policier afin de

bloquer les flux migratoires vers les États-Unis ont été remerciés par Donald Trump. Dès le 1er décembre 2018, le président du Mexique Andrés Manuel López Obrador, le jour de sa prise de fonction, s'est concerté avec ses homologues du Triangle du Nord. Un programme de soutien économique a été mis en place afin de tarir, ou d'essayer d'assécher, les raisons d'émigrer des Centraméricains. Le Mexique a accepté d'héberger sur son territoire les demandeurs d'asile aux États-Unis ainsi que l'examen de leurs démarches, et a déployé une bonne part de sa garde nationale sur les frontières nord et sud afin de fermer l'accès de son espace national aux migrants guatémaltèques, honduriens et salvadoriens. Plusieurs dizaines de milliers d'entre eux ont été par ailleurs refoulés par la police mexicaine à partir du 22 avril 2019.

2/ Les premières années de la mandature de Donald Trump ont été marquées par une volonté de déconstruction des accords multilatéraux liant les États-Unis à ses voisins du sud. Dès son entrée en fonction, il a dénoncé la participation de son pays au TPP (Traité transpacifique) et immédiatement menacé le Canada et le Mexique de renoncer à l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain). Ottawa et Mexico ayant accepté le principe d'une renégociation asymétrique, l'ALENA a *in fine* été rattrapée sous un autre nom et avec un contenu plus favorable aux intérêts des États-Unis.

Une majorité de pays latino-américains a constitué le 8 août 2017 une sorte de « Sainte Alliance » à Lima (Pérou) afin de coordonner leurs pressions sur le Venezuela avec les États-Unis, fortement encouragés par Donald Trump. Mais les États-Unis n'ont pas adhéré à ce groupe, ce qui les aurait mis sur un pied d'égalité avec les autres membres. Cette construction intergouvernementale est unie par une antipathie militante à l'égard des autorités vénézuéliennes. Connue sous le nom de « Groupe de Lima », elle a détricoté les organisations confortant une autonomie régionale, créées sans les États-Unis : l'UNASUR (Union des États d'Amérique du Sud) a quasiment disparu. Son siège a été restitué en 2018 au pays hôte, l'Équateur ; l'ALBA et la CELAC (Communauté des États latino-américains et de la Caraïbe) ont été affaiblies ; le Mercosur (Marché commun du Sud) a été mis « en veilleuse ».

La réactivation du blocus unilatéral à l'égard de Cuba, dès les premiers moments de la mandature, a donné une dimension plus universelle au rejet du multilatéralisme. La décision d'appliquer la totalité de la loi dite Helms-Burton, et donc notamment son titre III, et suspendue tous les six mois, a eu en effet des répercussions sur les investisseurs internationaux.

3/ La montée en puissance de la présence chinoise a marqué une inflexion diplomatique. Les États-Unis se sont alors davantage intéressés aux institutions intergouvernementales de la région afin d'en prendre le contrôle et ainsi de coordonner de façon plus efficiente les mesures

d'endiguement répondant aux attentes et aux besoins des États-Unis. Successivement, plusieurs institutions collectives interaméricaines sont tombées dans l'escarcelle de Washington en 2020, l'OEA (Organisation des États américains), la BID (Banque interaméricaine de développement), et la CIDH (Commission interaméricaine des droits de l'Homme).

Le Groupe de Lima a de son côté été instrumentalisé pour agir en concert avec Washington au sein des Nations unies, tout comme l'Union européenne qui a suivi le mouvement et accompagné les États-Unis et le Groupe de Lima. Les pays du Groupe de Lima ont, à la suite des États-Unis, suspendu le 28 mai 2019 leur participation aux travaux de la Conférence sur le désarmement, la présidence de ce forum étant exercée par le Venezuela. Plusieurs d'entre eux ont soutenu la politique des États-Unis au Proche et au Moyen-Orient – et plus particulièrement celle concernant l'Iran –, et notamment les pays du Triangle du Nord en Amérique centrale, le Brésil et le Paraguay. Le Guatemala a déplacé son ambassade de Tel Aviv à Jérusalem, et, avec le Honduras, a voté aux Nations unies le 21 décembre 2017 en faveur de la reconnaissance de Jérusalem comme capitale d'Israël. Six États se sont abstenus : Argentine, Haïti, Mexique, Panama, Paraguay et République Dominicaine. La Colombie et le Salvador n'ont pas pris part au vote.

4/ Les dissidences ont été directement contestées, avec toutes sortes d'arguments, dont certains puisés dans les boîtes à outils du monde d'avant-hier, à savoir l'anticommunisme et le danger collectiviste. « Le discours, [...] la doctrine latino-américaine de Donald Trump [...] sont quelque chose proche de la Guerre froide en bis, [...] la sanction a le primat sur la diplomatie ». On notera que John Bolton, conseiller à la sécurité nationale, qui avait évoqué en avril 2019 la nécessaire réactivation de la doctrine Monroe afin de donner une assise théorique et idéologique au rejet de la présence chinoise, et à un degré moindre russe, en Amérique latine, a été renvoyé à ses études. « L'Amérique d'abord » de Donald Trump se suffisait à elle-même.

Le Venezuela, adversaire principal, a été sommé de changer d'alliés et de politique intérieure. Messages accompagnés d'une montée en puissance des sanctions, destinées à contraindre les décisions des autorités vénézuéliennes. Déjà éprouvé par la mal-gouvernance, et la chute des cours pétroliers, le pays, privé d'accès au crédit, au dollar, et à ses clients occidentaux, est au bord de l'asphyxie. Les pays du Groupe de Lima ont accompagné les mesures d'isolement diplomatique et de sanctions économiques décidées par Washington et ont retiré au gouvernement de Caracas sa représentation au sein du système de l'OEA pour la donner au président du Parlement vénézuélien, l'un des leaders de l'opposition, Juan Guaido. Le 23 Février 2019, plusieurs chefs d'État se sont rendus en Colombie pour assister, sous couvert d'une opération humanitaire, à une tentative d'entrée en force au Venezuela.

On notera qu'en dépit de quelques rodomontades verbales ciblant le Venezuela et un déploiement de gardes nationaux sur la frontière mexicaine, Donald Trump n'a à aucun moment envisagé l'usage de moyens militaires pour renverser un gouvernement considéré comme hostile, ou forcer une prise de décision conforme aux attentes de Washington. Des gestes ont pu être faits, plus symboliques que militairement significatifs, comme l'inclusion du Brésil dans le groupe des pays alliés hors OTAN, le 8 mai 2019. Cette décision s'est traduite pour le Brésil par une perte de souveraineté, plus que par une coopération d'ordre stratégique et sécuritaire. La présence de la NASA sur la base aérospatiale brésilienne d'Alcantara a été renforcée par cette annonce. Cela oriente par ailleurs les coopérations en matière d'équipements militaires vers les États-Unis.

Latino-Américains en pandémies « digestives »

La position des États-Unis est-elle en 2020 meilleure qu'en 2017 dans l'hémisphère occidental ?

Donald Trump a incontestablement obtenu quelques succès. Il a forcé Centraméricains et Mexicains à contraindre avec la force de leur police et de leurs armées les migrants à ne pas passer la frontière des États-Unis. Le mur n'a été ni construit ni payé par le Mexique, mais il est pourtant bien réel. La garde nationale créée par le président Andrés Manuel Lopez Obrador (AMLO) pour sécuriser le pays fait pour l'essentiel office de police anti-migratoire sur les frontières nord et sud. AMLO, qui n'a effectué qu'une seule visite à l'étranger, à Washington, en a été chaleureusement félicité par Donal Trump.

Commercialement, Donald Trump a obtenu une révision du traité de libre-échange avec ses voisins du nord et du sud, le Canada et le Mexique. Il a réajusté les échanges avec les principales économies sur une base asymétrique, bilatérale. Il a entraîné la majorité des gouvernements à suivre sa croisade anti-chinoise en isolant le Venezuela, croisade lui ayant permis de s'assurer le plein contrôle des institutions multilatérales panaméricaines.

Pour autant, il a tenté de forcer la main des uns et des autres de manière brutale et sans tenir compte de leurs capacités à digérer ses *desiderata*. Ses meilleurs « amis », le Brésil et la Colombie, ont rejeté toute aventure de nature militaire au Venezuela, pour des raisons liées au caractère incertain d'une telle hypothèse, et en raison de son coût. Les pressions économiques anti-chinoises ont trouvé leurs limites, dans la mesure où Pékin est un importateur majeur de produits primaires latino-américains, un facteur d'équilibre technologique, notamment avec Huawei, un investisseur et un prêteur de plus en plus important, et dans la mesure aussi où la Chine a su se rendre attractive pour aider à surmonter la crise pandémique, au point que certains, comme l'Argentine, le Nicaragua et Panama, pourraient intégrer la plateforme chinoise de la « Route de la

soie ».

Ce discours de la méthode, sans égards pour personne, a enfin déstabilisé les meilleurs amis des États-Unis, avant de provoquer un mouvement de distance de plus en plus marqué, notamment après les OPA réussies par Donald Trump sur les institutions panaméricaines.

Les gouvernements de droite, toujours majoritaires, s'inquiètent de ces rendez-vous impossibles avec Washington, alors que la crise multiforme du coronavirus amplifie les mécontentements sociaux. Toutes choses ayant eu des incidences électorales. Après l'Argentine et le Mexique, la Bolivie a redonné ses chances à une formule progressiste contestataire et nationale.

Ce ras-le-bol de moins en moins contrôlé est aussi celui d'une bonne partie du monde, qui a également dû affronter la diplomatie de choc initialement mise à l'essai avec le Mexique. La Chine a pu en bénéficier. L'Europe a donné l'impression de chercher elle aussi une/des alternatives de même inspiration que celles constatées ces derniers mois en Amérique latine.

Le 20 janvier 2021, le futur président des États-Unis, quel qu'il soit, va devoir gérer une région et un monde en confusion croissante. Résultat d'un tour de tweet diplomatique de moins en moins bien accepté en Amérique latine, et à sa suite par le reste du monde. Mais quel que soit le futur président des États-Unis, signale le politologue argentin Juan Gabriel Tokatlian, il assurera la défense des intérêts de son pays et sa présence en Amérique latine. Appliquant sans le savoir ce que le professeur argentin qualifie de « doctrine Troilo », inspirée d'un tango de ce célèbre chanteur (« Quelqu'un a dit un jour que j'avais quitté le quartier. Quand ? Mais quand ? Je suis toujours en train d'arriver »). Washington, conclut le sociologue, « n'est pas prêt de quitter l'Amérique latine ».