

CRISE AU VENEZUELA ET DÉSTABILISATION DU MULTILATÉRALISME LATINO-AMÉRICAIN

Kevin PARTHENAY

Docteur associé au CERI et membre exécutif de l'OPALC

RÉSUMÉ

Les graves troubles économiques, sociaux et politiques qui se sont multipliés au Venezuela ont fortement déstabilisé le continent américain. Disposant des plus grandes réserves pétrolières mondiales (298 millions de barils) devant l'Arabie Saoudite (267 millions de barils), le Venezuela se positionne de manière stratégique dans la région et sa fragilisation démocratique suscite de profondes inquiétudes et interrogations. Cette note décrypte les enjeux internationaux de la crise vénézuélienne face à la complexité des alliances régionales dans un continent fortement polarisé.

SOMMAIRE

Introduction : la genèse de la crise vénézuélienne	2
Déséquilibre continental et enjeux stratégiques	3
<i>Trump et l'Amérique latine : la fin de la strategic patience ?</i>	3
<i>Crise des forces progressistes et retour du conservatisme</i>	4
<i>Le régionalisme latino-américain en question.....</i>	5
<i>De nouveaux acteurs d'influence : Russie/Chine</i>	5
La fragmentation du multilatéralisme latino-américain	6
<i>La politisation des organisations régionales</i>	6
<i>Crise de la gouvernance régionale</i>	7
Conclusion	9

INTRODUCTION : LA GENÈSE DE LA CRISE VÉNÉZUÉLIENNE

Depuis des mois le Venezuela fait face à une crise profonde, aux racines tant économiques que sociales et politiques. Les morts se succèdent, tout comme les menaces à l'ordre démocratique. Nous revenons sur cette crise aux origines multidimensionnelles afin de mieux en dénouer les fils et les enjeux stratégiques pour le continent et au-delà.

Le pays fait face à un marasme économique sans équivalent. Selon des estimations du Fonds monétaire international (FMI), le produit intérieur brut (PIB) du Venezuela en 2017 est inférieur de 35 % à celui de 2013. Cette contraction de l'économie vénézuélienne dépasse celle qu'avaient connue les États-Unis lors de la Grande Dépression en 1929 : le PIB avait alors reculé de 28 %. Avec la chute des prix du pétrole, les exportations chutèrent de 2200 dollars par tête entre 2012 et 2016. À partir de 2016, le gouvernement de Maduro commença à accumuler de nombreuses dettes externes¹.

De ce fait, le Venezuela est aujourd'hui un des pays les plus endettés de la planète, paradoxe lorsque l'on considère qu'il dispose des plus grandes réserves pétrolières. Les conséquences furent lourdes pour la population avec une inflation sans précédent (720 % en 2016²) et une réduction drastique des salaires réels. D'économique, la crise se transforma en crise sociale. Voulant honorer les échéances de la dette extérieure le gouvernement décida de limiter les importations, notamment de biens et services, qui baissèrent de 75 % entre 2012 et 2016. Le salaire minimum diminua dans les mêmes proportions entre mai 2012 et mai 2017. La mortalité infantile, elle, augmenta de 100 % en 2016 et des cas de dénutrition chronique apparurent progressivement dans le pays. La crise économique et sociale a progressivement donné naissance à une profonde crise humanitaire.

Si pendant les années Chavez, la classe ouvrière était le principal soutien du régime, Nicolas Maduro n'a pu compter que sur les forces armées. Dans ce climat economico-social explosif et devant la multiplication des cas de corruption parmi les élites du gouvernement Maduro, la population commença à se mobiliser dans la rue. La répression forte des manifestations, les violations contre les droits de l'homme commises par les forces armées et la fermeté du président Maduro contribuèrent à alimenter une profonde crise politique.

Après des mois de manifestations durement réprimées, un point de rupture pour le régime fut atteint le 29 mars 2017 lorsque le tribunal suprême de Justice (TSJ), l'institution suprême de justice du pays, rendit une décision s'attaquant directement aux prérogatives de l'Assemblée nationale, une assemblée composée majoritairement de membres de l'opposition depuis l'élection de 2013. Le TSJ entendait alors réduire au minimum l'immunité parlementaire des députés et conférer au président de la République la capacité de redéfinir les lois relatives au droit pénal et procédural, aux questions militaire, antiterroriste et anticorruption. Dénonçant un « auto-coup d'État », l'Assemblée nationale alerta sur les risques d'une dérive autoritaire du régime. Les institutions internationales – et notamment l'Organisation des États américains (OEA) – se mobilisèrent aussitôt pour dénoncer cette décision et les États voisins (Pérou, Colombie, Chili) s'alarmèrent des risques de rupture de l'ordre démocratique au Venezuela. Politiquement et institutionnellement le pays se divisa encore davantage, avec une mobilisation forte des députés de l'opposition – conduits par Julio Borges – et des oppositions violentes entre la ministre des Relations extérieures de l'époque Delcy Rodriguez et l'ex-procureure générale Luisa Ortega.

La tension monta encore d'un cran lorsque l'ancien gouverneur de l'État de Miranda et ex-candidat à la présidence de la République, Henrique Capriles, fut déclaré inéligible pour quinze ans le 7 avril, l'empêchant de se présenter à nouveau en tant que gouverneur ou à la présidence de la République. Face à l'exacerbation des tensions, le président Maduro intensifia l'utilisation de l'armée pour défendre « son honneur » (et non plus le régime), et décida le 26 avril de retirer le Venezuela de l'Organisation des États américains. L'appel à la convocation d'une Assemblée constituante le 1^{er} mai consacra un point de non-retour dans le pays. Sur le plan interne, la polarisation s'accrut. Le 8 juin, la procureure générale Luisa Ortega, ancienne chaviste et proche d'Hugo Chavez, présenta un recours en nullité contre la Constituante ce qui lui valut à son tour de faire l'objet d'un recours pour « faute grave » par le TSJ. L'opposition organisa quant à elle une consultation populaire le 16 juillet à laquelle participèrent 7,6 millions de Vénézuéliens, rejetant à 98 % le projet d'Assemblée constituante et demandant la tenue d'élections avant la fin du mandat en décembre 2018.

Sur le plan international, le Sénat des États-Unis émit immédiatement des sanctions contre des fonctionnaires vénézuéliens et le président Donald Trump déclara que si Nicolas Maduro convoquait une Assemblée constituante, il s'exposait à des « mesures économiques fortes et rapides ». Parmi les pays voisins, plusieurs dizaines de sénateurs chiliens et

1. Michel Roberts, « [Venezuela, la tragedia económica y social de Venezuela](#) », *Correspondencia de prensa*, 11 août 2017.
2. CIA, « [Venezuela](#) », The World Factbook.

colombiens dénoncèrent le président Maduro devant la Cour pénale internationale³. Dans ce contexte, la consultation pour la convocation d'une Assemblée constituante fut bel et bien organisée le 30 juillet. Dans un climat de suspicion de fraudes, notamment liée à la participation (41,53 %, soit huit millions de Vénézuéliens), l'Assemblée constituante fut installée. Toutefois, une première enquête pour « fraude électorale » fut lancée le 2 août par la procureure générale Luisa Ortega, qui a dû depuis s'exiler en Colombie.

Depuis les premières manifestations massives du mois de mars 2017, le régime de Nicolas Maduro s'est installé dans une spirale autoritaire rompant avec l'ordre démocratique et générant d'importants bouleversements sur la scène régionale et internationale. Pour comprendre l'écho que cette crise a pu avoir sur les affaires continentales et internationales, nous revenons sur le contexte global dans lequel s'inscrit la crise vénézuélienne.

DÉSÉQUILIBRE CONTINENTAL ET ENJEUX STRATÉGIQUES

La crise vénézuélienne s'inscrit dans un contexte de transformation de l'ordre politique continental. À cet égard, elle survient au carrefour de quatre dynamiques : le changement d'administration aux États-Unis après l'élection du président républicain Donald Trump ; l'émergence d'un nouveau cycle politique en Amérique latine ; la transformation des régionalismes latino-américains ; et l'extension de la présence chinoise et russe sur le continent.

Trump et l'Amérique latine : la fin de la *strategic patience* ?

L'élection de Donald Trump aux États-Unis a donné lieu à un changement de ton vis-à-vis du continent latino-américain. Si la campagne électorale a longtemps été animée par un débat houleux sur la question du « mur mexicain », l'arrivée au pouvoir de Trump semble orchestrer un retour de la préoccupation états-unienne face à l'Amérique latine, et ce, en dépit d'un isolationnisme diplomatique et commercial marqué (*America first*). En effet, dès les premières semaines de son administration, le président Trump annonça brutalement la remise en question des accords commerciaux régionaux tels que l'Accord de libre-échange nord-américain avec le Canada et le Mexique (en anglais, NAFTA) ou l'Accord de partenariat Trans-Pacifique⁴ (TPP). Si la révision du premier accord est en cours de négociation, les États-Unis ont définitivement abandonné le projet de partenariat Trans-Pacifique. Malgré tout, la frontière sud est fréquemment apparue ces dernières années comme un risque potentiel menaçant le « *homeland* » et impliquant des interventions de l'administration américaine. La « crise des mineurs » pendant l'hiver 2014 a été particulièrement emblématique à cet égard. Le flux ininterrompu de jeunes migrants provenant de l'isthme centraméricain, en particulier du Guatemala, du Honduras et du Salvador, a donné lieu à l'élaboration d'un plan d'aide massif (un milliard de dollars annoncé) en vue du développement socio-économique de l'Amérique centrale. Par ailleurs, l'ouverture de relations économiques et diplomatiques avec Cuba a également symbolisé un regain d'intérêt pour le sud du continent.

Concernant le Venezuela, l'administration Obama avait, par ailleurs, déjà engagé des sanctions contre des responsables du régime⁵, estimant que les dérives du régime de Maduro constituaient une menace pour la sécurité nationale et la politique étrangère des États-Unis. Toutefois, ces mesures restèrent largement symboliques, de nombreux dignitaires du régime ayant placé leurs avoirs en dehors de la juridiction des États-Unis. Sous l'administration Trump, de nouvelles sanctions furent émises par le *Treasury Department* à l'encontre de fonctionnaires vénézuéliens, notamment des magistrats, et la rhétorique se durcit nettement à l'encontre de Maduro⁶. Indiquant sans détour que « *toutes les options sont sur la table* »⁷, y compris l'intervention militaire, Donald Trump a ouvert un nouveau chapitre de la relation avec l'Amérique latine. Si la menace militaire a ouvert une boîte de Pandore et rappelé de tragiques épisodes de

3. EFE / Venezuela, « [Denuncian a Maduro ante la Corte Penal Internacional](#) », *Prensa Libre*, 18 juillet 2017.

4. Un traité multilatéral de libre-échange signé en février 2016 visant à intégrer les économies des régions Asie-Pacifique et Amérique.

5. The White House, Office of the Press Secretary, [Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the situation in Venezuela](#), Executive Order n° 13692, 9 mars 2015.

6. U.S. Department of the Treasury, [Treasury Sanctions the President of Venezuela](#), 31 juillet 2017.

7. Ben Jacobs, « [Trump threatens "military option" in Venezuela as crisis escalates](#) », *The Guardian*, 12 août 2017.

la relation US/Amérique latine⁸, le Vice-Président Mike Pence a précisé lors d'un déplacement à Cartagena de Indias (Colombie) auprès du président Juan Manuel Santos que « *le président Trump a été très clair en indiquant qu'on ne resterait pas inerte face à la chute du Venezuela dans une dictature* ». Il ajouta qu'« *un État failli au Venezuela menace la sécurité et la prospérité de tout l'hémisphère et de la population des États-Unis d'Amérique* »⁹.

Ces déclarations des autorités américaines soulignent l'enjeu stratégique que représente le Venezuela si le pays entre dans une spirale de déstabilisation. On identifiera trois principaux facteurs de préoccupation pour les États-Unis : premièrement, l'interdépendance commerciale, les États-Unis et le Venezuela conservant des relations commerciales très étroites (notamment concernant les transactions pétrolières) ; deuxièmement, la crise vénézuélienne est susceptible d'engendrer une déstabilisation d'un autre espace stratégique pour les États-Unis, le bassin caribéen, considéré comme une « troisième frontière »¹⁰ ; troisièmement, les États-Unis souhaitent à tout prix éviter la consolidation d'un régime ouvertement anti-US qui puisse constituer une tête de pont pour la Chine et la Russie. On retrouvera ici les facteurs traditionnels d'identification de la menace que sont, un, l'obstruction (ou risque d'obstruction) par un acteur local de l'accès aux ressources régionales et, deux, le rapprochement (ou risque de rapprochement) d'un acteur local avec une puissance globale concurrente¹¹.

L'arrivée au pouvoir de l'administration de Donald Trump change la donne autant au niveau des relations bilatérales que multilatérales vis-à-vis du continent. Le président américain a, à plusieurs reprises, montré sa frustration quant aux échecs de l'OEA à résoudre la crise vénézuélienne, raison pour laquelle il semble plutôt privilégier l'action unilatérale. À cet égard, un fonctionnaire américain déclara « *we're definitely moving beyond «strategic patience»* », se référant à l'approche de l'administration démocrate de Barack Obama¹².

Crise des forces progressistes et retour du conservatisme

La crise vénézuélienne coïncide avec un tournant politique majeur à l'échelle du continent qui vient clôturer une décennie de gouvernement des forces progressistes. Le « virage à gauche » survenu au début des années 2000 traduit un déplacement vers la gauche du spectre politique latino-américain à la suite des victoires du *Movimiento V República* du Vénézuélien Hugo Chávez, du *Partido dos Trabalhadores* (PT) de Lula au Brésil, du *Movimiento al Socialismo* (MAS) d'Evo Morales en Bolivie, du parti *Alianza País* en Équateur avec Rafael Correa et encore du *Partido Nacionalista Peruano* d'Ollanta Humala au Pérou. La consécration de ces forces progressistes survint à l'occasion du cycle électoral de 2006, date à laquelle de nombreuses élections du continent virent la victoire de forces de gauche ou dites « progressistes »¹³.

Toutefois, après près d'une décennie au pouvoir, ce cycle donne des signes d'inversion avec le retour de forces conservatrices, tout d'abord en Argentine avec l'élection de Mauricio Macri (2014), mais également avec l'arrivée au pouvoir de Michel Temer au Brésil (2015), de Pedro Pablo Kuczynski au Pérou (2015) ou Horacio Cartes au Paraguay (2013). Signalons par ailleurs, les premières distanciations d'un régime dit de « continuité » en Équateur après l'élection de Lenín Moreno. Cette inversion de cycle coïncide avec l'épuisement de la manne pétrolière lié à la chute des prix du pétrole premièrement en 2008 puis à partir de 2014.

Dans cette perspective, les gouvernements renouent avec des orientations plus libérales, principalement sur le plan économique, délaissant les politiques sociales précédemment mises en œuvre. Face à ce tournant politique, orchestré dans le continent dans le respect des principes démocratiques, le régime de Nicolas Maduro, héritier du chavisme, résiste au prix de la démocratie.

8. Notamment l'intervention au Guatemala en 1954, ou plus récemment au Panama en 1989.

9. « [Pence says "failed state" in Venezuela threatens United States](#) », *Reuters*, 14 août 2017.

10. *U.S. Department of State, United States Strategy for Engagement in the Caribbean*, Press release, 21 juin 2017.

11. Evan Braden Montgomery, *In the Hegemon's Shadow : leading states and the rise of regional powers*, Cornell University Press, 24 mai 2016, 216 p.

12. Nahal Toosi, « [Trump administration plans more sanctions on defiant Venezuela](#) », *Politico*, 21 juin 2017.

13. Dabène Olivier, *Les élections contre la démocratie*, Presses de Sciences Po, 2008, 350 p.

Le régionalisme latino-américain en question

Malgré son dynamisme passé, le régionalisme latino-américain fait aujourd'hui l'objet de profonds questionnements. Connaît-il une crise ou fait-il face à un processus de transition vers un nouveau modèle ? Historiquement, le régionalisme en Amérique latine a évolué par vague¹⁴. Depuis les années 1950, il est en perpétuelle mutation et on observe depuis 2011 les signes d'un retour vers le néomercantilisme, majoritairement en vigueur dans les années 1990. L'Alliance du Pacifique et sa forte attractivité parmi les États de la région en constitue la preuve la plus éclatante. On notera par ailleurs au sein des organisations régionales plus anciennes telles que le Marché commun du Sud (MERCOSUR) et la Communauté andine des Nations (CAN) un retour à des agendas orientés prioritairement vers le développement du commerce, délaissant les questions de développement social.

Si le régionalisme latino-américain n'en finit pas de mourir et fait l'objet de critiques constantes, il a pourtant produit dans la dernière décennie des résultats non négligeables pour les populations du continent. On citera de manière non exhaustive la mutualisation d'achats de médicaments pour les rendre accessibles à des prix réduits (SICA, UNASUR), le développement de programmes d'anticipation et d'atténuation des risques liés aux catastrophes naturelles et changement climatique (UNASUR, SICA, CAN), l'amélioration des infrastructures en vue de la circulation des biens et personnes (UNASUR, CAN, MERCOSUR) ou encore la suppression des frais d'itinérance (*roaming*) pour les communications téléphoniques entre pays de la région (CAN, SICA). Au-delà de ces quelques biens publics régionaux, les marchés régionaux ont également constitué des remparts à la crise économique globale et de manière générale, le continent demeure une zone de paix interétatique depuis le début des années 1990.

Depuis le milieu des années 2000, avec les succès électoraux de forces progressistes dans la région, une gouvernance régionale s'était progressivement installée en Amérique latine. La convergence des forces politiques en présence avait en effet permis de consolider non seulement les organisations régionales, mais également d'élaborer et promouvoir des politiques régionales. Cependant, la crise au Venezuela ainsi que l'instabilité du régime brésilien constituent des facteurs de déstabilisation profonde du régionalisme, des facteurs qui s'expriment par la forte polarisation et politisation des organismes régionaux.

De nouveaux acteurs d'influence : Russie/Chine

La Chine et la Russie ont mis en place une stratégie de soutien d'un régime ouvertement opposé aux États-Unis, et ce à proximité des États-Unis. Si la Chine offre un soutien financier à un régime économiquement en crise, la Russie est principalement intervenue sur les volets énergétique et militaire.

La Chine a principalement œuvré à sécuriser les actifs vénézuéliens. La banque chinoise CITIC a notamment récupéré la gestion des comptes de PDVSA (Petróleos de Venezuela, S.A.) pour ses transactions pétrolières, les protégeant d'éventuelles poursuites judiciaires en cas de défaut de paiement. Par ailleurs, la China Development Bank (CDB) dispose de la gestion d'une ligne de crédit vénézuélienne pour les contrats « prêts contre pétrole » (*loans-for-oil*). Deux entités chinoises ont ainsi la main sur le levier stratégique des transactions pétrolières du pays. Ces activités s'inscrivent par ailleurs dans l'intensification des coopérations sino-vénézuéliennes sous l'égide de la Haute Commission mixte Chine-Venezuela qui a signé en 2017 vingt-deux accords engageant 2,7 milliards de dollars de projets, notamment la construction d'une raffinerie à Jienyang pour traiter le pétrole lourd vénézuélien en Chine¹⁵.

La Russie est le pays qui s'est le plus rapproché du Venezuela dans cette période de crise politique. Moises Naím, ancien ministre de l'Économie vénézuélien, et Andrew Weiss, ancien membre de l'administration Bush et Clinton, indiquent que « soudain, presque sorti de nulle part, Vladimir Putin a fait rentrer la Russie dans la crise, garantissant que son dictateur répressif se maintienne au pouvoir »¹⁶. Depuis le premier voyage officiel d'Hugo Chavez en 2001, les rela-

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

15. Evan Ellis, « [China, Russia Increase Leverage in Venezuela Amid Crisis](#) », *Newsmax*, 7 septembre 2017.

16. Moises Naim, Andrew Weiss, « [Putin's latest anti-American intervention: Venezuela](#) », *The Washington Post*, 6 septembre 2017.

tions entre les deux pays se sont intensifiées. Le Venezuela est progressivement devenu l'un des principaux clients de l'industrie d'armement russe. Entre 2001 et 2011, le Venezuela a acheté pour 11 milliards de dollars d'armes russes¹⁷.

Avec la crise économique, cette étroite coopération militaire a glissé vers le domaine de l'énergie. Avec les sanctions américaines, l'entreprise pétrolière PDVSA a perdu toute capacité d'emprunt aux États-Unis et dans les banques européennes pour ses remboursements ou le refinancement de sa dette. C'est là que la Russie est à nouveau entrée en jeu tout en servant ses intérêts stratégiques. En avril 2017, Rosneft – entreprise d'État russe – a prêté pour un milliard de dollars à PDVSA (atteignant un total de 5 milliards de dollars). La transformation de la dette vénézuélienne en livraison de pétrole oblige à expédier toujours plus, notamment à la Russie, et permet à cette dernière de mettre la main sur une partie des ressources vénézuéliennes. Aujourd'hui, la Russie retire des avantages grandissant de l'enfoncement dans la crise. 40 % des cinq plus grands projets pétroliers dans le pays sont désormais détenus par Rosneft¹⁸ et un risque de faillite de PDVSA pourrait encore davantage mettre les actifs du pays entre les mains de la Russie.

En résumé, lorsque l'on considère que le pétrole représente 98,6 % des exportations du Venezuela, que PDVSA est la société d'État vénézuélienne qui détient le monopole sur les ressources pétrolières du pays et que celle-ci se place progressivement dans les mains de puissances étrangères qui la préservent de la faillite, c'est le pays dans son ensemble qui fait face au risque de dépendance étrangère. D'autre part, l'expansion de la présence chinoise et russe au Venezuela et plus largement sur le continent latino-américain constitue un enjeu de sécurité majeur pour les États-Unis qui se voient défier sur leur propre terrain. Dans ce contexte de déséquilibre géostratégique, la crise vénézuélienne cristallise un point de tension majeur au sein du continent.

LA FRAGMENTATION DU MULTILATÉRALISME LATINO-AMÉRICAIN

La politisation des organisations régionales

Contrairement à d'autres régions du monde, et bien souvent à la marge de leurs fonctions formelles, les organisations régionales latino-américaines font de la politique. Depuis les années 1990, l'activisme politique en vue du maintien de la paix et de la sécurité collective fait partie de l'ADN du régionalisme latino-américain. Ainsi, dès lors que furent constatés les risques de dérive démocratique au Venezuela, les organisations régionales sont immédiatement intervenues.

L'Organisation des États américains (OEA) fut la première à se mobiliser et en particulier son secrétaire général, l'Uruguayen Luis Almagro. Créée en 1948, l'OEA a pour principales missions la défense de la démocratie et des droits de l'homme sur le continent américain. Face aux dérives démocratiques et atteintes récurrentes aux droits de l'homme, l'organisation continentale a organisé une série de réunions d'urgence afin d'apporter une solution à la crise. Toutefois, le Venezuela et ses alliés ont systématiquement dénoncé et refusé l'intervention d'une organisation répondant aux injonctions états-uniennes. La crispation diplomatique a atteint son point de rupture le 26 avril 2017, date à laquelle le ministre des Relations extérieures, Delcy Rodríguez, annonça le retrait de son pays de l'OEA, une première dans l'histoire de l'organisation. Ce premier signe extérieur de fragmentation du multilatéralisme latino-américain ne constitue qu'une partie émergée d'un iceberg constitué par une stratégie diplomatique vénézuélienne forte, orientée particulièrement vers les États insulaires de la Caraïbe.

Si certaines organisations régionales se sont positionnées à la suite de négociations collectives, certaines autres ont été largement instrumentalisées dans cette crise. On mentionnera l'Association des États de la Caraïbe (AEC) et de la Communauté de la Caraïbe (CARICOM). Ces organismes ont servi, comme d'autres, de caisse de résonance des divisions régionales. Dans ces deux organisations, Cuba a œuvré au renforcement des alliances en faveur du Venezuela.

17. Moises Naim, Andrew Weisshttps, « [Putin's latest anti-American intervention: Venezuela](#) », The Washington Post, September 6, 2017.

18. Gérard Latulippe, « [Russie et Venezuela: la géopolitique du pétrole](#) », *Huffington Post*, 26 août 2017.

La présidence tournante de l'AEC a permis à Cuba de convoquer deux réunions de haut niveau, avec une réunion ministérielle préparatoire et le Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenus à La Havane en juin 2016, ainsi qu'une réunion ministérielle ordinaire doublée d'une conférence sur la coopération en mars 2017. Dans les deux cas, la ministre des Relations extérieures Delcy Rodríguez s'en est servie comme d'une tribune du régime vénézuélien. Ces réunions ont servi à faciliter et consolider les appuis continentaux pour le Venezuela et à contrer les résolutions dénonçant les dérives du régime alors en préparation au sein de l'OEA. À travers ces organisations régionales, le Venezuela a cherché à constituer des minorités de blocage. Le pétrole a également fait son œuvre. La plupart des pays de la CARICOM sont redevables au Venezuela, via le programme Petrocaribe¹⁹ et l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA). Face à la crise, le terrain caribéen devient hautement stratégique et fait l'objet d'une véritable tactique cubaine pour contrer l'OEA et à travers elle, les États-Unis, qui l'ont bien compris en réévaluant leur engagement vers la Caraïbe²⁰.

La constitution d'une alliance entre le Venezuela, les États encore sous la bannière de la gauche bolivarienne (Bolivie, Nicaragua) et les États insulaires de la Caraïbe eut pour effet de créer une rupture profonde au sein de l'ordre multilatéral latino-américain. Cette fragmentation est d'autant plus visible qu'elle intervient à l'issue d'une décennie de réactivation et de consolidation des coopérations régionales.

Crise de la gouvernance régionale

La multi-appartenance explique la façon dont la crise au Venezuela a fragilisé la gouvernance régionale. Membre du MERCOSUR (depuis 2006), de l'UNASUR, de la CELAC, de l'ALBA, de l'ALADI, de l'OEA, de l'AEC et membre observateur de la CARICOM, le Venezuela est progressivement devenu un véritable *veto player* de la gouvernance régionale.

Malgré ces appartenances multiples, le Venezuela s'est progressivement isolé. Le Brésil, le Mexique, l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay ont décidé de ne pas prendre part à la réunion extraordinaire de la CELAC organisée à San Salvador le 2 mai 2017. En sollicitant cette réunion à la Présidence Pro Tempore (PPT) de la CELAC, El Salvador, le Venezuela souhaitait s'affranchir de l'OEA et jouer une dernière carte pour afficher ses appuis internationaux. Le pays essuya toutefois un premier revers diplomatique. Une déclaration du Ministère des Relations extérieures colombien en date du 20 avril 2017 informe que le « *Brésil, le Mexique, l'Argentine, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay condamnent énergiquement la violence qui s'est déchaînée au Venezuela (...)* Nous réaffirmons qu'il est urgent que les autorités vénézuéliennes adoptent des mesures pour assurer les droits fondamentaux et préserver la paix sociale » (Communiqué de presse). Le ministère poursuit en insistant sur l'impératif de « *retour sur le chemin de l'institutionnalisme démocratique* ». Cette déclaration conjointe de neuf États latino-américains illustre l'équilibre des forces en vigueur dans la région. En négatif, la seule présence des ministres des Relations extérieures de Bolivie, de Cuba et du Salvador lors de cette réunion extraordinaire a fait état du peu de soutien dont pouvait encore bénéficier le Venezuela dans le sud du continent.

La crise vénézuélienne a également contribué à déstabiliser le MERCOSUR. Depuis son adhésion en 2006, le Venezuela ne s'est jamais mis en conformité à l'égard des normes régionales. Récemment suspendu pour ce motif, les tensions diplomatiques parallèles viennent encore davantage crispier les relations avec les autres membres de l'organisation (Brésil, Argentine, Paraguay, Uruguay) et maintiennent le blocage du processus décisionnel au sein du MERCOSUR. La récente crise survenue au Brésil avec la destitution de Dilma Rousseff et l'instabilité constante du gouvernement de Michel Temer n'arrangent rien à cette paralysie institutionnelle.

19. L'Accord de Coopération Énergétique (ACE) Petrocaribe est un pacte de sécurité énergétique proposé par Hugo Chávez Frías, président de la République bolivarienne du Venezuela. Créé en juin 2005, l'accord institue des livraisons de pétrole vénézuélien à des tarifs préférentiels en direction des États de la Caraïbe et d'Amérique Centrale et vise un « usage rationnel et solidaire des ressources énergétiques ».

20. Les Caraïbes « sont une part vitale de notre effort pour contrer le crime organisé et le trafic illégal, pour appuyer la démocratie à travers l'hémisphère occidental, renforcer la sécurité énergétique et créer des emplois pour augmenter le commerce et l'investissement » (Document stratégique Caraïbes 2020). Par ailleurs, la Caraïbe fait l'objet d'un appel au rapprochement avec les Nations unies pour éviter les ventes d'armes au Venezuela (U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, [United States Strategy for Engagement in the Caribbean](#), United States-Caribbean Strategic Engagement Act of 2016, H.R. 4939, 21 juin 2017).

Le Système d'intégration centraméricain (SICA) et la Communauté andine des nations (CAN) n'ont pas été épargnés par l'effet de polarisation qu'a eu la crise. En Amérique centrale, le régime chaviste peut compter sur les États « amis » que sont le Salvador et le Nicaragua. À l'inverse, le Costa Rica et le Panama lui sont fermement opposés. Ces positions divergentes illustrent nettement une ligne de fracture historique entre les États centraméricains (*Triangle Nord vs sud de l'isthme*). Aujourd'hui, elle oppose une coalition Salvador/Nicaragua (à laquelle venait se greffer le Honduras avant le coup d'État orchestré contre Manuel Zelaya en 2009) à une coalition Costa Rica/Panama. Le Guatemala se démarque dans cette crise par un certain pragmatisme et en utilisant les leviers de la diplomatie multilatérale, notamment l'OEA, pour parvenir à une solution négociée.

Au sein de la CAN, la Colombie et le Pérou se sont officiellement prononcés pour le maintien de l'ordre démocratique alors que l'Équateur et la Bolivie s'affichent comme des alliés du régime chaviste en condamnant les actions de l'opposition qui visent à affaiblir ce même ordre démocratique. Si la Bolivie constitue un soutien inconditionnel et de poids, grâce à son ancien ministre des Affaires étrangères aujourd'hui devenu secrétaire général de l'ALBA, la position de l'Équateur est moins claire depuis l'arrivée au pouvoir de Lenín Moreno. Bien qu'élu du parti *Alianza País* (créé par l'ancien président Rafael Correa) le divorce avec son prédécesseur et sa politique extérieure est bel et bien prononcé. La polarisation actuelle est d'autant plus problématique pour la CAN qu'elle survient dans un contexte de fragilité de l'organisation du fait de la mise en œuvre d'une réforme récente (« *La reingeniería de la CAN – 2012-2014* »). Avec une réduction de 50 % de ses effectifs, une recomposition de son agenda et l'arrivée en octobre 2016 d'un nouveau secrétaire général, le Bolivien Walker San Miguel, l'organisation andine requiert de la cohésion et de la stabilité.

Au sein de l'UNASUR, la crise vénézuélienne paralyse depuis plus d'un an le processus d'élection du nouveau secrétaire général. Face au principe d'unanimité, le Venezuela et ses alliés (notamment la Bolivie) bloquent l'organisation sud-américaine. Récemment le ministre des Relations extérieures du Paraguay, Eladio Loizaga, a appelé à ce que les divisions idéologiques soient mises de côté pour que l'organisation puisse se remettre au travail²¹. En effet, la proposition d'un candidat argentin, José Octavio Bordón, a été jusqu'à ce jour rejetée par les États bolivariens (Équateur²², Bolivie et Venezuela).

En dernier lieu, l'état de la Communauté des États latino-américains et caraïbes (CELAC), créée en 2011, symbolise la fragmentation du multilatéralisme latino-américain. La PPT-CELAC assumée par le Salvador est récemment tombée dans le piège de la politisation. L'organisation d'une réunion extraordinaire en 2017, à la demande du Venezuela, a été contestée par certains États qui y ont vu la volonté du Venezuela de jouer une « carte diplomatique ». Toutefois, l'absence de nombreuses autorités du continent a considérablement affaibli l'organisation et ce d'autant plus lorsque l'on observe que le groupe des sept États opposés à Maduro, plus l'Équateur, ont préféré se ranger derrière les déclarations du secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres, prenant de la distance avec les organisations régionales latino-américaines.

Ainsi, la crise vénézuélienne a un double effet de blocage global des affaires latino-américaines et de polarisation des organisations régionales du continent. En entremêlant les anneaux du régionalisme latino-américain, la crise vénézuélienne constitue un vecteur de paralysie de la gouvernance régionale.

21. EFE, « [Paraguay pide a Unasur que deje «tinte ideológico»](#) », *La Estrella*, 28 avril 2017.

22. La position équatorienne concernant le candidat argentin a récemment évolué et se montre plus ouverte.

CONCLUSION

Le régionalisme latino-américain apparaît aujourd'hui profondément sous tension. Jamais n'aura été autant d'actualité l'incessante question de savoir s'il fait face à une fragmentation conjoncturelle ou à une dynamique plus structurelle de désintégration. Si certains postulent que le régionalisme latino-américain n'en finit pas de mourir, d'autres préfèrent y voir des organisations qui, à l'inverse, ne meurent jamais. Dans cette perspective, la crise vénézuélienne constitue davantage un révélateur qu'un véritable point de rupture du régionalisme. La question de l'enchevêtrement des ordres régionaux par la multi-appartenance (*overlapping*) a, certes, entraîné une paralysie institutionnelle temporaire, mais a surtout engendré un retour en force de la politisation des organisations régionales. En dépit de la (des) crise(s), les organisations régionales demeurent et continuent de produire des politiques régionales²³. Cette crise vénézuélienne marque ainsi plutôt la fin d'un modèle, celui du régionalisme présidentiel²⁴. Malgré les crises politiques, l'absence de leadership, les discontinuités organisationnelles, on constatera que les acteurs régionaux occupent toujours plus de poids au sein de l'arène multilatérale latino-américaine. Cette crise au Venezuela met ainsi à jour un modèle émergent de régionalisme *non présidentiel*, orchestré par des acteurs variés, autant internes (bureaucrates régionaux) qu'externes (coopérants internationaux) à la région. L'inter-régionalisme et le bilatéralisme (entre organisation régionale et État)²⁵ s'imposent ainsi comme de nouvelles formes de coopération régionale qu'il s'agit de prendre en considération pour comprendre et mesurer la dynamique de restructuration de l'ordre multilatéral latino-américain.

Kevin PARTHENAY est docteur en science politique de Sciences Po Paris, rattaché au CERI et membre de l'Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (OPALC). Il dirige le Groupe de Recherche « Régionalisme comparé » créé en 2016 au CERI et s'intéresse aux questions régionales et à la politique étrangère latino-américaines. Il a récemment publié dans la *Revue Internationale de Politique Comparée*, *le Journal of European Integration*, *la Revista de Ciencias Sociales et Politique étrangère*. Il a participé à plusieurs ouvrages collectifs dont le plus récent « Regionalism in Central America: an 'all-in' strategy », in José Briceño-Ruiz and Isidro Morales, *Post-hegemonic Regionalism. Towards a Pacific vs. Atlantic Divide?*, Routledge, 2017 (co-auteur Olivier Dabène). Il est responsable pédagogique du Campus Latino-américain de Sciences Po (Poitiers) et enseignant-vacataire à Sciences Po (depuis 2010) et à l'Université de Poitiers (depuis 2014). Son prochain livre à paraître : *Comparative regionalism beyond Europe*, Palgrave Macmillan, 2018.

Contact : kevin.parthenay@sciencespo.fr

23. Detlef Nolte, « Trade : The Undervalued Driver of Regional Integration in Latin America », *GIGA Focus* n° 5, septembre 2017.
24. Andrés Malamud, « Presidentialism and MERCOSUR : A Hidden Cause for a Successful Experience », in Finn Laursen (ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Ashgate, 2003.
25. Voir ici Francis Baert et al., *Intersecting Interregionalism. Regions, Global Governance and the EU*, Springer 2014.