

L'AMÉRIQUE LATINE, L'UKRAINE ET LA RUSSIE



JEAN-JACQUES KOURLIANDSKY *

[...] La crise internationale ouverte par l'invasion de l'Ukraine par la Russie est une crise majeure. La paix et les institutions multilatérales qui en sont les garantes ont été violées. Les médias « occidentaux » ont centré leurs commentaires sur les agresseurs, la Russie et son allié biélorusse, et l'agressée, l'Ukraine. Ils ont également parlé des réactions états-uniennes et européennes, de l'Alliance atlantique, des positions de la Chine, et parfois de l'Inde. Du reste du monde, il a été peu question, voire pas du tout. Les Amériques latines, bien que représentées au Conseil de sécurité de l'ONU (CSNU) par deux membres non permanents, le Brésil et le Mexique, n'apparaissent quasiment pas dans l'agenda des

permanents du CSNU et leurs médias. [...] Réduire au silence les Amériques latines, composées d'États d'envergure modeste, ne revient-il pas à valider paradoxalement un étalon international reposant sur la puissance militaire et la force, privilégiées par l'agresseur russe ?

Les souverainetés latino-américaines historiquement ont été victimes de leur asymétrie, militaire comme économique. Au nom d'une « destinée manifeste »¹ que se sont accordé les États-Unis dans l'hémisphère occidental, les États d'Amérique latine ont été victimes d'ingérences aux XIX^e et XX^e siècles.

[...] En intervenant militairement en Ukraine, la Russie a effacé

* DIRECTEUR DE L'OBSERVATOIRE DE L'AMÉRIQUE LATINE DE LA FONDATION JEAN JAURÈS.

¹ Le concept a été « inventé » en 1845 par un journaliste, John L. O'Sullivan, à la veille de l'annexion par les États-Unis de la moitié du territoire mexicain.

aujourd'hui, comme hier les États-Unis, les dispositifs protégeant de façon identique les États membres de l'Assemblée générale de l'ONU. Au nom d'une « destinée manifeste » à la russe, le monde a été renvoyé au stade régressif des rapports de force. Les petits États et les puissances régionales d'Amérique latine, d'Afrique et d'Asie, attachés à la préservation du multilatéralisme, sont ainsi contraints d'improviser, à partir de leur asymétrie, des réponses aux pressions de « destinées manifestes » opposées.

Une réactivité latino-américaine assortie de réserves

Les rares commentaires publiés sur l'attitude des Amériques latines ont concerné les votes émis dans les instances internationales par tel ou tel de ses représentants. Ces votes, au delà du peu d'intérêt que leur a accordé la « communauté internationale »² et ses médias, présentent pourtant un intérêt certain. Accompagnés d'explications, ils donnent en effet une photographie de l'état des lieux diplomatique latino-américain.

La qualité des votes émis dans les enceintes internationales

par les Amériques latines sur la crise russo-ukrainienne visualise l'existence et la portée d'un malaise. Le Conseil permanent de l'OEA (Organisation des États américains) a pris position le 25 février 2022. Le Conseil de sécurité (CSNU) a été saisi à la même date. L'Assemblée générale de l'ONU (AGNU) s'est prononcée le 2 mars 2022. Le Conseil des droits de l'homme (CDH) a débattu en urgence le 4 mars 2022. Dans ces quatre cas, ils s'agissait de porter un jugement sur l'invasion de la Russie.

Dix-neuf États d'Amérique latine siègent à l'OEA, comme aux Nations unies. Le Brésil et le Mexique sont membres non permanents du Conseil de sécurité, institution majeure et décisionnelle de quinze composantes. Huit Latino-Américains représentent le sous-continent au sein du CDH qui compte 47 membres.

Les votes se sont répartis sur une palette très ouverte, allant bien au-delà de l'impression première laissée par une lecture compartimentée des résultats. Le 25 février 2022, treize Latino-Américains ont, à l'OEA, voté en faveur de la résolution condam-

² Expression désignant communément en France les pays membres de l'Alliance atlantique et leurs partenaires asiatiques.

nant la Russie³. Six ne se sont pas associés à cette condamnation : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Nicaragua, le Salvador et l'Uruguay (qui a rectifié son vote le 27 février). Le 2 mars, en AGNU, la Bolivie, Cuba, le Nicaragua et le Salvador se sont abstenus de condamner la Russie. Le Venezuela (gouvernement de Nicolas Maduro) n'a pas pris part au vote. Les quatorze autres pays latino-américains ont approuvé la résolution. Les quatre abstentionnistes ont voté comme la Chine et l'Inde. Les quatorze se sont positionnés comme les États-Unis, les Européens et le Japon. Aucun n'a rejoint la minorité des cinq États qui ont rejeté le texte⁴. Le Brésil et le Mexique ont, le 2 mars 2022, confirmé le positionnement critique à l'égard de la Russie qui avait été le leur au sein du Conseil de sécurité le 25 février⁵. Le 4 mars 2022, la résolution de la CDH demandant la création d'une commission

d'enquête sur la situation des droits de l'homme en Ukraine résultant de l'agression russe a été votée par cinq pays latino-américains⁶. Trois se sont abstenus⁷.

Les abstentions manifestées, tout comme les votations positives, et le pas de côté vénézuélien sont loin pourtant de donner une vue exacte des sentiments des uns et des autres. Seul l'examen des explications de vote et les déclarations publiques faites depuis le début des hostilités engagées par la Fédération de Russie permettent d'avoir une vision plus précise de la position des 19 Latino-Américains. Avant le 2 mars 2022, et au vu des déclarations émises, la répartition des positionnements n'était pas exactement celle que l'on pourrait tirer du seul examen des scrutins. Il y avait *grosso modo* quatre « camps » : celui des « amis » de la Russie ; celui des « amis » de l'Ukraine ; celui des défenseurs du droit international ; celui des

³ Le Chili, la Colombie, le Costa-Rica, l'Équateur, le Guatemala, Haïti, le Honduras, le Mexique, Panama, le Paraguay, le Pérou, la République dominicaine et le Venezuela (représenté par un envoyé de l'opposant Juan Guaido).

⁴ La Biélorussie, l'Érythrée, la Fédération de Russie, la République démocratique de Corée, la Syrie.

⁵ Conseil de sécurité, Couverture des réunions, 8979E séance après-midi, CS/14808, 25 février 2022.

⁶ Votes favorables de l'Argentine, du Brésil, du Honduras, du Mexique, du Paraguay. ONU Genève (/FR), « Par une résolution sur la situation des droits de l'homme en Ukraine résultant de l'agression russe, le Conseil décide de créer d'urgence une commission d'enquête indépendante », 4 mars 2022.

⁷ Abstentions de la Bolivie, de Cuba, du Venezuela. Cf. note 6.

« égocentristes », privilégiant un intérêt particulier, sur l'expression d'une condamnation de la Russie ou d'un soutien à l'Ukraine.

On trouvait et on trouve dans le cercle des amis de la Russie, la Bolivie, Cuba, le Nicaragua, le Salvador et le Venezuela. Dans le deuxième cercle, il y a la Colombie, le Chili, le Costa-Rica, l'Équateur et Panama. Puis, dans le groupe des défenseurs du droit, l'Argentine, le Mexique – membre non permanent du CSNU. Et enfin, avec les égocentristes, le Brésil, autre membre non permanent du Conseil de sécurité, la République dominicaine, mais aussi l'Argentine et le Mexique.

Ces périmètres ne sont pas restés, cela dit, étanches. Certains gouvernements ont glissé d'un positionnement à l'autre, voire ont usé de plusieurs argumentations « en même temps ». Le Brésil et le Mexique, membres non permanents du CSNU, ont réagi avec une plasticité mouvante. Le président brésilien, Jair Bolsonaro, a par exemple effectué un voyage officiel à Moscou dans les prémices de la crise, le 15 février 2022. Il a à cette occasion signalé la priorité qu'il accordait au maintien des relations agro-commerciales entre le Brésil et la Russie, et assuré que Vladimir Poutine était un homme de paix. Pourtant,

contre toute attente, le Brésil a condamné le 2 mars 2022 la Russie. Le Mexique a, de son côté, rappelé sa doctrine traditionnelle, le refus de toute ingérence et atteinte à la souveraineté d'un État par un autre. Il a donc condamné le 2 mars 2022 l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Mais, ici encore de façon inattendue, Andrés Manuel Lopez Obrador, son président, a refusé d'accompagner cette censure diplomatique d'une participation aux sanctions décidées par les pays soucieux de donner un suivi concret à l'expression de leur condamnation.

Les amis de la Russie sont des pays qui depuis plusieurs années sont soumis à des sanctions économiques et commerciales par les États-Unis, dans le cas de Cuba, et par les États-Unis et l'Union européenne, pour le Nicaragua et le Venezuela. La Russie, au vu des conclusions que l'on peut tirer de la crise de Cuba en 1962, leur offre, à défaut d'une alternative économique et financière, un parapluie militaire protecteur. Ces dernières années, des unités militaires russes ont visité ces pays. Le cas de la Bolivie est différent. Le changement de majorité, par la voie des urnes, après une crise de plusieurs mois, a ramené au pouvoir le parti MAS, Mouvement pour le socialisme. Ce gouvernement

entend mettre en valeur dans les meilleures conditions ses ressources gazières et pétrolières. Pour ce faire, La Paz a relancé le contentieux territorial qui l'oppose au Chili. La revendication d'un accès à la mer remonte à la fin du XIX^e siècle. Disposer d'un port en pleine souveraineté permettrait à la Bolivie d'exporter au mieux son gaz et son pétrole. Le ministre bolivien des Affaires étrangères a reçu le soutien de la Russie le 22 octobre 2021. Les deux pays ont signé le 22 février 2022 un accord de coopération énergétique. C'est dans un tel contexte que l'expresident bolivien, Evo Morales, dirigeant du MAS, a fait part de sa compréhension pour la Russie. Selon son propos, « les États-Unis, qui ont causé des millions de morts à Hiroshima et Nagasaki, le Plan Condor en Amérique latine, et l'interventionnisme de l'OTAN [...] menacent de faire payer un prix élevé à la Russie parce qu'elle défend sa continuité d'État souverain »⁸. On notera, malgré tout, que la Bolivie, Cuba, le Nicaragua et le Venezuela se sont abstenus. Aucun n'a voté contre la résolution condamnant l'invasion russe.

Les amis de l'Ukraine sont aussi ceux des États-Unis et

de l'OTAN. La Colombie est le seul pays latino-américain associé à l'Alliance atlantique. Sa condamnation de l'invasion et l'expression de sa solidarité avec l'Ukraine ont été clairement exprimées. Malgré tout, on a noté l'expression de réserves concernant la portée de cet engagement. La Colombie a précisé qu'elle était associée de l'OTAN, et non membre plein, et qu'elle n'était donc pas concernée par la solidarité militaire automatique prévue par l'article 5 du traité. Équateur, Guatemala, Honduras, Panama et Paraguay ont apporté un soutien à l'Ukraine.

Les défenseurs du droit international sont les plus nombreux. Ils regroupent la totalité des pays précédemment cités, ainsi que l'Argentine, le Chili, le Pérou et l'Uruguay. Mais chacun a accompagné son vote d'attendus différents. Soit ils ne nomment pas l'agresseur russe, soit parfois leur soutien du droit international va de pair avec un rappel des ingérences des États-Unis, présentées comme similaires. Il arrive aussi, comme dans le cas des deux membres non permanents du Conseil de sécurité, le Brésil et le Mexique, puissances du sous-continent, qu'ils refusent de sanctionner l'agresseur russe.

⁸ Tweet d'Evo Morales cité par le quotidien *La Razón*, La Paz, 2 mars 2022.

Les « égocentriques », le dernier groupe, sont les pays qui priorisent le traitement des retombées économiques du conflit déclenché en Ukraine par la Russie. Cette préoccupation a été particulièrement signalée par le Chili et le Mexique. La République dominicaine a dès le 24 février 2022, premier jour de la guerre, organisé un conseil des ministres exceptionnel consacré à cette question. Mais quasiment tous ont évoqué leurs inquiétudes à ce sujet.

Une ambiguïté exprimée par tous les Latino-Américains

Au-delà de la diversité de leurs positions, pro ou anti, les États d'Amérique latine ont été collectivement ambigus. Ils ont ainsi manifesté un équilibre diplomatique, mêlant référence au droit, condamnations et évitements. Les gouvernements latino-américains ont pratiqué l'art du « en même temps ». Ils ont en effet été quasi unanimes quand il s'est agi d'exprimer une condamnation de la violation du droit international. Mais cette révérence partagée au droit international a été accompagnée

de positionnements tantôt favorables à la Russie pour une minorité, alors qu'une majorité soutenait l'Ukraine. L'ambiguïté a été universelle, exprimée en nuances, faisant converger les déclarations des uns et des autres vers un dénominateur commun de prudence diplomatique. L'appréciation précédente vise ceux qui ont appuyé la Russie sans aller jusqu'à l'exprimer par un vote. Comme d'autres qui ont condamné la Russie, y compris en la nommant, sans pour autant s'associer aux sanctions. Ou le Mexique, qui pour condamner la Russie a « mis dans le même sac » la France et les États-Unis, coupables d'invasions armées sur son territoire⁹.

Comment expliquer ces équilibres instables ? S'agit-il d'hésitations, d'un malaise généralisé, aucun des États n'ayant souhaité apporter un blanc-seing absolu à l'un ou l'autre des belligérants ? Ces votes combinant accélérateur et frein moteur ne seraient-ils pas le révélateur du mal être collectif de pays ballotés par les contraintes imposées par les puissants de ce monde ? Pour Bertrand Badie, ce comportement est celui des États modestes « humiliés » par les « Grands »¹⁰. Mais s'agit-il vrai-

⁹ Résumé de l'intervention du représentant mexicain au CSNU ; cf. note 6.

¹⁰ Bertrand Badie, *Le Temps des humiliés, pathologie des relations internationales*, Odile Jacob, 2014.

ment, ou seulement, de cela? L'équilibrisme, les ambiguïtés constatées ne relèvent-ils pas davantage d'un esprit de défense avancé pour faire face à un risque de destruction majeure de leurs économies et de leur autonomie?

La violation du droit international par une grande puissance, la Russie, a de fait renvoyé les Amériques latines à leur vérité d'États aux souverainetés limitées : pas ou peu de moyens militaires permettant de répondre à l'agression d'une puissance, des économies dépendantes de la demande extérieure, un développement conditionné par l'importation de technologies, des pouvoirs d'influence sans commune mesure avec les flux venus des pays dits du « Nord ». Dans un tel contexte, mesurer sa parole relève de l'évidence. Le rappel de ce qui a été ébranlé, le droit international, le multilatéralisme, égalisateurs théoriques des États, est un préalable incantatoire dans le contexte actuel. C'est un indicateur de l'horizon poursuivi par des pays soumis depuis leurs indépendances aux ingérences extérieures. D'abord celles du Royaume-Uni et des Européens, puis celles des États-Unis. Cuba a condamné l'invasion, sans nommer l'agresseur. Le Honduras appelle au dialogue et aux négociations. Ce message a été celui, à quelques nuances

près, de la quasi-totalité du sous-continent.

Cette référence au droit universel ayant été affichée, les Latino-Américains se sont attachés à préserver les canaux concurrents les reliant aux puissants de ce monde. Tout cela permet de comprendre les bémols et les attendus prononcés, y compris par les plus engagés dans un camp ou dans l'autre. La Colombie, proche des États-Unis, est on l'a dit solidaire de l'Ukraine. Mais ses dirigeants ont précisé qu'ils n'enverront pas de soutien militarisé. Le voisin vénézuélien a quant à lui appuyé la Russie. Mais, le 2 mars 2022, il n'a pas pris part au vote la condamnant aux Nations unies.

Prendre parti en temps de guerre peut avoir des conséquences négatives sur les économies et les multiples relations qu'un pays entretient avec le monde extérieur. Soucieux d'écarter le risque de contre-mesures, les Latino-Américains ont privilégié la prudence verbale. L'Argentine, en crise financière, multiplie les appels à l'aide depuis plusieurs mois. Son président, Alberto Fernandez, en quête de relais alternatifs à ceux du FMI et du Club de Paris, s'est rendu à Moscou le 3 février 2022. Buenos Aires, avec ses contraintes, a sans surprise tardé à se prononcer. Le Brésil a joué aux équilibristes, condamnant un jour, s'abste-

nant un autre, et son président, Jair Bolsonaro, et son vice-président, Hamilton Mourão, s'exprimant de façon contraire. L'agro-industrie brésilienne a besoin des fertilisants russes, a rappelé le président Bolsonaro après un voyage à Moscou le 15 février 2022. Le Mexique a quant à lui dénoncé le fauteur de troubles, mais maintenu les flux aériens, commerciaux et sanitaires avec la Russie. Le Mexique a, comme le Brésil, besoin des fertilisants russes, a déclaré le président Obrador. Le Salvador s'est abstenu aux Nations unies, sans donner les raisons de son vote. Son vice-président, Felix Ulloa, a le 9 mars 2022 disserté devant ses homologues centraméricains et de la Caraïbe sur les mesures devant être adoptées pour amortir le choc des retombées économiques d'un conflit, qu'il s'est refusé à qualifier. Ce silence visait peut-être à ne pas heurter les États-Unis où vivent des centaines de milliers de migrants salvadoriens qui envoient des fonds représentant 15 à 16 % du PIB, tout en ne compromettant pas les perspectives de coopération avec la Russie, qui devaient se concrétiser cette année à l'occasion d'un voyage officiel à Moscou de son président.

Un équilibre diplomatique en marchandage asymétrique

Cette réserve latino-américaine, manifestée par des condamnations mesurées de la Russie, voire par le refus de la condamner à l'ONU, était prévisible, compte tenu d'un passé et d'un passif de relations inégales avec les États-Unis, voire la France et l'Espagne, selon le Mexique. D'autant plus que suivre le cap diplomatique des États-Unis ne va pas de soi. [...] Cet équilibre désabusé est celui d'États n'ayant pour protéger leur souveraineté qu'une seule issue diplomatique, celle de marchander leur asymétrie. Ce choix, chacun des gouvernements y a été confronté en raison de l'inexistence d'une expression régionale de poids. Les plus influents des Latino-Américains, membres du G20 (Argentine, Brésil, Mexique) et du CSNU (Brésil et Mexique), ont été diplomatiquement peu actifs¹¹, confirmant une tradition brièvement remise en question de 2000 à 2016. L'Argentine est hors jeu diplomatique du fait de ses divisions politiques et de ses déboires financiers. Président et

¹¹ Mélanie Albaret, *Puissances moyennes dans le jeu international, le Brésil et le Mexique aux Nations unies*, Presses de Sciences Po, 2014.

vice-président brésiliens ont fait des déclarations contradictoires qui ont affaibli un peu plus l'image extérieure du pays. Le chef d'État mexicain parle beaucoup mais se concerte peu avec ses homologues latino-américains. Il n'en a visité aucun depuis sa prise de fonction le 1^{er} décembre 2018 et s'est en revanche rendu à trois reprises aux États-Unis.

L'égalité entre États affichée par les institutions internationales, avec la création de l'ONU, n'a jamais été appliquée de façon effective. Les cinq États siégeant comme membres permanents au CSNU sont « plus égaux » que les autres. L'écoute des voix venues d'Amérique latine par les États-Unis et leurs partenaires de l'OTAN, historiquement les plus influents en Amérique latine, est minimale. L'absence de prise en considération des Amériques latines comme acteur de la vie internationale par les États-Unis et les Européens est le fruit d'une longue histoire de rapports inégaux. Le Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, s'en est inquiété en novembre 2021¹².

L'invasion de l'Irak par les États-Unis, avec l'appui de l'Espagne et de plusieurs pays d'Europe centrale, avait ouvert en 2002-2003 l'option d'une troisième voie respectueuse du droit. Le Chili et le Mexique avaient au CSNU, avec la « vieille Europe » – l'Allemagne et la France –, condamné les États-Unis. La violation du droit par les États-Unis, la France et le Royaume-Uni en Libye en 2011 a miné durablement la faisabilité d'un rapprochement resté conjoncturel.

Pressés par un conflit militarisé assorti de sanctions financières, économiques et énergétiques, les États-Unis et la Russie ont pris tardivement conscience de leurs interconnexions avec le reste du monde et, plus particulièrement pour ce qui nous intéresse ici, avec les pays latino-américains. Rompant avec les anathèmes et les embargos d'hier, les États-Unis et leur président Joe Biden ont, dans les rebondissements du différend avec la Russie, renoué avec le Venezuela, ostracisé pourtant depuis plusieurs années. Une délégation composée de hauts fonctionnaires de la Maison Blanche et du Département d'État s'est rendue à Caracas le 5 mars 2022¹³. Le robinet

¹² Josep Borrell, « Borrell tenta de impulsar las relaciones con Latinoamérica : Ahora no estan en el radar, *El Pais*, Madrid, 1^{er} novembre 2021.

¹³ Juan Gonzalez, conseiller du président Biden sur l'Amérique latine, James Story, ambassadeur, Roger Carstens, envoyé spécial sur la question des otages.

des oléoducs a été coupé avec la Russie le 8 mars au nom des libertés. Il pourrait être à nouveau ouvert avec le Venezuela, au nom des intérêts des États-Unis. Juan Guaido, « président » hors sol du Venezuela, adoubé par les États-Unis au nom des libertés, et à leur suite par les Européens en 2019¹⁴, est aujourd'hui brutalement désavoué. L'Union européenne, une fois encore, a été prise à contre-pied par une décision nord-américaine, répondant à leurs priorités nationales. Bruxelles appelle l'Amérique latine et en particulier le Salvador « à défendre le droit international et l'État de droit en Ukraine [...] Nous espérons [...] bien que nous n'ayons pas entendu la voix du Salvador [...] compter sur son appui ».

La Russie a pris la mesure de ce changement de cap nord-américain à l'égard du Venezuela, tout comme de la plasticité des diplomaties latino-américaines, dans le cas d'espèce, celle du Venezuela. [...] Les États-Unis de leur côté ont rappelé à l'ordre le Brésil, le Nicaragua et le Salvador. Les deux Centraméricains, qui ont refusé de condamner le

Russie aux Nations unies, pourraient être suspendus du CAFTA, le traité de libre-commerce entre les États-Unis et les pays d'Amérique centrale. Le Brésil, au sein du CDH, a condamné le 4 mars 2022 la Russie. Il en a été félicité le 6 mars par Brian Nichols, secrétaire adjoint du Département d'État pour l'Hémisphère occidental.

La donne pourrait *in fine* revenir à la Chine. La Chine, montée en puissance militaire, mais aussi bancaire, commerciale, économique, technologique, sportive et universitaire, depuis une vingtaine d'années, a saisi les opportunités offertes par le malaise d'une Amérique latine assignée en résidence internationale périphérique. La Chine a construit avec méthode et suivi une influence économique et diplomatique multidirectionnelle, privilégiant les initiatives non létales. Elle a récolté avec un certain succès les bénéfices de cette troisième voie, articulant diplomatie d'influence et coopérations concrètes inscrites dans la durée.

01/04/2022

177

Repères

¹⁴ Jean Jacques Kourliandsky, « Venezuela : une crise internationale en trompe l'œil », *Diplomatie*, Les grands dossiers, n° 54, décembre 2019-janvier 2020.