

L'Amérique latine en a-t-elle fini avec la doctrine Monroe ?

Entre Donald Trump et Xi Jinping



Traditionnellement très présents économiquement, politiquement, voire militairement en Amérique latine, les États-Unis s'en éloignent-ils sous la présidence Trump ? L'obsession migratoire, l'hostilité au régime de Nicolás Maduro au Venezuela et la volonté de renégocier les accords de libre-échange modifient la posture de Washington. La Chine, elle, de plus en plus présente, pèse désormais très lourd dans les économies latino-américaines.

Les États-Unis sont un voisin écrasant pour l'Amérique latine. Avec 9 826 675 km², ils sont plus étendus que le Brésil (8 514 877 km²). Leur PIB par habitant atteint presque 60 000 dollars en 2017, contre 8 346 dollars en moyenne pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes¹. Conséquence de cette asymétrie, les États-Unis sont un partenaire primordial pour toutes les économies latino-américaines, alors que seuls le Mexique et le Brésil figurent parmi les 15 premiers partenaires commerciaux des États-Unis. Surtout, le rôle international prédominant et la puissance militaire des États-Unis rendent difficile pour les pays d'Amérique latine l'exercice d'une influence marquante sur la scène mondiale.

Cette situation va de pair avec une politique d'influence américaine ancienne. Dès 1823, la doctrine Monroe récuse l'ingérence des anciennes puissances coloniales européennes dans les Amériques. Son corollaire, énoncé en 1904 par le président Theodore Roosevelt, autorise les États-Unis à faire la police, du Rio Grande à la Terre de Feu. Avec ce corollaire, ce n'est plus « l'Amérique aux Américains », mais plutôt « les Amériques aux États-Uniens ». En témoignent, outre le fait que les États-Unis se soient appropriés l'adjectif « américain », un certain nombre d'interventions militaires en Amérique centrale dans le premier quart du xx^e siècle, suivies d'ingérences de toutes sortes dans l'ensemble de l'Amérique latine durant la guerre froide, du coup d'État au Chili en 1973 au soutien des Contras au Nicaragua dans les années 1980.

Un anti-américanisme multiforme se manifeste en retour chez les voisins des États-Unis. Ce rejet relève de trois courants, souvent entremêlés : la défense d'un caractère

1. Moyenne hors-paradis fiscaux, Banque mondiale, 2017.

latino-américain spécifique, fondé sur l'origine ethnique, la langue et la religion ; le choix de politiques nationalistes, comme par exemple celles de Juan Perón en Argentine ; et une posture anti-impérialiste, surtout prisée des gouvernements de gauche. Le régime communiste de Cuba a longtemps été la tête de file de ce dernier courant. L'Équateur sous la présidence de Rafael Correa (2007-2017), et le Venezuela sous la présidence d'Hugo Chávez (1999-2013) puis de Nicolás Maduro (depuis 2013) ont pris la relève. Cette attitude trouve des relais à Washington même : sur son blog *The Americas*, le Center for Economic and Policy Research (CEPR), un *think tank* très marqué à gauche, accuse par exemple l'administration Obama d'avoir mené de nombreuses opérations pour affaiblir les gouvernements de gauche ou réformateurs d'Amérique latine, dont le tort était de chercher à être plus indépendants par rapport aux États-Unis. Le blog dénonce actuellement le rôle des sanctions américaines dans l'effondrement de l'économie vénézuélienne.

L'effet Trump

À l'heure où l'Amérique latine est touchée par un recul démocratique et par des troubles économiques et sécuritaires entraînant d'importants mouvements de population, ainsi que par une présence économique chinoise croissante, l'élection de Donald Trump en novembre 2016 constitue un bouleversement supplémentaire. Celui-ci s'est en effet fait élire sur un projet de repli vis-à-vis du monde extérieur. Depuis janvier 2017, il met en œuvre une fermeture des frontières américaines à l'immigration et remet en cause les multiples accords de libre-échange signés par les États-Unis. Ces deux attitudes impactent directement les pays d'Amérique latine, au travers du projet de construction d'un mur à la frontière entre les États-Unis et le Mexique, et de la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) exigé par Washington.

Les amitiés et inimitiés idéologiques du président jouent également. Ainsi, le processus de réconciliation avec Cuba entamé par le président Obama a-t-il été interrompu par Trump, tandis que le très controversé Elliott Abrams² a été nommé en janvier 2019 au poste d'envoyé spécial pour le Venezuela, avec pour mission de hâter le départ du président Maduro. En revanche, la rencontre avec le nouveau président du Brésil Jair Bolsonaro, en mars 2019, a été un succès. Les deux leaders populistes de droite ont pu souligner leurs nombreux points de convergence.

Quelles sont les reformulations actuelles et prévisibles de la politique d'influence américaine dans ce contexte ? Et si les États-Unis délaissaient leur rôle de gendarme du continent américain, la Chine pourrait-elle les y remplacer ?

La construction du mur

Dans la campagne de 2016 ou celle de 2020, les meetings du candidat Trump résonnent des appels à « Construire le mur ! » (*Build the wall !*). Ses propos très hostiles à l'immigration latino-américaine mobilisent les thèmes traditionnels de l'extrême droite américaine, opposant les fondateurs anglo-saxons et protestants

2. Elliott Abrams a été condamné pour son rôle dans le scandale Iran-Contra (ou *Irangate*) des années Reagan, puis comme l'un des architectes de la guerre en Irak sous l'administration Bush.

du pays à une « invasion » venue du Sud – oubliant au passage que les Espagnols furent les premiers colons d'une large partie du pays, de la Floride à la Californie. En février 2016, Trump avait été jusqu'à mettre en doute la capacité d'un juge américain d'ascendance mexicaine à juger de façon impartiale.

En 2017, 18 % de la population américaine se dit d'origine latino, soit 59 millions de personnes. Une statistique à croiser avec l'estimation du nombre d'immigrés illégaux, actuellement autour de 11 millions, dont 8 à 9 millions venus d'Amérique latine. Ces derniers restent majoritairement originaires du Mexique, bien que les réfugiés venus de trois pays particulièrement touchés par les violences (Nicaragua, Salvador, Honduras) affluent depuis 2014, rejoints depuis 2015 par les Vénézuéliens. Les adultes en situation illégale se trouvent aux États-Unis depuis 15 ans en moyenne.

Les relations avec le Mexique

Durant les premiers mois de la présidence Trump, les garde-frontières ont observé une chute des arrivées illégales, prouvant l'effet dissuasif des discours du président. La situation des Latino-Américains ne s'arrangeant pas, les arrivées ont pourtant repris en 2018. On a ainsi vu le passage de 76 000 personnes pour le seul mois de février 2019. Appliquée à l'été 2018, la séparation des familles à la frontière – les parents étant envoyés en prison tandis que les mineurs étaient conduits dans des centres de rétention –, a fait scandale dans l'opinion américaine. Mais le président ne désarme pas. En juin 2019, il a menacé le Mexique d'une hausse des tarifs douaniers si ce dernier n'arrivait pas à tarir les flux démographiques en provenance du Sud. Dénoncées par Trump, les « caravanes de migrants » parties du Honduras sont ainsi bloquées dans les villes frontières au nord du Mexique.

Quant au fameux mur prévu le long de la frontière avec le Mexique, les prototypes sont en cours d'étude, même si son financement reste difficile à boucler. Le Congrès n'a voté que 1,4 milliard de dollars, sur les 5,7 milliards réclamés par le président. Ce dernier a donc déclenché une procédure « d'urgence nationale » en février dernier, lui permettant de demander un milliard de dollars au département de la Défense, pour construire 91 kilomètres d'un mur de 5,5 mètres de haut dans la région d'El Paso au Texas.

Et pourtant, l'opinion publique américaine reste majoritairement favorable à l'immigration. Selon une enquête du Pew Research Center de janvier 2019, 62 % des personnes interrogées estiment que les arrivants sont une chance pour le pays, contre 28 % qui pensent qu'ils représentent un poids économique. Ce point de vue majoritaire est portée par l'opposition démocrate : face aux projets du président, la représentante de New York Alexandria Ocasio-Cortez, très à gauche, a souhaité par exemple la suppression de l'Agence de police des frontières (Immigration and Customs Enforcement – ICE).

Le clivage gauche-droite sur l'immigration est en réalité assez récent. Après la réouverture des frontières par le président Johnson en 1965, les deux partis n'étaient pas univoques sur cette question. Côté républicain, les *business conservatives*, partisans du libéralisme économique, étaient favorables à une forte immigration de travail pour assurer les emplois maraîchers dans le sud-ouest du pays. Côté démocrate, les syndicats se montraient méfiants face à l'arrivée de travailleurs prêts à accepter des

conditions de travail médiocres. Ils avaient d'ailleurs appuyé, aux côtés de mouvements racistes comme le Ku Klux Klan, la fermeture des frontières en 1922 et 1924.

C'est ainsi que la dernière grande loi de régularisation des immigrés illégaux date de 1986, sous Reagan ; que le mur réclamé par Trump existe déjà, sous la forme d'une « clôture » d'environ 1 000 kilomètres construite entre 2007 et 2015 ; et que le président Obama a renvoyé un nombre record d'illégaux chez eux entre 2009 et 2016... Signe de la fin d'une époque bipartisane sur les questions migratoires, la grande réforme proposée en 2013 par un groupe de huit sénateurs – dont les républicains John McCain, Lindsey Graham et Marco Rubio – ne fut même pas mise à son ordre du jour par la Chambre des représentants.

La renégociation de l'ALENA

Depuis 1945, les États-Unis et leurs alliés ont considéré le libre-échange comme une panacée pour l'économie mondiale. Mis en place en 1994, l'ALENA a ainsi multiplié les échanges commerciaux entre les trois pays d'Amérique du Nord, Canada, Mexique et États-Unis. L'administration Obama avait, pour sa part, négocié un vaste accord économique de nouvelle génération, le Partenariat Trans-Pacifique (TPP). Liant 12 États des Amériques, d'Asie et d'Océanie, l'accord établissait des standards sanitaires et de sécurité pour de nombreux produits. Le TPP devait avoir pour effet, entre autres, d'imposer ces standards à la Chine, qui n'avait pas été conviée à participer à l'accord.

Le programme de campagne du candidat Trump en 2016, rompait totalement avec cette vision positive du libre-échange. Trump accusait l'ALENA d'avoir entraîné le départ de nombreuses usines américaines du textile ou de l'automobile vers le Mexique, faisant sombrer les habitants de la région des Grands Lacs dans le chômage de longue durée. Au lendemain de son investiture, le président annonça que les États-Unis se retiraient du TPP et qu'il allait exiger du Canada et du Mexique une renégociation de l'ALENA.

Les discussions ont commencé rapidement, conduites du côté américain par le Représentant au commerce Robert Lighthizer. Ce dernier, dont le credo central est la défense de la classe ouvrière américaine, s'est révélé être un négociateur sans concessions. Le nouveau traité, dit Accord Canada–États-Unis–Mexique (ACEUM) ou *United-States–Mexico–Canada Agreement* (USMCA), a été signé le 30 novembre 2018 en marge du G20 de Buenos Aires.

Laissant en place le principe d'absence de droits de douane pour les entreprises, le texte modifie les règles concernant le numérique, l'automobile et l'agriculture, afin d'encourager le retour de la production aux États-Unis. En ce qui concerne l'automobile par exemple, le nouvel accord exige que 75 % de la valeur des voitures soient fabriqués en Amérique du Nord, contre 62,5 % auparavant. L'acier, l'aluminium et les pièces détachées devront être locaux. Surtout, 40 à 45 % de la voiture devront être fabriqués par des employés gagnant au moins 16 dollars de l'heure. Cette dernière condition va favoriser les usines des États-Unis par rapport aux usines mexicaines. Elle réjouit les syndicats de la région des Grands Lacs.

Reste à voir à quelles complications les gouvernements des trois pays vont se heurter pour faire ratifier le traité par leurs législateurs respectifs. On sait que le Sénat

américain est particulièrement ombrageux sur ce point. Ensuite seulement viendront les difficultés liées à l'application de l'ACEUM, compte tenu de l'imbrication des chaînes de production entre les trois pays et leurs sous-traitants étrangers.

Avec la Chine, l'Amérique latine change-t-elle de maître ?

Dans ce contexte de repli voire de rejet de la part de Washington, les avancées de la Chine en Amérique latine revêtent une grande importance. L'Empire du Milieu est en effet devenu un acteur économique de premier plan dans la région. Cette présence économique se double-t-elle d'un projet politique voire stratégique pour Pékin ? Est-elle bénéfique pour les pays d'Amérique latine ?

Le premier *Livre blanc* chinois sur les relations du pays avec l'Amérique latine date de 2008. Partant alors de zéro, les échanges de biens entre les deux zones ont depuis explosé, atteignant 266 milliards de dollars en 2017, soit l'équivalent des échanges de biens entre l'Amérique latine et les États-Unis. Pékin importe des ressources stratégiques : hydrocarbures, minéraux, matières premières et produits alimentaires (80 % des cerises chiliennes sont exportées vers la Chine). La même année, la Chine est devenue le troisième partenaire commercial de l'Amérique latine – le deuxième pour le Pérou, le Mexique et le Costa Rica, et le premier pour l'Uruguay, le Brésil, le Chili et l'Argentine.

Entreprises et banques chinoises s'impliquent aussi directement, avec des prêts, des fusions-acquisitions et pas moins de 25 milliards d'investissements directs en 2017, principalement vers le Brésil, le Pérou et l'Argentine. Sont concernés les secteurs miniers, l'énergie, les télécommunications et les infrastructures. La Chine a également invité les pays d'Amérique latine à participer à son immense projet dit des Nouvelles routes de la soie (Belt and Road Initiative – BRI), pourtant géographiquement situé en Eurasie. À l'heure actuelle, 14 des 20 pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud ont signé un accord en ce sens.

Technologie et soft power

L'un des points les plus significatifs des avancées chinoises en Amérique latine tient au développement de la 5G. Depuis plusieurs mois, l'administration Trump demande à ses alliés du monde entier de ne pas conclure d'accords avec la firme chinoise Huawei. Elle souligne les risques que posent de telles coopérations en termes d'espionnage, tout en menant une guerre commerciale contre la Chine. Mais les grands pays d'Amérique latine, tels le Mexique, l'Argentine, le Chili, et même le Brésil de Jair Bolsonaro, ont indiqué qu'ils ne souhaitent pas renoncer à utiliser les services de la firme chinoise.

Sur le plan politique, et contrairement à ce que la doctrine Monroe a pu amener les États-Unis à accomplir dans la région, la Chine ne cherche pas ouvertement à imposer son modèle communisto-capitaliste aux pays d'Amérique latine. Elle a cependant des exigences sur la question de Taïwan : depuis 2017, le Panama, la République dominicaine et le Salvador ont ainsi rompu avec Taipei et reconnu la Chine continentale. Pékin espère maintenant obtenir les mêmes concessions du Honduras, du Guatemala, du Paraguay et de Haïti.

D'autres éléments montrent une volonté d'influence de la Chine sur le long terme. Ainsi, la multiplication des instituts Confucius dans la région (43 en 2019) permet au *soft power* chinois de se diffuser. Les contacts bilatéraux, incluant des discussions entre militaires et des contrats d'armement, se développent également. Tous ces sujets seront abordés en novembre 2019, lorsque Xi Jinping se rendra au sommet des BRICS à Brasilia.

Un risque chinois

L'emprise économique de la Chine n'est cependant pas sans risques pour l'Amérique latine. D'une part, les exportations massives de matières premières vers la Chine affaiblissent les industries de transformation dans les pays de la région. Ce début de désindustrialisation est aggravé par l'importation massive de produits de consommation chinois, plus abordables. L'évolution est préoccupante, même si, depuis la fin du cycle de forte demande de matières premières par la Chine, autour de 2014, le commerce entre les deux régions n'augmente plus aussi rapidement.

D'autre part, le surendettement lié aux prêts gigantesques consentis par les banques chinoises pose un risque pour l'indépendance même des pays de la région. L'Équateur, qui a reçu 19 milliards de dollars de prêt durant les dix dernières années, doit maintenant exporter 80 % de sa production de pétrole vers la Chine – à un prix inférieur à ceux du marché – pour tenter d'éponger cette dette. En proie à un scandale lié à des pots-de-vin chinois versés dans le cadre de la construction du barrage hydroélectrique de Coca Codo Sinclair, le pays tente d'augmenter sa production de pétrole en exploitant les gisements situés dans la forêt amazonienne.

Même si les États d'Amérique latine connaissent leurs propres dérives en la matière, la corruption et les atteintes à l'environnement forment un aspect si important des échanges avec la Chine qu'ils conduisent désormais les acteurs régionaux à une certaine circonspection. Tout n'est pas perdu : en avril 2019, la tribu amérindienne Huaorani a gagné un important procès contre plusieurs administrations équatoriennes, pour garantir ses droits sur son territoire ancestral contre l'exploitation pétrolière.

L. N.

Pour en savoir plus

- Dossier « Amérique latine : les espoirs déçus ? », *Politique étrangère*, vol. 81, n° 3, septembre 2016.
- A. Schipani, J. Webber et B. Mander, « Latin America Resists US Pressure to Exclude Huawei », *Financial Times*, 9 juin 2019.
- J. Zaugg, « Pékin avance ses pions en Amérique latine », *Le Temps*, 17 juillet 2019.

Voir également la carte « L'Amérique latine et ses voisins du Nord », p. 328 de cet ouvrage.