
JORGE G. CASTAÑEDA

LE MEXIQUE ET LES ÉTATS-UNIS

Depuis l'arrivée au pouvoir de Donald Trump, les relations entre le Mexique et les États-Unis traversent un des moments les plus difficiles de leur histoire. Le lien a toujours été complexe, contradictoire et parfois conflictuel. Cependant, la situation est actuellement presque inédite, en tout cas pour la période qui court des années 1920 à nos jours. Les relations entre les deux pays ont certes toujours connu des hauts et des bas : le traité de Bucareli¹, l'expropriation pétrolière, la guerre froide, la révolution cubaine, les guerres d'Amérique centrale, le trafic de drogue, les crises économiques récurrentes au Mexique, la migration. Mais jamais il n'y a eu autant de mauvaise volonté, d'animosité, voire de prédispositions à entrer en conflit qu'aujourd'hui. Les différends couvrent déjà deux présidences mexicaines – celle d'Enrique Peña Nieto (2012-2018) et celle ensuite d'Andrés Manuel López Obrador.

141

De plus, pour la première fois depuis 1940, le Mexique est gouverné par un gouvernement qui se dit de gauche. López Obrador peut bien, en dépit de quelques spécificités mexicaines – refus d'augmenter les impôts, conservatisme culturel, militarisation de la sécurité publique –, se proclamer président de gauche, puisque c'est ce qu'il pense et que ses partisans et le monde entier le voient ainsi. Mais la simultanéité de ces deux arrivées au pouvoir n'augure rien de bon pour aucun des deux pays.

Peña Nieto a été le premier président mexicain à ne jamais s'être réuni avec son homologue nord-américain, ni au Mexique – ce qu'on n'avait pas vu depuis la présidence de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) –, ni aux États-Unis – ce qui n'avait pas eu lieu depuis celle de Lazaro

1. Traité du 10 août 1923, visant à régulariser les propriétés et investissements nord-américains au Mexique.

Cardenas (1934-1940). Dans les années 1920, John Calvin Coolidge – président par accident, qui accéda à la Maison-Blanche à la mort de Warren Harding – a sans doute été le dernier chef d’État à Washington à s’ériger en ennemi du Mexique. Il fut sur le point de déclarer une intervention militaire chez son voisin, invoquant les dispositions de la Constitution mexicaine de 1917 concernant les ressources du sous-sol, la guerre des Cristeros² et l’aide mexicaine à la guérilla d’Augusto César Sandino au Nicaragua. Puis il désigna Dwight Morrow comme ambassadeur des États-Unis au Mexique et celui-ci joua un rôle important dans les négociations qui mirent fin à la guerre des Cristeros. À partir de là, tous les présidents nord-américains ont été, à leur façon, des amis du Mexique. Certains étaient animés d’une sympathie sincère comme Roosevelt, Kennedy et Clinton; pour d’autres, tels Truman et Johnson, ce fut plus à contrecœur. Johnson et Reagan avaient plus d’affinités géographiques que de raisons géopolitiques: ce sont les seuls présidents des États-Unis originaires de pays frontaliers. Mais, quelles que soient leurs motivations, tous avaient compris qu’entretenir de bonnes relations avec le Mexique est essentiel à la politique extérieure et de sécurité nationale des États-Unis, et qu’un Mexique stable, gouverné par les Mexicains, représente un objectif national nord-américain.

UNE AMITIÉ ANCIENNE ET PRAGMATIQUE MISE À MAL

Le siècle qui s’est ouvert avec la présidence de Coolidge est cependant sur le point de s’achever. Les crises n’ont jamais disparu, les désaccords et les dissensions non plus, mais jusque-là le réalisme et la sagesse s’étaient toujours imposés de part et d’autre de la frontière. La campagne de Donald Trump en 2016 a mis fin à tout cela. Le Mexique et les Mexicains occupent une place centrale dans le discours et la stratégie du président nord-américain. Qu’il s’agisse du commerce, de l’immigration illégale, de la guerre contre le trafic de drogue, Trump a toute l’année usé, systématiquement, d’accusations, d’offenses et de désaccords face au voisin du Sud. Le mur à la frontière entre les deux États est devenu un axe central de sa campagne. Et si l’on s’en tient aux résultats électoraux, c’était une décision judicieuse: l’enthousiasme provoqué par l’anti-mexicanisme au sein de son électorat lui a permis, d’un certain point de vue, de remporter la victoire.

2. Soulèvement de paysans catholiques contre le gouvernement anticlérical de Plutarco Elías Calles, qui eut lieu entre 1926 et 1929.

Comme Trump songe à sa réélection depuis le premier jour de sa présidence, le voilà obligé de tenir une partie des promesses de campagne qu'il a faites à son électorat, blanc, issu de petites villes du centre et du Sud du pays, et composé surtout d'hommes de plus de 50 ans ayant peu eu accès à l'éducation supérieure. Sa stratégie de campagne s'est donc transformée en méthode de gouvernement. Une bonne partie de la première moitié de son mandat a été consacrée, si l'on s'en tient aux relations avec le Mexique, à prolonger les credo extrémistes qui l'avaient porté au pouvoir : racisme, immigration, nationalisme économique, déportations, excès verbaux. Et si un conflit majeur a été évité, c'est en partie en raison de la capacité de distraction constante de Trump, des freins législatifs, de l'inertie administrative et des très profondes – et peut-être excessives – patience et tolérance mexicaines.

Le mur symbolise cet état de choses contradictoire. D'un côté, Trump a insisté pour le construire et fait de chaque mètre de rénovation ou d'extension un pas en avant vers son achèvement. De l'autre, le Congrès nord-américain refuse de débloquent les ressources budgétaires nécessaires à sa construction, le Mexique refuse de le payer et les autres schémas de financement ont tous échoué – visas, *remesas*³, taxes douanières.

La révision et renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) est aussi rapidement devenue le thème prépondérant des relations entre le Mexique et les États-Unis durant les premières années de l'administration Trump. Un accord qui n'avait aucun besoin d'être modifié en dépit des vœux d'actualisation évoqués rapidement par les trois gouvernements signataires au prétexte de l'évolution du commerce au cours du dernier quart de siècle (e-commerce, etc.). En réalité, il s'agissait d'une exigence de Trump en vue de plaire à son électorat, auquel il avait répété que « l'ALENA est le pire accord de l'histoire ». Au bout de dix-huit mois de négociations parfois tendues et désordonnées, l'accord final fut conclu le dernier jour du mandat de Peña Nieto.

L'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) ne prévoit pas de grands changements sur le plan commercial, excepté quelques nouveautés en matière pharmaceutique, de modernisation et de plafonds de quotas ou de restrictions volontaires d'exportations (même si les Mexicains ne les considèrent pas comme telles), ainsi qu'une plus grande part de pièces automobiles fabriquée en Amérique du Nord, et introduit effectivement l'e-commerce comme toute une série de modifications importantes sur le plan de l'environnement et surtout du travail.

3. Sommes d'argent que les émigrés font parvenir à leurs familles dans leur pays d'origine.

Les négociations ont plusieurs fois été perturbées par les revirements de Trump et ses menaces répétées de se retirer de l'ALENA ; cependant, les trois gouvernements sont finalement parvenus à un accord imparfait mais satisfaisant. Cet exercice, dans le fond complètement inutile, a injecté une forte dose d'incertitude dans l'économie mexicaine, décourageant tant les investissements étrangers que nationaux. La faible croissance de 2018 lui est en partie imputable. La récession de 2019 aussi, puisque l'approbation du nouvel accord par le Congrès des États-Unis est en suspens jusqu'à la fin de l'année. Le Mexique s'est tiré certes d'une disgrâce encore plus grande, mais sans aucune gloire : Trump a inventé de bout en bout cet obstacle artificiel. Les négociations ont incombé presque entièrement au gouvernement sortant de Peña Nieto ; López Obrador a reçu, de son plein gré, un accord ficelé et en théorie non modifiable. La complexité du processus d'approbation par le Congrès nord-américain va un peu surprendre la nouvelle équipe, et nous ne saurons pas avant le mois d'octobre 2019 si le nouvel ALENA deviendra loi aux États-Unis.

144

CHANGEMENT DE STRATÉGIE VIS-À-VIS DES MIGRANTS CENTRAMÉRICAINS

Dès l'arrivée au pouvoir de López Obrador en décembre 2018, le ton des relations a changé. D'une part, parce que les confrontations avec Peña Nieto ont été reléguées au passé, ainsi que la mise en ordre de priorité des sujets commerciaux ; de l'autre, parce que la migration centraméricaine a pris la première place des préoccupations et la conservera sans doute jusqu'à fin 2019. Car, même si ce thème n'est pas nouveau, il est à l'origine d'une conflictualité d'un niveau inédit.

Dans sa nouvelle version, le différend a débuté en juillet 2014, sous les présidences d'Obama et de Peña Nieto. Cet été-là, des dizaines de milliers de mineurs centraméricains non accompagnés entamèrent un voyage qui les mena de leurs différents pays à la frontière nord du Mexique. Ils cherchaient à entrer aux États-Unis, sans papiers mais, dans de nombreux cas, en y comptant de la famille. Barack Obama, confronté à une élection de mi-mandat imminente, gardait le souvenir des conséquences désastreuses pour Jimmy Carter de l'exode de Mariel en 1980⁴. Il s'empressa donc de demander de l'aide à Peña Nieto, qui, acceptant,

4. En pleine guerre froide, d'avril à octobre 1980, le gouvernement de Fidel Castro expulsa vers la Floride douze mille cinq cents Cubains présentés comme contre-révolutionnaires à partir du port de Mariel, situé à l'ouest de La Havane.

lança un « plan de la frontière » pour dépêcher des effectifs de la police fédérale et de l'armée aux frontières avec le Guatemala. Rapidement, les déportations des États-Unis vers les pays du triangle du Nord (Salvador, Guatemala et Honduras) baissèrent, le flux d'enfants non accompagnés diminua et les déportations du Mexique vers l'Amérique centrale augmentèrent. Le Mexique, qui n'avait ni demandé ni obtenu quoi que ce soit en échange, venait, en effectuant le sale travail pour les États-Unis, d'éviter à Obama une plus grande débâcle électorale et échappait, encore une fois, au pire des scénarios.

Durant l'année 2017 et une partie de 2018, Trump a concentré sa fureur anti-migratoire sur les Mexicains aux États-Unis et sur le thème du mur. Le sommet du nombre de déportations depuis le territoire nord-américain avait été atteint en 2012 sous Obama – d'où son surnom de « déporteur en chef » –, mais celles-ci avaient ensuite commencé à baisser. À partir de la seconde moitié de 2017, elles ont augmenté à nouveau, à la suite d'un changement qualitatif cependant. Obama déportait des personnes présentant des antécédents pénaux ; Trump le fait sans discrimination. Obama déportait des personnes sur ou près de la frontière, entrées il y a peu aux États-Unis ; Trump expulse des Mexicains de l'intérieur, dont beaucoup comptent des liens avec les États-Unis : famille, emploi, logement, crédit, etc. La différence en termes de souffrance, de pertes, de peurs subies dont ont été l'objet des communautés entières est énorme. Mais les résultats obtenus par Trump tardent à égaler ceux d'Obama ; à la mi-2019, le nombre mensuel de déportations nord-américaines n'a pas atteint celui de 2012. L'apparition d'un nouveau pic de migrations centraméricaines, en provenance surtout du Honduras, explique en partie ce constat.

145

Début 2018, le nombre de détenus centraméricains a explosé pour différents motifs. Premièrement du fait du recours à l'asile politique : de nombreux activistes du Honduras, du Salvador et du Guatemala ont compris qu'un migrant qui sollicite l'asile en voyageant en compagnie d'un mineur a plus de chance d'obtenir le droit de rester en liberté dans l'attente d'une audience aux États-Unis. Comme les centres de détention sont saturés, cette probabilité croît encore. Deuxièmement parce que – et c'est surtout depuis le printemps 2018, même si le phénomène a commencé avant –, les Centraméricains ont découvert les vertus du voyage en « caravane » : plus ils sont nombreux, plus les coûts se réduisent et, surtout, plus le danger – d'être attaqués, humiliés, assassinés – diminue. Les caravanes, au sens premier du terme, se sont donc mises à proliférer et à s'agrandir jusqu'à prendre des dimensions insolites. La dernière à

laquelle le gouvernement de Peña Nieto a été confronté met en évidence la ligne politique et la faiblesse de l'État mexicain, qui n'a été capable ni d'interdire son passage, ni de la contenir, ni de réprimer les migrants qui la composaient. Au bout de plus d'un mois d'une odyssée exténuante, ces derniers sont parvenus à Tijuana, à des milliers de kilomètres de leurs pays respectifs.

Aux États-Unis, Trump est devenu un peu anxieux, mais il s'est tout de même servi des images de la caravane en vue des élections de mi-mandat qui se tenaient en novembre 2018. Il n'en tira cependant pas tant de profit qu'espéré. Le pic d'hystérie est passé, et López Obrador fut intronisé le 1^{er} décembre, alors que de nouvelles caravanes se formaient au Honduras et au Salvador. Une inflexion dans le discours de l'exécutif mexicain provoqua une autre marée de migrants ainsi qu'une crise avec les États-Unis.

López Obrador, son ministre de l'Intérieur, le directeur de l'Institut national de migration et plusieurs autres ténors du gouvernement annoncent alors mettre en œuvre une politique d'accueil « à bras ouverts » aux « frères centraméricains » qui arrivent au Mexique. La nouvelle rhétorique s'accompagne de l'annonce d'un – énième – plan d'aide pour l'Amérique centrale et de l'émission de visas humanitaires pour les étrangers qui entrent sur le territoire mexicain. La délivrance de visas est limitée, mais l'information se répand comme une traînée de poudre dans toute la région et jusqu'en Afrique.

Après une chute initiale en 2015 et 2016, l'augmentation du nombre de personnes sans papiers détenues à la frontière entre le Mexique et les États-Unis avait repris en 2017 pour atteindre vingt mille en moyenne par mois. La plupart d'entre elles étaient des Centraméricains qui souhaitaient demander l'asile. Mi-2018, ce nombre a crû encore pour se stabiliser autour de cinquante à soixante mille par mois. Le sextennat de Peña Nieto s'est achevé sur cette impression générale selon laquelle, si l'on parvient à la frontière, notamment avec des enfants mineurs, obtenir l'asile est probable. Après l'annonce du nouveau gouvernement, l'ampleur du phénomène s'est portée à des niveaux inconnus depuis 2007.

En février 2019, le nombre total de personnes détenues par le département de la Sécurité intérieure des États-Unis était de 75 000 ; en mars, de 109 000 ; en avril, de 123 000 ; et en mai, de 144 000. Les autorités nord-américaines, à commencer par leur chef suprême, crièrent au scandale. Nous voici arrivés en juin avec la crise sur les barrières douanières et le Mexique qui accepte de signer un accord de « pays tiers sûr » avec les

États-Unis. En échange, Trump retire sa menace d'imposer des droits de douane de 5 à 25 % sur les produits mexicains importés aux États-Unis.

Je ne voudrais pas m'éterniser sur les détails ni sur l'issue à court terme de ces événements, puisque nous n'en connaissons pas l'épilogue au moment d'écrire cet article. Je me contente de signaler que, pour une fois, et même si ce n'est pas exactement la première, le gouvernement mexicain a accepté de manière explicite, formelle et décisive d'effectuer le sale travail pour les États-Unis, notamment sur sa frontière sud. Il a envoyé plus de troupes à la frontière avec le Guatemala; il a interdit le transit à travers le pays en direction de son voisin du Nord; il a décidé d'accueillir sur son propre territoire tous les potentiels demandeurs d'asile aux États-Unis. L'opinion publique mexicaine a, dans un premier temps, applaudi les politiques de *refoulement*⁵ et de fermeture des frontières, mais a vu d'un mauvais œil la subordination de son pays aux États-Unis, notamment parce que celle-ci a été décidée par un gouvernement qui s'autoproclame de gauche. La crise migratoire ainsi que le nouvel ALENA ou l'ACEUM devraient occuper toute la première année du mandat de López Obrador dans son agenda avec les États-Unis.

147

LES MUTATIONS DU NARCOTRAFIC ET LA CRISE VÉNÉZUÉLIENNE

Cependant, ces thèmes ne représentent que deux des facettes du lien de plus en plus complexe et imbriqué qui unit les deux pays. Il y en a bien d'autres à signaler : certaines sont anciennes, d'autres plus récentes. Citons en premier lieu le problème posé par le trafic de drogue, qui remonte au moins aux années 1970. La guerre sanglante, option choisie par le président Felipe Calderón en 2007, a été poursuivie par Peña Nieto, en générant les mêmes effets : plus de violence, plus de violations des droits de l'homme, la militarisation de la sécurité publique et la détérioration désastreuse de l'image internationale du Mexique. Tout cela étant le résultat de décisions propres à ces deux présidents mexicains, mais qui avaient été prises en comptant sur le soutien et l'enthousiasme de Washington. Au point que, les années passant, les États-Unis ont acquis une sorte de droit de veto sur le moindre changement de stratégie en matière de lutte contre le trafic de drogue.

Pendant la campagne électorale de 2018, López Obrador avait tenté de modifier cette stratégie, au moins dans le discours : mettre fin à la guerre,

5. En français dans le texte.

retirer l'armée des routes, des montagnes et des villes où les conflits étaient les plus intenses, légaliser la marijuana, amnistier les producteurs et créer une justice transitionnelle pour les chefs des cartels. Très rapidement après les élections, il révéla que ses interlocuteurs nord-américains lui avaient fait savoir que la mise en application d'un tel discours serait vue d'un très mauvais œil. Il changea donc rapidement d'opinion. Reprenant et amplifiant les postures de Calderón et de Peña Nieto, il a ainsi créé une garde nationale militarisée, poursuivi la mise en place de barrages par la police et l'armée sur les routes, les saisies de drogue, la destruction des cultures, la capture ou l'exécution des *capos*⁶ avec une violence plus forte encore que celle de ses prédécesseurs.

148 Pour Trump cependant, le problème n'est déjà plus la cocaïne, la marijuana ou les méthamphétamines. Les stupéfiants les plus dangereux et qui font l'objet d'une guerre sont désormais l'héroïne et le fentanyl, deux produits importés du Mexique et destinés à satisfaire la demande des *addicts* nord-américains aux analgésiques de grande puissance. La « crise des opioïdes » est devenue *la bête noire*⁷ de Trump, et une nouvelle arme pour faire pression sur les autorités mexicaines : l'héroïne parce qu'elle provient en grande partie des plantations de pavot de l'État mexicain du Guerrero ; le fentanyl parce qu'il est acheminé de Chine aux États-Unis *via* le Mexique. Car, même si le Mexique a maintenu sa stratégie de guerre, de saisies et de captures, il paraît évident que ce n'est pas avec la même emphase que par le passé. On peut s'attendre à ce que la communauté nord-américaine dans le pays, considérable puisque arrivée au cours des deux sextennats précédents, fasse à nouveau pression sur les autorités mexicaines pour qu'elles redeviennent d'enthousiastes guerrières et se refusent à changer quoi que ce soit dans cette stratégie.

Enfin, la crise vénézuélienne, elle aussi, est un thème significatif des relations entre le Mexique et les États-Unis depuis l'élection de López Obrador. Au cours des deux dernières années du mandat de Peña Nieto, le pays avait repris la position définie entre 2000 et 2003 : l'accent porté sur les droits de l'homme, la défense collective de la démocratie représentative, des postures explicites en matière diplomatique, une pression proactive sur les institutions internationales et régionales, des alliances avec les *like-minded countries* (pays partageant le même point de vue). Cela s'était traduit par le leadership du Mexique au sein du Groupe de Lima comme de l'Organisation des États américains, la reconnaissance

6. Barons de la drogue.

7. En français dans le texte.

du manque de légitimité des élections vénézuéliennes, la condamnation de l'autoritarisme de Nicolás Maduro et la quête d'une solution pour mettre fin à la crise humanitaire au Venezuela.

López Obrador a avancé une série de lieux communs et de mensonges sur l'histoire diplomatique mexicaine et le principe de non-intervention pour rétablir la vieille solidarité avec les régimes de gauche d'Amérique latine. Il s'est retiré du Groupe de Lima, a encouragé les manœuvres entreprises par le président Maduro pour gagner du temps et rester au pouvoir, et s'est gardé de défendre les droits de l'homme au Venezuela. Les États-Unis ont toléré un temps ce virage, respectant en quelque sorte une certaine autonomie du Mexique. Washington, en public tout au moins, a rarement protesté contre l'alignement de Mexico sur La Havane, Caracas, La Paz, Managua, Pékin et Moscou. Mais on peut prévoir que Trump exercera à l'avenir une pression constante à ce sujet, parce que la situation au Venezuela est devenue un problème majeur pour le gouvernement des États-Unis.

149

TROIS ÉCUEILS À ÉVITER

L'unique solution à court terme pour résoudre les tribulations mexicaines actuelles serait la défaite électorale de Trump en 2020. Ce qui n'est pas du ressort de López Obrador. En attendant, les risques qu'encourt le pays augmentent et pourraient atteindre des proportions alarmantes. En voici au moins trois qu'il convient de présenter rapidement.

D'abord, une rupture avec ce vieil axiome selon lequel Washington laisse les Mexicains gouverner seuls leur pays, si ce n'est dans certains domaines – la guerre contre le narcotrafic, la politique macroéconomique à partir de 1982, la sécurité commerciale des États-Unis au Mexique. La prédominance du facteur migratoire – qui implique un contrôle de l'ensemble du territoire mexicain et un déploiement de forces de grande envergure –, la volonté de López Obrador d'éviter, à tout prix, des conflits avec son voisin du Nord, la faiblesse économique du pays – due notamment aux erreurs commises par le régime mexicain en matière de politique économique –, ainsi que le caractère erratique de la stratégie menée par Trump, peuvent pousser les États-Unis à entrer dans un processus de micro-gestion de la politique de sécurité et de contrôle territorial du Mexique. Rien ne pourrait être plus dangereux pour les deux pays.

Ensuite, la menace d'une crise aiguë de l'économie mexicaine, comme en 1976, en 1982 et surtout en 1994-1995, est crédible. À ces trois occasions, imprévisibles et terriblement nocives pour les Mexicains, les

gouvernements des États-Unis, principalement celui de Bill Clinton, avaient réagi avec rapidité et efficacité tout en se montrant compréhensifs. Personne ne prévoit ni ne souhaite qu'une crise d'une telle ampleur se fasse jour prochainement, mais on ne peut en écarter la possibilité. Si tel était le cas, il semble surtout bien improbable que Trump réponde à la manière de Clinton, Ford et Reagan, au vu de son manque de réflexes, de vision à long terme et d'empathie vis-à-vis de son voisin du Sud.

Le dernier risque pour le Mexique et les États-Unis concerne la politique sociale de López Obrador, dont l'autonomie a des limites. Le président mexicain pourrait ainsi se soumettre à Washington et à l'arrogance de Trump. Son élection a engendré un immense espoir qu'advienne un changement social de fond, dans un pays qui en a désespérément besoin, même s'il ne s'agit pas forcément de celui qu'annonce López Obrador.

150 Inutile de dire que Trump se fiche bien de la politique sociale mise en pratique par son homologue mexicain. Mais tout n'est pas compatible avec tout. Les pressions budgétaires induites par la politique anti-migratoire, les incertitudes autour de l'ACEUM et des barrières douanières, la réaction du Congrès à Washington face aux horreurs dites par Trump sur le Mexique pendant sa campagne électorale, sont autant d'éléments qui peuvent, dans la réalité, suspendre les ambitions sociales de López Obrador et de tous les Mexicains.

Personne n'a souvenir que les relations entre le Mexique et les États-Unis aient connu une période aussi délicate. L'idéal serait qu'elle ne soit qu'un moment fugace. Si tel n'est pas le cas, tout peut arriver.

TRADUIT DE L'ESPAGNOL (MEXIQUE) PAR ANNE PROENZA

R É S U M É

Depuis l'élection de Donald Trump, les relations entre le Mexique et les États-Unis traversent un des moments les plus difficiles de leur histoire. Jamais auparavant Washington n'avait montré autant de mauvaise volonté et d'animosité envers son voisin du Sud, ni de telles prédispositions à entrer en conflit. En outre, en décembre 2018, et pour la première fois depuis 1940, a été mis en place au Mexique un gouvernement qui s'autoproclame de gauche. La simultanéité de ces arrivées au pouvoir n'augure rien de bon pour chacun de ces deux pays.