



CONSÉQUENCES STRATÉGIQUES DE LA GUERRE EN UKRAINE POUR L'AMÉRIQUE LATINE

M. Gaspard ESTRADA

AVRIL 2023

L'Observatoire stratégique de l'Amérique latine du Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po, codirigé par MM. Olivier DABÈNE et Gaspard ESTRADA, a pour objectif d'analyser les recompositions stratégiques de la région, et notamment de se pencher sur les principaux enjeux, pour la France, de défense et de sécurité.

Trois axes de travail guident les travaux de l'Observatoire ; la rivalité stratégique sino-américaine, ainsi que l'action d'autres puissances en Amérique latine (Russie, Turquie, Iran, etc.) ; les tensions sécuritaires à l'œuvre et les faits générateurs de vulnérabilités ; la place de l'Amérique latine dans les grands équilibres internationaux.

Grâce à la production de travaux d'analyse, et la tenue de séminaire et de tables rondes, l'Observatoire a l'ambition de faire émerger un pôle de recherche et d'expertise français sur les questions stratégiques en Amérique latine.

Ainsi, cet Observatoire a pour ambition de contribuer à mieux saisir, dans toute sa complexité, les réalités d'une Amérique latine en pleine mutation.

Cet Observatoire bénéficie du soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées, et plus particulièrement des chargés de mission Amérique latine et Caraïbe, Mme Victoria VOLAT et M. Valentin AVENTINO.

Résumé

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a mis en évidence les recompositions géopolitiques en Amérique latine. Hier considérée comme étant le "pré carré" des États-Unis, la région s'est profondément transformée ces deux dernières décennies, sans que cette évolution ne soit perçue dans sa globalité par la plupart des décideurs européens et nord-américains (notamment sur le plan de l'influence russe).

De ce point de vue, la réaction latino-américaine à l'agression russe, à la fois fragmentée sur le plan diplomatique et surtout beaucoup plus bienveillante à l'égard de la Russie que ce qu'espéraient les pays occidentaux, a suscité l'incompréhension. Paradoxalement, elle a également généré un regain d'intérêt pour l'Amérique latine dans plusieurs capitales européennes (Madrid et Berlin) ainsi qu'à la Commission européenne.

Après avoir rappelé les déterminants de la présence russe en Amérique latine, cette note fait un tour d'horizon des positionnements latino-américains par rapport à la guerre en Ukraine, avant de se focaliser sur les enjeux de l'insertion internationale de l'Amérique latine à la lumière de ses nouvelles potentialités énergétiques.

Abstract

The invasion of Ukraine by Russia highlighted the geopolitical redefinitions in Latin America. Considered in the past to be the "backyard" of the United States, the region has undergone profound transformations over the past two decades, without this evolution being perceived in its entirety by most European and North American decision-makers (particularly regarding the Russian influence).

From this point of view, the Latin American reaction to the Russian aggression, both fragmented on the diplomatic level and above all much more benevolent towards Russia than what the main Western countries hoped for, has aroused the misunderstanding. Paradoxically, it also produced a renewed interest concerning this region in several European capitals (Madrid and Berlin) as well as at the European Commission.

After recalling the fundamentals of the Russian presence in Latin America, this document provides an overview of Latin American positions in relation to the war in Ukraine, before focusing on the challenges of the international integration of America Latin in the light of its new energy potential.

Resumen

La invasión de Ucrania por Rusia puso de relieve las recomposiciones geopolíticas de América Latina. Considerado ayer como el "patio trasero" de los Estados Unidos, la región ha sufrido profundas transformaciones en las últimas dos décadas, sin que esta evolución sea percibida en su conjunto por la mayoría de los responsables políticos europeos y norteamericanos (particularmente por lo que se refiere a la influencia rusa).

Desde esta perspectiva, la reacción latinoamericana a la agresión rusa, fragmentada en el ámbito diplomático y sobre todo más benévola con Rusia de lo esperado por los principales países occidentales, suscitó la incompreensión. Paradójicamente, también provocó un renovado interés de varias capitales europeas (Madrid y Berlín) así como en la Comisión Europea para esta región.

Después de la presentación de las principales características de la presencia rusa en América Latina, este documento ofrece un panorama de las posiciones latinoamericanas en relación con la guerra en Ucrania, antes de enfocarse en los desafíos de la integración internacional de América Latina a la luz de su nuevo potencial energético.

1. ÉVOLUTION DE L'INFLUENCE RUSSE EN AMÉRIQUE LATINE

1.1. Héritage de la guerre froide et volonté de projection dans le pré carré nord-américain

En Amérique latine, l'intérêt géopolitique russe se concentre sur trois domaines principaux. Premièrement, le Kremlin cherche à **diversifier ses relations extérieures** pour montrer qu'il n'est pas isolé sur le plan international, en développant des relations avec des pays du Sud marqués historiquement par une forme de domination de la part d'un pays du Nord. Deuxièmement, en tant que puissance révisionniste, la Russie entend **mettre à profit ses relations avec des pays faisant eux aussi l'objet de sanctions de la part des États-Unis et de l'Union européenne**, afin de remettre en cause le fonctionnement des institutions internationales et chercher à renforcer le narratif de création d'un ordre international multipolaire et surtout « post-occidental ». Troisièmement, en démontrant une capacité de projection – y compris sur le plan militaire – dans une région autrefois considérée comme étant le « pré carré » des États-Unis, Moscou cherche à **retrouver son statut de grande puissance**, disposant d'une présence mondiale. De ce fait, **les relations entre la Russie et l'Amérique latine doivent être analysées à travers le prisme de l'antagonisme russo-américain issu de la guerre froide**. Cet héritage permet de comprendre le décalage entre une dimension politique et militaro-stratégique développée et un volet économique modeste. Cette situation s'explique également par la faiblesse des moyens à disposition de Moscou pour se projeter en Amérique latine, comparés à ceux de Pékin.

Si la nature des liens de la Russie avec l'Amérique latine est à géométrie variable, **il est possible d'établir une typologie des pays disposant de relations avec Moscou, divisée en deux groupes**. Le premier est composé des **pays « alliés » du Kremlin** dans la volonté de transformer l'ordre international actuel, afin de le substituer par un ordre « post-occidental ». On retrouve dans ce groupe le **Venezuela**, le **Nicaragua** et **Cuba**¹. Le deuxième est constitué d'un **nombre plus large d'États prêts à maintenir des degrés divers de coopération avec la Russie malgré les sanctions occidentales**, à l'instar du **Mexique**, de l'**Argentine**, ou du **Pérou**².

Le premier groupe se distingue par la densité de ses relations militaires et politiques avec la Russie. Durant la guerre froide, de **nombreux officiers militaires et dirigeants politiques cubains et nicaraguayens ont été formés à Moscou**³. Toutefois, bien que la Russie ait pu tirer profit de ces relations personnelles et des legs économiques de cette période, **elle a également dû surmonter l'héritage du ressentiment que son « abandon » a engendré chez ces alliés**. Ce fut notamment le cas à **Cuba** où elle fait face aujourd'hui à une perception largement répandue, du moins parmi les dirigeants, selon laquelle les difficultés économiques rencontrées par l'île dans les années 1990 étaient dues, en partie, au fait que l'Union soviétique avait cessé de l'aider financièrement. Néanmoins, si la Russie a considérablement diminué sa coopération militaire avec l'île, **les échanges économiques se maintiennent**, notamment par le biais de la **restructuration de la dette cubaine** vis-à-vis de Moscou (abattement de 90% des 35 milliards de dollars de dette en 2014⁴, et un rééchelonnement de la dette restante en 2022⁵), des **dons de pétrole russe**, et du **renforcement de la coopération technique** afin de restaurer les capacités de production d'électricité et de stockage d'énergie à la suite d'une série de catastrophes naturelles en 2021, et de l'incendie d'un dépôt de pétrole à Matanzas en 2022. À cela s'ajoute le **don de matériel médical** durant la pandémie, avant que Cuba ne soit en mesure de développer un vaccin.

Au **Nicaragua**, en revanche, le gouvernement sandiniste a été évincé du pouvoir en 1990, un an après la chute du mur de Berlin. Son retour aux affaires, en 2007, s'est accompagné d'un **réchauffement des relations avec Moscou**, qui s'est traduit par la **reconnaissance par Managua des républiques séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud lors de la crise géorgienne de 2008**. Dès lors, **la reprise de la coopération bilatérale de défense a été rapide**. Elle s'est traduite par des **dons d'équipement militaires** (hélicoptères Mi-17, avions de chasse d'entraînement Yak-130, avions de transport moyens An-26, voitures blindées TIGR, chars T-72, canons antiaériens ZU-23), en échange de **l'installation sur le territoire nicaraguayen d'une liaison descendante pour le système satellite russe Glonass**, inauguré en 2017. Enfin, le Nicaragua a été utile pour **la projection des forces militaires russes** lors des moments de tension aigüe avec les États-Unis, notamment en 2013 (réception de deux bombardiers Tu-160 Backfire et de deux navires de guerre russes).

¹ Ces trois pays faisant l'objet de sanctions.

² Le cas brésilien est traité dans la deuxième partie de cette note.

³ Nous pensons notamment à l'université Patrice Lumumba.

⁴ [Russia writes off \\$32bn Cuban debt in show of brotherly love | Russia | The Guardian](#)

⁵ [Russia postpones Cuba debt payments amid warming relations | Reuters](#)

Au **Venezuela**, les relations entre les cadres des forces armées russes et vénézuéliennes sont **plus récentes** qu'à Cuba et qu'au Nicaragua. Néanmoins, l'importance de ses moyens financiers lui a permis de devenir **le plus grand partenaire militaire de la Russie dans la région**: durant les mandats d'Hugo Chávez, près de 20 milliards de dollars ont été investis par Caracas⁶. Ces investissements ont financé **l'achat de chars T-72, de véhicules blindés BMP-3 et BTR-80, de chasseurs Su-30, et d'hélicoptères Mi-17 et Mi-35**. Sous Nicolás Maduro, la relation militaire avec la Russie a évolué, compte tenu de l'aggravation de la crise politique et économique du pays. Au lieu d'acheter de nouveaux matériels militaires, **Caracas a privilégié la maintenance et la mise à niveau des capacités militaires importées durant la décennie précédente**, parallèlement à l'accueil de forces russes dans le pays (déploiements de Tu-160 en 2013⁷ et 2018⁸), contribuant ainsi à la stratégie russe de projection dans l'aire d'influence des États-Unis. **L'effondrement de l'économie vénézuélienne s'est traduit par un départ progressif des grandes entreprises pétrolières et gazières russes** (Gazprom, TNK, Lukoil et Surgutneftgas), qui avaient investi dans le pays durant le gouvernement d'Hugo Chávez. La plupart des actifs russes au Venezuela ont été repris par Rosneft, qui a fini par récupérer la plus grande partie des montants investis par la Russie grâce aux livraisons de pétrole de l'entreprise publique PDVSA. Enfin, face à l'aggravation de la situation sécuritaire en 2019, **des membres du groupe Wagner ont été détectés sur place**⁹, à la fois pour protéger les actifs russes sur place, mais aussi pour assurer, en partie, la sécurité personnelle du président Maduro.

Le deuxième groupe de pays est plus diversifié en ce qui concerne les échanges avec la Russie. Néanmoins, il est possible de déceler la volonté commune d'afficher une forme de « souveraineté » vis-à-vis des États-Unis, en procédant à **coopérer économiquement avec Moscou**, ou en lui achetant (ou recevant) **du matériel militaire**. Concernant ce dernier point, **Buenos Aires a envisagé d'acheter des avions de combat russes** (Mig-29 et Su-30) sous des majorités de droite (en 2015, durant le gouvernement de Mauricio Macri) comme de gauche (2021, avec l'actuel gouvernement d'Alberto Fernández), sans que ces démarches aboutissent. C'est surtout dans le **domaine agricole** (et plus récemment, dans le **domaine sanitaire**) que le rôle de la Russie en Argentine est plus visible. Moscou est en effet un **acheteur de bœuf argentin**, et à la suite de la pandémie, il est devenu **l'un des principaux fournisseurs de vaccins contre la COVID-19**. Cette « diplomatie vaccinale » va constituer **l'une des pièces maîtresses de la politique étrangère russe vis-à-vis de l'Amérique latine à partir de 2020, et permettra d'expliquer, en partie, les prises de positions initiales de nombreux pays latino-américains au début de l'invasion russe de l'Ukraine au printemps 2022** (voir partie 2).

Au **Mexique**, la présence militaire russe est restée cantonnée à la **vente d'hélicoptères** (ANSAT et Mi-17), du moins jusqu'en 2018. L'arrivée au pouvoir du Président Andrés Manuel López Obrador (AMLO) s'est traduite par un **rapprochement sur le plan politique et sécuritaire de ce pays avec la Russie**. Outre la création d'un « groupe d'amitié Mexique – Russie » à la Chambre des Députés par plusieurs membres de la majorité présidentielle¹⁰ quelques semaines après l'invasion russe, le Président mexicain a présenté en septembre 2022 un « **plan de paix pour mettre fin à la guerre en Ukraine**¹¹ » aux Nations Unies. **Selon Washington, le Mexique serait devenu, en 2022, le pays avec le plus grand nombre d'espions russes au monde, alors même que ce pays dispose de la plus grande frontière terrestre avec les États-Unis**¹².

Au **Pérou**, la Russie entretient une relation particulière avec l'armée, en particulier depuis la présidence de Juan Velasco Alvarado (1968-1975). Durant son mandat, ce pays s'est doté d'**hélicoptères Mi-8, Mi-24 et Mi-17**, ainsi que de chars **T-55**. Par la suite, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, le Pérou a également acheté des **chasseurs-bombardiers Su-22** et des **avions Su-25** à l'URSS. Les achats d'armes à la Russie se sont poursuivis sous le gouvernement de droite du président Alberto Fujimori avec l'acquisition de **chasseurs Mig-29**. De même, le président de centre-droit Alan Garcia a signé un **accord avec la Russie en 2008 élargissant la coopération militaire**, suivi d'un **accord en 2011** renouvelant la formation du personnel militaire péruvien en Russie. Durant les années 2010, le Pérou a acquis plusieurs **douzaines d'hélicoptères Mi-17**, afin de rénover sa flotte d'hélicoptères dans le cadre de plusieurs appels d'offres. Au-delà des partenaires latino-américains mentionnés antérieurement, **la Russie cherche à développer ses échanges avec d'autres pays de la région, notamment la Bolivie**. Gazprom et Rosatom ont réalisé des investissements dans le secteur du gaz et du pétrole, ainsi que dans le cadre d'un projet de construction d'un réacteur de recherche nucléaire bolivien¹³.

⁶ Global Affairs and Strategic Studies. Facultad de Derecho (unav.edu)

⁷ Russian Tu-160 Strategic Bombers Land in Venezuela - Defense Update: (defense-update.com)

⁸ US-Russian spat over bombers landing in Venezuela - BBC News

⁹ Des Russes pour protéger Maduro, selon un ex-mercenaire (lemonde.fr)

¹⁰ La Jornada - Instalan grupo de amistad México-Rusia de la Cámara de Diputados

¹¹ México propone formalmente establecer un comité de paz para Ucrania al Consejo de Seguridad de la ONU | Internacional | EL PAÍS (elpais.com)

¹² Glen VanHerck: US general: Russia has more spies deployed in Mexico than in any other country | Internacional | EL PAÍS English Edition (elpais.com)

¹³ Bolivia dice logra acuerdo con Rusia para construcción primer centro nuclear de investigación del país | Reuters

1.2. La stratégie d'influence russe par le biais des médias (*RT en Español* et *Sputnik*)

La **Russie** cherche aussi à **s'implanter en Amérique latine**, comme dans d'autres parties du monde, au moyen du développement d'une **offre médiatique alignée sur ses intérêts de politique étrangère**¹⁴. Ainsi, **Russia Today** (RT) et **Sputnik** ont latino-américanisé leur contenu, en choisissant d'adopter une **ligne éditoriale ancrée à gauche**, contrairement aux contenus véhiculés par ses filiales européennes et américaines, plus proches des thèses souverainistes de droite et d'extrême droite. Quatorze ans après sa première diffusion en espagnol, son pari est réussi : **RT en Español, disponible gratuitement** en ligne 24 heures sur 24, compte plus de **18 millions de followers sur Facebook** (avec en prime 6 millions pour le compte *RT Play en Español*), **5 millions d'abonnés sur YouTube** et plus de **3,5 millions de followers sur Twitter**.

Les programmes de la chaîne sont inclus dans l'offre de **contenus de la télévision hertzienne diffusée au Venezuela** et en **Argentine**. En **Bolivie** et à **Cuba**, certaines de ses émissions sont diffusées par les médias publics, notamment via le média régional **Telesur** (financé par le gouvernement vénézuélien). Si cette présence est due en bonne mesure aux liaisons politiques qu'entretiennent les gouvernements de ces pays avec la Russie, on pourrait imaginer que l'influence russe dans le paysage audiovisuel latino-américain s'arrête là. Néanmoins, en **Colombie** ou au **Mexique**, certains des principaux **réseaux câblés privés** retransmettent la programmation de *RT en Español*, y compris les bouquets Izzi et Claro, ce dernier étant le principal câblodistributeur de la région (et propriété de l'homme le plus riche d'Amérique latine, Carlos Slim). En effet, *RT* paie certains câblo-opérateurs pour acheminer son signal, ce qui rend difficile la fin de la collaboration avec Moscou ; dans plusieurs cas, le financement russe aide les petits opérateurs à survivre. **RT a également des accords de distribution pour diffuser des émissions sur des chaînes locales**. Cette approche permet à *RT* d'étendre la portée de son audience à **des millions de téléspectateurs supplémentaires** en Amérique latine. Sur le web, plusieurs médias en ligne, notamment au **Brésil** et au **Mexique**¹⁵, reproduisent des contenus offerts gracieusement par *RT* et *Sputnik*, augmentant d'autant plus les audiences atteintes par le narratif russe. **La méconnaissance par le public de la nature de l'intérêt de Moscou constitue l'un des facteurs du succès de cette stratégie d'influence**. De nombreux latino-américains perçoivent la présence de médias tels que *RT* ou *Sputnik* comme **une simple expression du pluralisme de l'information**, et non pas comme un moyen pour Moscou de renforcer son narratif dans la région, d'autant plus que la **ligne éditoriale, assumée comme étant « anti – impérialiste » vis-à-vis des États-Unis, est acceptée et même soutenue par une partie de la société et des élites intellectuelles latino-américaines**. Dans ce cadre, la Russie s'efforce de maintenir, voire d'augmenter le rayonnement médiatique de ses médias afin de **servir sa politique étrangère**, étant donné son impact élevé et immédiat, et ses **coûts relativement faibles**.

L'irruption de la **pandémie**, en 2020, est un bon indicateur du succès de cette stratégie¹⁶. Alors que les **États-Unis** et les pays de l'Union européenne monopolisaient l'achat des premières doses de vaccins, la plupart des pays émergents – dont les pays latino-américains – peinaient à obtenir de tels produits. **La Russie a profité de cette séquence pour mettre en avant son vaccin Sputnik-V**, d'abord en l'exportant puis en négociant avec l'**Argentine** la constitution d'une plateforme de production, à destination d'autres pays de la région (**Bolivie, Honduras, Guatemala, Mexique, Nicaragua, Paraguay** et **Venezuela**). Dans ce cadre, les contenus diffusés par *RT en Español* et *Sputnik* sur la COVID-19 ont été utiles à la **stratégie d'influence russe en Amérique latine**. L'angle de leurs reportages concernant l'introduction du vaccin Sputnik-V dans la région, et de manière plus générale, les conséquences pour l'Amérique latine de « **la course au vaccin** », étant **systématiquement favorables aux thèses russes**, afin de présenter la Russie comme un **modèle politique alternatif**, efficace et performant par rapport aux démocraties occidentales « **décadentes** ».

Ainsi, **l'arrivée du vaccin Sputnik-V a été présentée aux téléspectateurs comme la preuve de l'avancée technologique russe**. De plus, *RT en Español* et *Sputnik Mundo* ont affirmé que les gouvernements latino-américains favorables aux États-Unis ne souhaitaient pas acquérir le vaccin russe, non pas parce que ce vaccin ne respectait pas les protocoles sanitaires en vigueur, mais pour préserver leurs liens politiques avec **Washington**. Cette dernière question a fait l'objet de **nombreuses polémiques**. En décembre 2020, la présentatrice d'*RT en Español*, Mme Inna Afinogenova, a habilement suscité une polémique avec la journaliste colombienne Mme Vicky Dávila, alors que cette dernière mettait en cause **le rôle des médias russes en**

¹⁴ Voir M, Audinet, 2021, *Russia Today (RT): Un média d'influence au service de l'Etat russe*, Paris, INA éditions, ainsi que C, Walker, J, Ludwig, 2017, *The Meaning of Sharp Power : how authoritarian States project influence*, New York, Foreign Affairs

¹⁵ Nous pensons notamment au journal mexicain *La Jornada*, et le site d'information brésilien *Brasil247*.

¹⁶ [China y Rusia aprovechan el hueco que occidente ha dejado en América Latina | Opinión | EL PAÍS \(elpais.com\)](https://elpais.com/opinion/2020/12/24/china-y-rusia-provechan-el-hueco-que-occidente-ha-dejado-en-america-latina-opinion-elpais-com/)

Amérique latine lors de reportages sur des sujets sensibles comme le COVID-19¹⁷. Le débat a attiré l'attention de nombreux téléspectateurs qui, autrement, n'auraient pas eu connaissance des contenus d'*RT en Español*, et a permis, *in fine*, d'augmenter la pénétration du narratif russe dans le débat public latino-américain. **Malgré l'invasion russe de l'Ukraine, aucun pays de la région n'a procédé à suspendre ou sanctionner la diffusion de ces médias**, à l'exception de l'Uruguay, où le câbleur *Antel* a suspendu la diffusion de la chaîne *RT*.

2. COMMENT SE POSITIONNENT LES PAYS LATINO-AMÉRICAINS FACE À L'INVASION RUSSE DE L'UKRAINE ?

2.1. Les raisons de la fragmentation diplomatique vis-à-vis de l'invasion russe

L'invasion russe de l'Ukraine a été l'occasion pour Moscou d'activer l'ensemble de ses leviers diplomatiques développés en Amérique latine durant ces dernières années. Tout d'abord, il s'est agi de conforter ses « alliés », qui sont, eux aussi, l'objet de sanctions de la part des États-Unis. Ainsi, **Cuba** a obtenu le rééchelonnement de sa dette, alors que **Caracas** et **Managua** ont reçu la promesse d'un renforcement de la coopération économique bilatérale, à la suite de la visite dans ces trois pays du vice premier ministre russe, M. Yuri Borisov, quelques jours avant le début de l'invasion¹⁸.

Concernant le deuxième groupe d'États latino-américains, avec qui la Russie n'a pas de relations militaires poussées, il s'est agi de rappeler le soutien russe à ces pays lors de la pandémie, notamment par le biais de la diplomatie sanitaire et de l'exportation de vaccins **Sputnik-V**. Cette politique s'est déclinée par l'invitation faite par M. Vladimir Poutine à plusieurs dirigeants latino-américains, afin qu'ils visitent Moscou, et ce quelques jours avant l'invasion : malgré leurs orientations politiques opposées, MM. les Présidents **Alberto Fernández (Argentine)** et **Jair Bolsonaro (Brésil)** ont décidé de faire ce déplacement, permettant à M. Vladimir Poutine d'afficher des soutiens au sein des pays du Sud.

Plus largement, grâce aux médias alimentés par les réseaux russes, les thèses de Moscou sur la responsabilité du conflit (expansion « inconsidérée » de l'OTAN dans les pays d'Europe centrale et orientale, existence d'un « coup d'État » en Ukraine en 2014 ainsi que de milices « pronazies » au sein de l'armée Ukrainienne) ont été largement relayées au sein de l'opinion publique de la région. Enfin, en reprenant à son compte le narratif contraire à la mise en place de sanctions, en créant un lien entre les sanctions adoptées par les États-Unis contre Cuba, largement impopulaires en Amérique latine, et celles adoptées contre Moscou à la suite de l'invasion russe, la Russie a élargi son audience auprès des gouvernements de la région.

Ainsi, lorsque l'invasion russe a été lancée, le 24 février 2022, la réaction des capitales latino-américaines est restée en deçà des espérances des pays occidentaux, qui souhaitaient que ces pays soutiennent la politique d'isolement de Moscou, que ce soit lors des votes aux Nations Unies, ou bien par la mise en œuvre de sanctions vis-à-vis de la Russie. Malgré l'héritage diplomatique latino-américain, marqué par la volonté de mettre en œuvre des positions communes dans les instances multilatérales, et qui a contribué à la construction de normes internationales telles que l'interdiction de l'usage des armes nucléaires¹⁹, les prises de position des capitales latino-américaines vis-à-vis de l'invasion russe ont été caractérisées par leur fragmentation. Lors du premier vote à l'Assemblée générale des Nations Unies, le 2 mars 2022, une majorité de pays a voté pour une résolution condamnant l'invasion de la Russie, mais avec des positionnements ambivalents sur la nature de cette action militaire. De leur côté, Cuba, le Nicaragua, la Bolivie et El Salvador se sont abstenus. Le Venezuela, critique de la résolution, n'a pas pris part au vote, n'étant pas à jour de ses contributions. Ce résultat s'est répété le 24 mars, lorsque les conséquences humanitaires de l'agression russe ont été discutées (voir carte en annexe). Le vote latino-américain était encore plus divisé le 7 avril, lorsque la Russie a été suspendue du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. La majorité des pays de la région, onze, ont voté pour, alors que trois ont voté contre (Bolivie, Cuba et Nicaragua), tandis que le Brésil, El Salvador et le Mexique se sont abstenus.

De ces votes dans les instances multilatérales, il est possible de dresser quatre types de positions diplomatiques des pays latino-américains face à l'invasion russe²⁰: 1) une condamnation forte (entre autres, Chili, Colombie, Costa Rica), autant d'États qui sont par ailleurs proches des États-Unis ; 2) une neutralité

¹⁷ [La crítica con la que Inna Afinogenova destruyó un artículo de Semana sobre Russia Today - Las2orillas.co](#)

¹⁸ [Russian deputy premier to visit Venezuela, Nicaragua, Cuba this week - Russian Politics & Diplomacy - TASS](#)

¹⁹ Nous faisons référence au traité de Tlatelolco (1968), qui a consacré la dénucléarisation de l'Amérique latine à des fins militaires.

²⁰ Pour en savoir plus sur les votes des pays latino-américains dans les instances multilatérales au sujet de l'invasion russe de l'Ukraine, lire l'article des chercheurs espagnols José Antonio Sanahuja, Pablo Stefanoni et Francisco Verdes-Montenegro: [América Latina frente al 24-F ucraniano \(fundacioncarolina.es\)](#)

accompagnée d'une condamnation de l'invasion russe (Brésil, Mexique) ; 3) une neutralité accompagnée d'une légitimation des positions russes (El Salvador) ; 4) un soutien ferme de la Russie (Bolivie, Cuba, Nicaragua, Venezuela). Un élément rassemble l'ensemble des pays latino-américains : **aucun n'a accepté de sanctionner la Russie**, que ce soit sur le plan économique ou militaire. Alors que les États-Unis avaient proposé aux capitales latino-américaines (notamment Buenos Aires, Brasilia, Bogotá et Santiago du Chili) d'**exporter leurs matériels russes vers l'Ukraine**, en échange d'un matériel militaire américain supérieur²¹, la réponse de ces gouvernements fut négative²².

2.2. Les engrais, un enjeu central pour les économies latino-américaines

Les relations commerciales de l'Amérique latine avec la Russie sont concentrées dans les économies les plus importantes, à savoir le **Brésil** et le **Mexique**. Bien que ces échanges aient augmenté de près de 50 % depuis le milieu de la première décennie du XXI^e siècle, ils restent infimes par rapport au volume total des échanges de la région avec le reste du monde (celle-ci exporte en moyenne moins de 0,5 % du volume total de ses ventes vers la Russie). La plupart des importations russes sont des **matières premières**, notamment la viande, les fruits et légumes, ainsi que du lait. Les exportations sont également peu diversifiées : **armes et équipements militaires, acier ou pétrole, et blé** avec le Mexique. Néanmoins, un produit russe exporté en Amérique latine est au cœur des enjeux agricoles latino-américains – et par conséquent, des positions diplomatiques régionales : **les engrais**. Sans ce produit, il est impossible pour les agriculteurs de mener à bien leur activité. En 2021, **le Brésil a importé près de 81 % des 40,5 millions de tonnes d'engrais** qu'il utilisait, dont 20 % provenaient de Russie, selon le gouvernement. De son côté, **l'Argentine a importé 60 % de ses 6,6 millions de tonnes, dont 15 % provenaient de Russie**. Le Mexique, l'Équateur, la Colombie et le Pérou sont également, dans une plus ou moins grande mesure, dépendants des engrais russes²³.

Or, l'exportation de ces produits a été grandement difficulté par la mise en œuvre du programme de sanctions occidentales vis-à-vis de la Russie, du fait des problématiques liées au paiement des contrats (interruption de l'accès au système de paiement SWIFT pour les banques russes). Ainsi, la question de l'exportation des engrais est devenu une problématique de politique étrangère pour les pays latino-américains, à l'image de ce qui a eu lieu en Afrique et en Asie. Moscou a profité de cette situation pour dénoncer les effets des sanctions auprès des gouvernements de la région, renforçant le narratif anti-occidental.

Vis-à-vis de cette situation, **la réaction du Brésil, qui est le premier importateur mondial d'engrais, est contrastée**. D'une part, sur le plan diplomatique, la position de Brasilia concernant l'invasion russe a peu évolué entre les gouvernements de Jair Bolsonaro et de Lula : **le Brésil n'accepte toujours pas d'adhérer aux sanctions occidentales ni de livrer des armes à l'Ukraine**. Néanmoins, sur le plan économique, le pays cherche à trouver des solutions pour sortir de sa dépendance vis-à-vis de la Russie et de la Biélorussie. D'après l'*International Food Policy Research Institute* (IFPRI), au cours des neuf premiers mois de l'année 2021, 18% des importations brésiliennes de potasse du pays provenaient de Biélorussie. Cette part a été divisée par deux pour la même période en 2022²⁴, tandis que celle des importations de Russie restait stable (26% en 2022). **Le Brésil se tourne désormais davantage vers d'autres partenaires, comme le Maroc ou le Canada**. La potasse canadienne, qui représentait 32% des importations brésiliennes de potasse au cours des neuf premiers mois de 2021, en représentait 37% au cours de la même période en 2022²⁵. Dans le même temps, le Brésil, doté en phosphate et en potasse, vise à développer sa production locale. La société brésilienne *Brazil Potash* ambitionne de débiter l'exploitation des importants gisements de potasse de l'État d'Amazonas d'ici mi-2023. L'australien *Agua Resources Ltd* entend également construire une mine de phosphate dans l'État du Rio Grande Do Sul. Enfin, dopée par sa nouvelle stratégie de diversification des activités au-delà du pétrole et du gaz, **l'entreprise publique brésilienne Petrobras envisage de reprendre la construction d'une usine d'engrais azotés dans le Mato Grosso**, laquelle pourrait remplacer une partie significative des importations du pays.

²¹ [Subscribe to read | Financial Times \(ft.com\)](#)

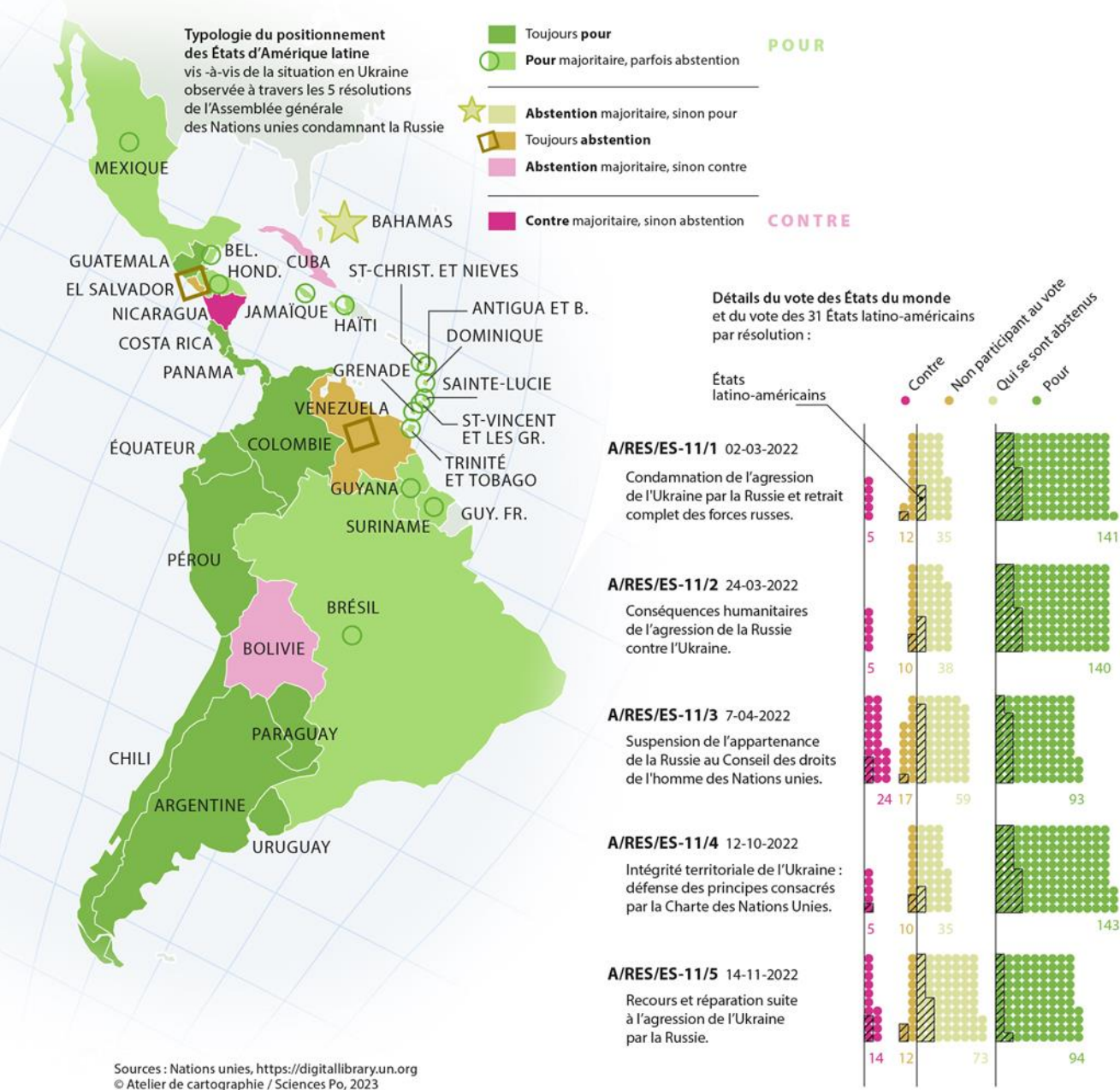
²² [Latin America refuses to send Ukraine weapons, despite Western pressure | MR Online](#)

²³ [How the War between Russia and Ukraine Might Affect Your Dinner in Latin America and the Caribbean - Sostenibilidad \(iadb.org\)](#)

²⁴ [How sanctions on Russia and Belarus are impacting exports of agricultural products and fertilizer | IFPRI : International Food Policy Research Institute](#)

²⁵ Idem.

Conséquences stratégiques en Amérique latine de l'invasion russe en Ukraine, mars-novembre 2022



3. UNE OPPORTUNITÉ POUR ACCROÎTRE L'IMPORTANCE STRATÉGIQUE DE LA RÉGION SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

3.1. Les ressources naturelles de l'Amérique latine peuvent-elles créer de nouvelles opportunités pour l'insertion internationale de la région?

Si l'Amérique latine traverse une **conjoncture difficile**, marquée par la **hausse de la pauvreté** et des inégalités, une **crispation sociale** toujours plus forte et une **polarisation politique croissante** – sans parler des effets dévastateurs de la pandémie dans les secteurs de l'éducation et de la santé, la région dispose néanmoins d'atouts considérables. **Les pays latino-américains regorgent de ressources naturelles**, et notamment dans des secteurs stratégiques en matière énergétique et agro-alimentaire, revenues au centre de l'agenda diplomatique international à la suite de l'invasion russe de l'Ukraine.

Outre le **pétrole** (Mexique, Venezuela, Colombie, Brésil, Guyana, Suriname, Argentine) et le **gaz** (Argentine, Chili, Bolivie, Brésil), la région dispose de réserves considérables d'**hydrogène** et de **gaz naturel liquéfié**. Le Brésil, deuxième producteur de **minerai de fer du monde**, est quasiment en situation de monopole concernant le **nióbio** (utilisé pour l'acier, les super conducteurs et les missiles), dispose de la troisième réserve mondiale de **terres rares** et de 17% des réserves de **nickel**. Le Pérou et le Chili sont les deux plus grands producteurs de **cuivre** au monde. Surtout, près de 60% des réserves mondiales de **lithium** se trouvent dans le « triangle de lithium », une région qui englobe le Chili, l'Argentine et la Bolivie²⁶. Ainsi, avec le Mexique (qui dispose lui aussi de réserves), l'Amérique latine dispose des plus grandes réserves de ce produit, essentiel pour la construction de batteries et pour l'avenir de la filière électrique.

C'est dans cette perspective que certaines **capitales européennes**, ainsi que la **commission européenne**, ont décidé de **relever le niveau de leur dialogue politique et économique avec les principales économies de la région**. Sur le plan bilatéral, le chancelier allemand, **Olaf Scholz** a réalisé une visite fin janvier 2023 en Argentine, au Chili et au Brésil, centrée sur les achats de gaz de schiste argentin, de lithium argentin et chilien, et d'hydrogène vert chilien. Un **accord bilatéral Allemagne-Chili** concernant les minéraux a été signé pour officialiser la coopération entre les entreprises chilienne *Codelco* et allemande *Aurubis*, basée à Hambourg. Sur le plan multilatéral, la commission européenne cherche à garantir l'accès de l'UE à ces denrées stratégiques.

Ces **initiatives européennes** interviennent dans un contexte d'**accélération de la rivalité stratégique sino-américaine en Amérique latine**, notamment dans le domaine de l'accès aux ressources naturelles. Alors que **21 pays de la région font partie de l'initiative « Nouvelles routes de la soie »**, la Chine cherche désormais à se positionner autrement, en passant d'une logique de prêts à une logique d'investissements directs. **Pékin cherche à contrôler l'ensemble des chaînes de valeur, et notamment dans le secteur du lithium et de la mobilité électrique**²⁷. En janvier 2023, l'entreprise publique bolivienne *YLB* a signé un accord avec le consortium chinois *CBC* concernant la construction de deux complexes industriels dans les salaires de Potosí et Oruro. Dans une première étape, la société chinoise investira plus d'un milliard de dollars. En parallèle, l'entreprise chinoise *Goiton* avance dans la construction d'une usine de production de batteries en Argentine (dans la province de Jujuy), en partenariat avec l'entreprise publique provinciale *JEMSE*. De son côté, le groupe chinois *Chery* a annoncé la construction d'une usine de production de voitures électriques en Argentine, d'une valeur de 400 millions de dollars. Ainsi, les batteries construites par *Goiton* alimenteront les voitures assemblées par *Chery*, permettant à la Chine de contrôler l'ensemble de la chaîne de valeur de la mobilité électrique en Argentine.

Face à ces initiatives, **les entreprises américaines multiplient elles aussi les investissements dans ce pays** (construction d'une usine de carbonate de lithium, en partenariat avec l'entreprise publique *YPF*). Mais **c'est au Mexique que le secteur privé américain est en train de miser**, par le biais de la construction d'une « gigafactory » du constructeur automobile *Tesla* dans l'état du Nuevo León. Cet investissement de 5 milliards de dollars vise à créer un tout un écosystème lié à la mobilité électrique autour de l'usine du milliardaire *Elon Musk*. En renforçant la chaîne de valeur liée au traité de libre-échange d'Amérique du Nord (*USMCA*) face aux initiatives chinoises, l'installation de *Tesla* au Mexique permet à Washington de donner du corps au narratif du

²⁶ La Bolivie compte 32 salares de sel dans Oruro et Potosí. Ceux qui ont la plus grande extension et les plus grandes réserves de lithium sont à Uyuni (10 000 kilomètres carrés), Coipasa (2500 km) et Emexa (au moins 400 km).

²⁷ <https://foreignpolicy.com/2023/02/27/china-latin-america-lithium-clean-energy-trade-investment/>

« friendshoring » et du « nearshoring », alors que **la bataille entre la Chine et les États-Unis pour le contrôle de la chaîne de production des semi-conducteurs rentre dans une phase décisive**, notamment au Brésil²⁸.

Ainsi, l'Amérique latine se trouve courtisée à nouveau par les grandes puissances (États-Unis, Union Européenne, Chine). Néanmoins, cette attractivité renouvelée pourrait se traduire par une reprimarisation des économies latino-américaines, nuisant à son insertion internationale.

3.2. La théorie du « non-alignement actif » est-elle pertinente pour le développement de la région et son insertion internationale?

En 2020, un ouvrage intitulé « **politiques étrangères latino-américaines dans le nouvel ordre international : l'option du non-alignement actif** », co-écrit par l'ancien ambassadeur chilien **Jorge Heine**, le politologue **Carlos Fortín** et l'économiste **Carlos Ominami**, eu un fort retentissement dans les milieux académiques et politiques latino-américains. Partant du constat de **l'accroissement de la rivalité stratégique entre la Chine et les États-Unis**, les auteurs réfléchissent au meilleur moyen pour les pays latino-américains d'**éviter d'être pris en tenaille par cette nouvelle réalité géopolitique**.

Le raisonnement des auteurs repose sur la **capacité supposée des gouvernements de la région de construire une politique étrangère refusant d'être intégrée dans une quelconque sphère d'influence**, soit-elle américaine ou chinoise. En **diversifiant les partenariats** en fonction d'agendas spécifiques (commerce, défense, industrie, technologies), les pays latino-américains pourraient **tirer un meilleur profit de la multi polarisation des relations internationales**. En ce sens, le « non alignement actif » latino-américain ressemble fortement au « **multi-alignement** » conceptualisé par le ministre indien des affaires étrangères, **Subrahmanyam Jaishankar**²⁹, qui a été instrumental pour l'insertion internationale de l'Inde dans un contexte de tension géopolitique accrue dans cette région du monde. Néanmoins, chacun des pays latino-américains dispose d'une insertion internationale particulière, ce qui limite la formulation d'une telle politique à l'échelle du sous-continent, qui plus est, dans un contexte de radicalisation de la rivalité sino-américaine. **L'invasion russe de l'Ukraine a montré l'hétérogénéité des positionnements de l'Amérique latine** : des pays alliés à la Russie (Cuba, Venezuela et Nicaragua) coexistent avec d'autres au positionnement moins clair (Mexique, Argentine ou Colombie) ou alliés aux États-Unis (Chili et Uruguay), sans qu'il n'existe de véritables alliances au niveau régional.

Toutefois, **cette théorie a le mérite de mettre en avant la nécessité pour les pays latino-américains de revoir leurs stratégies d'insertion internationale**, en misant sur davantage d'acteurs que la Chine et les États-Unis. Dans ce cadre, **la France devrait faire preuve de proactivité afin de prendre part aux nouvelles potentialités offertes par l'Amérique latine** en matière de ressources énergétiques et agricoles, et de manière plus large, pour impulser avec les pays latino-américains de nouvelles alliances permettant de faire face aux défis stratégiques modernes.

²⁸ [Brasil é uma das novas frentes na guerra dos chips - 04/03/2023 - Mundo - Folha \(uol.com.br\)](#)

²⁹ [« La neutralité indienne est un choix risqué » \(lemonde.fr\)](#)