

Amérique latine et catastrophes « naturelles » : Haïti et Chili, deux séismes à mettre en perspective

Sandrine Revet

La région latino-américaine apparaît de façon récurrente dans l'actualité internationale par le biais d'événements naturels aux conséquences dramatiques, tels qu'ouragans, séismes, éruptions volcaniques ou coulées de boue. L'année 2010, pourtant, a vu cette tendance particulièrement alourdie par deux événements majeurs. Le premier, le tremblement de terre qui a secoué Haïti le 12 janvier 2010, est exceptionnel par l'ampleur de ses conséquences. Le second, le séisme survenu dans la région du Bío-Bío au Chili le 27 février, l'est avant tout par sa magnitude. Une analyse croisée de ces deux catastrophes permet de confirmer plusieurs points. D'une part, bien que provoqués par des phénomènes naturels, ces catastrophes sont sociales et politiques avant que d'être naturelles. Pour les comprendre, il faut les réinscrire dans une perspective plus longue, afin de leur redonner toute leur densité, et non les traiter comme de purs « événements ». D'autre part, elles mettent en lumière une tendance actuelle à la militarisation des questions humanitaires, ainsi que les transformations de la notion de sécurité.

Le 12 janvier 2010 à 16 h 53, un séisme d'une magnitude de 7 sur l'échelle de Richter frappe Haïti. Son épicentre est situé à environ 25 kilomètres de la capitale, Port-au-Prince. Selon le Centre d'épidémiologie des désastres (Cred) de l'université de Louvain-la-Neuve, il aurait tué 222 570 personnes et affecté 3,7 millions d'autres, dont 1 230 000 sans-abri et 500 000 déplacés qui ont fui la capitale¹.

Le 27 février à 3 h 34, un séisme d'une magnitude de 8.8 sur l'échelle de Richter secoue le centre du Chili, suivi par un tsunami dont la probabilité d'occurrence a tout d'abord été niée par les forces armées. La ville de Concepción est la plus touchée, même si la secousse est ressentie jusqu'à Santiago, située à 325 kilomètres de l'épicentre. Le bilan fait état de 530 morts et de plus de 2 millions de sinistrés².

Ces deux événements surviennent à quelques semaines de distance dans une région fréquemment victime de tels phénomènes. Cette récurrence a d'ailleurs eu pour conséquence la création, accélérée depuis les années 1980-1990, de nombreuses institutions chargées de la prévention des risques ou de la gestion des crises provoquées par les catastrophes « naturelles ». Au-delà des systèmes nationaux, dont les capacités à gérer les crises, mais surtout à mettre en place des dispositifs de prévention varient considérablement d'un pays à l'autre, des instances régionales ont pour mission la coordination des activités associées aux catastrophes « naturelles » : le Cepredenac³ pour l'Amérique centrale, le Cdema⁴ pour la région Caraïbes ou encore le Caprade⁵ pour la région andine. Par ailleurs, la région possède plusieurs bureaux d'organisations internationales dont le mandat est lié aux catastrophes de ce type : l'Ocha⁶ et le

¹ <http://www.emdat.be/result-country-profile>

² Chiffres de la base de données du Cred de Louvain-la-Neuve (EM-DAT).

³ Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales : <http://www.sica.int/cepredenac/>

⁴ Caribbean Disaster Emergency Management Agency : <http://www.cdema.org/>

⁵ Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres : <http://www.caprade.org/caprade/index.php>

⁶ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : <http://ochaonline.un.org/>

Bureau for Crisis Prevention and Recovery du Pnud⁷ pour la coordination des secours, l'UN-ISDR⁸ ou le Crid⁹ pour les activités de prévention. Ces deux catastrophes sont d'abord éclairantes par leurs différences de bilans, qui s'expliquent par d'importantes disparités à plusieurs niveaux : les deux pays ne présentent pas les mêmes degrés de vulnérabilité et n'ont pas les mêmes possibilités de réponse en cas de crise, ce qui est, enfin, à mettre en regard d'histoires sociales, économiques et politiques spécifiques.

Comprendre les différences de bilans

Si le nombre de personnes tuées par le séisme chilien se compte en centaines et non en milliers comme en Haïti, c'est avant tout parce que le tremblement de terre s'est produit dans une zone moins densément peuplée. Mais l'on doit également souligner que les efforts entrepris par le Chili pour construire de nombreux bâtiments répondant aux normes antisismiques ont eu des conséquences positives lors de cette catastrophe. Le code d'urbanisme chilien, datant des années 1930 et modernisé sous le gouvernement de Salvador Allende en 1972, a certainement permis la mise aux normes de nombreuses constructions. Pour autant, c'est sans conteste le tsunami qui a suivi le séisme qui a engendré le plus de dégâts, la catastrophe du 27 février ayant clairement montré que le Chili avait dans ce domaine une déficience plus grande que dans le domaine antisismique¹⁰.

Cependant, pour pouvoir mettre en place des codes d'urbanisme et les faire respecter, un pays a besoin que soient réunies un certain nombre de conditions, à la fois économiques, politiques et sociales, dont Haïti ne peut se prévaloir. En effet, les causes de la vulnérabilité d'Haïti sont à resituer dans une histoire longue. La dette contractée auprès de la France lors de son indépendance, puis l'embargo auquel l'île a été soumise par les autorités européennes et nord-américaines dès la fin du XIX^e siècle, ont structuré une économie dépendante et centrée sur l'exportation de ressources telles que le sucre ou le café. Ce processus d'appauvrissement s'est accentué au cours du XX^e siècle avec la destruction de l'économie agricole et la généralisation de quartiers informels destinés à accueillir les migrants venus des régions rurales. Ces quartiers ne répondent évidemment à aucune règle de construction précise, et encore moins à des normes antisismiques¹¹. Mais la différence entre les deux séismes doit également être mise sur le compte d'une capacité plus grande à anticiper ce genre d'événement. Des pratiques individuelles de prévention, telles que fermer le gaz en partant, sortir pour chercher un endroit sûr ou rassembler sa famille en cas d'urgence, font partie du quotidien de nombreux Chiliens, habitués à subir des secousses fréquentes et bien moins fortes que celles du 27 février 2010¹².

⁷ United Nations Development Programme : <http://www.undp.org/cpr/>

⁸ International Strategy for Disaster Reduction : <http://www.eird.org/index-esp.html>

⁹ Centro Regional de Información sobre Desastres : <http://www.crid.or.cr/crid/index.shtml>

¹⁰ M. Lagos, séminaire international, « Perspectivas tras la catástrofe : la complejidad de la naturaleza », USACH, Santiago du Chili, 14 mai 2010 : <http://perspectivas-tras-la-catastrofe.blogspot.com/>

¹¹ A. Oliver-Smith, « Haïti and the historical construction of disasters », *Nacla Report on the Americas*, vol. 43, n° 4, juillet-août 2010, pp. 32-42.

¹² <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2010/0227/Chile-earthquake-much-stronger-than-Haiti-s-but-far-less-damage-Why>

Pour autant, il est clair que le séisme chilien a mis au grand jour à la fois d'importants dysfonctionnements dans le système d'alerte et un malaise social lié aux profondes inégalités qui structurent la société. La réponse immédiate au séisme a en effet pâti d'une erreur de diagnostic de la part de la Marine nationale, qui a dans un premier temps exclu la possibilité d'un tsunami. Des problèmes de coordination entre les forces civiles et militaires sont ensuite venus compliquer les opérations de secours¹³. Par ailleurs, les pillages qui ont eu lieu dans les régions sinistrées, fréquents dans les situations de catastrophe, s'observent plutôt dans des contextes marqués par des disparités sociales importantes¹⁴. Au Chili, ils viennent amèrement rappeler que le pays reste l'un des plus inégalitaires de la région : les revenus des 20 % les plus riches y sont plus de treize fois supérieurs à ceux des 20 % les plus pauvres¹⁵.

Quels enjeux ?

Ces différences de contextes dessinent autour des deux séismes des problématiques distinctes. Dans le cas d'Haïti, au défi national de la reconstruction s'ajoutent des enjeux internationaux. Le pays a en effet vu se déployer sur son sol une aide internationale sans précédent, qui est venue renforcer une présence emblématique d'ONG puisque, avant la catastrophe, plusieurs milliers d'entre elles travaillaient déjà sur l'île. On a pu observer après le séisme à quel point le pays était au cœur d'enjeux géostratégiques d'importance. L'acteur central des secours a bien sûr été l'Onu, avec d'une part les instances habilitées à réagir dans ce type de situation¹⁶, et d'autre part la Minustha (Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti), elle-même touchée par le séisme, puisque son représentant spécial Hédi Annabi y a perdu la vie. Une fois de plus, le manque de coordination des interventions onusiennes a été souligné et même fortement critiqué en interne par John Holmes, coordonnateur de l'aide humanitaire à l'Onu, dans un courriel adressé aux principales agences des Nations unies¹⁷.

Si l'on doit également souligner l'importante mobilisation des Organisations non gouvernementales internationales comme du mouvement de la Croix-Rouge, un autre aspect caractérise la catastrophe haïtienne : il s'agit de la véritable course diplomatique entre des pays susceptibles d'apporter une aide bilatérale, mettant en compétition les Etats-Unis, la France, l'Espagne et le Canada mais également certains Etats de la région (Brésil, Chili, Argentine et Venezuela). C'est enfin probablement le déploiement sur place de 20 000 soldats américains, et notamment leur contrôle de l'aéroport,

¹³ J.-P. Langellier, « Chili : le séisme a fait surgir les symptômes du malaise social », *Le Monde*, 12 mars 2010.

¹⁴ La sociologie nord-américaine spécialisée dans les catastrophes a montré depuis les années 1950 que les pillages n'étaient pas systématiques dans les situations de catastrophe. Mais des travaux plus récents ont également permis de mettre en lumière que les pillages étaient plus fréquents dans les contextes structurés par de fortes disparités sociales. Voir E. Quarantelli et R. Dynes, « Property norms and looting : their patterns in community crises », *Phylon, The Atlanta University Review of Race and Culture*, vol. 31, n° 2, 1970, pp. 168-182, et K. Tierney, C. Bevc et E. Kuligowski, « Metaphors matter : disaster myths, media frames, and their consequences in hurricane Katrina », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 604, mars 2006, pp. 57-81.

¹⁵ R. Infante et O. Sunkel, « Chile : hacia un desarrollo inclusivo », *Revista CEPAL*, n° 97, avril 2009, pp. 135-154 : <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/35853/RVE97InfanteSunkel.pdf>

¹⁶ IASC, Inter Agency Standing Committee, et OCHA, United nations Office for the Coordination of the Humanitarian Affairs.

¹⁷ http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2010/02/17/top_un_aid_official_critiques_haiti_aid_efforts_in_confidential_email

qui a le plus marqué l'événement, suscitant la polémique au niveau international¹⁸. Par ailleurs, le désastre a été l'occasion d'un rapprochement inattendu avec la République dominicaine. Haïti a dans un premier temps refusé la proposition d'envoi de troupes du pays voisin, avant de revenir sur sa décision et d'accepter la venue de cent cinquante hommes pour sécuriser la route allant de Port-au-Prince à la frontière dominicaine.

Le Chili aussi a été le théâtre d'une solidarité régionale, avec l'arrivée, dans les jours qui ont suivi la catastrophe, d'une aide très importante des pays voisins (Argentine, Bolivie, Uruguay, Pérou), mais également du Brésil, du Venezuela, de la Colombie ou de l'Équateur¹⁹. Pourtant, ici, les enjeux s'inscrivent avant tout à l'échelle nationale. En effet, le séisme est survenu au moment précis où la présidence passait des mains de Michèle Bachelet à celles de Sebastián Piñera, le premier président de droite à être élu depuis la fin de la dictature. La prise de fonction de ce dernier, le 11 mars, après les élections du 17 janvier, s'est donc déroulée dans un contexte de déploiement militaire renforcé : près de 14 000 soldats ont été envoyés dans les régions sinistrées dans la semaine qui a suivi la catastrophe, essentiellement pour contenir les pillages, et des mesures d'exception ont été mises en place dans les villes des régions du Bío-Bío et du Maule (Curicó, Molina, Sagrada Familia, Concepción, Talca, Cauquenes, Constitución)²⁰.

Une militarisation croissante de l'aide en cas de catastrophe

Au-delà des différences de contexte qui entourent ces deux événements rapprochés dans le temps, on est frappé par une similitude dans les réponses apportées. Dans les deux cas, le recours massif aux forces armées témoigne d'un mouvement qui va bien au-delà de la seule situation régionale. La militarisation des scènes de catastrophes « naturelles » est l'une des caractéristiques des interventions humanitaires contemporaines : les images de militaires de retour d'Irak parcourant les rues de la Nouvelle-Orléans le fusil à la main après le passage de l'ouragan Katrina en 2005 sont emblématiques d'un tel tournant. Les forces armées sont, depuis longtemps, l'un des acteurs susceptibles d'intervenir quand une situation de crise paralyse la capacité des acteurs traditionnels. Pourtant, il est remarquable que le déploiement des militaires sur le théâtre des catastrophes récentes ait au moins autant pour objectif de sécuriser des biens que de sauver des vies. C'est en effet le plus souvent afin d'éviter les pillages ou les comportements « indésirables » que les forces armées entrent désormais en jeu après une catastrophe.

Après le séisme de janvier en Haïti, les troupes américaines ont été mises à contribution pour « assurer la sécurité des convois (humanitaires)²¹ ». Au Chili, l'intervention des forces armées a été justifiée par la présidente Michèle Bachelet comme nécessaire pour répondre à deux missions : le contrôle de l'ordre public et la sécurité, d'une part, et la distribution de l'aide, d'autre part. En insistant sur l'importance

¹⁸ <http://www.lejdd.fr/International/Ameriques/Actualite/Haiti-sous-la-banniere-etoilee-166540/>

¹⁹ http://www.bbc.co.uk/mundo/americas_latina/2010/03/100308_0452_terremoto_chile_solidaridad_mz.shtml

²⁰ « Le couvre-feu s'étend au Chili », *Le Monde*, 3 mars 2010.

²¹ Général Ken Keen, commandant de la Joint Task Force en Haïti, conférence de presse, 10/02/2010 : <http://french.haiti.usembassy.gov/root/pdfs/press-conference-transcript-feb10.pdf>

d'apporter « sécurité et tranquillité à la population », la présidente promettait aux « petits groupes de délinquants » qui commettaient les pilages une réponse vigoureuse²². Il est pourtant clair que les troubles qui se sont déroulés dans le sillage de ces deux catastrophes, loin d'être exceptionnels, sont d'importants indicateurs de la situation sociale et politique préexistant aux séismes.

Conclusion

Les deux tremblements de terre qui ont frappé successivement le pays le plus pauvre de la région et celui dont l'économie est citée en « modèle » au niveau régional partagent certaines caractéristiques exceptionnelles : le bilan le plus lourd pour un tel événement dans le cas d'Haïti, et la magnitude la plus forte au monde depuis 1960 pour le séisme chilien. Pour autant, aucun de ces deux événements ne peut être réellement compris à partir de ses dimensions extraordinaires. C'est bien en revenant au contraire à leur caractère routinier dans la région, mais également à leurs racines historiques, sociales, politiques et économiques, que l'on peut éclairer leurs bilans et les modèles d'intervention déployés pour y faire face. En ce sens, il convient également de les mettre en perspective avec les dizaines d'autres situations d'urgence qui ont marqué la région en 2010 : pluies diluviennes à Rio, ouragan Alex au Mexique, inondations dans la région de Cochabamba en Bolivie ou dans la province de Lima au Pérou, autant de catastrophes qui secouent de façon récurrente les pays latino-américains et dont l'explication des conséquences désastreuses est à rechercher non dans leurs caractéristiques « naturelles » mais bien dans les conditions historiques de la construction de la vulnérabilité de la région.

²² <http://elcomercio.pe/noticia/421831/bachelet-anuncioseveridad-necesaria-frenar-saqueos>