Thomas Posado

Régressions démocratiques en Amérique latine

La tentation de la démocrature

Depuis le début du XXIe siècle, l'Amérique latine a suscité de grandes interrogations autour de son « virage à gauche ». Les gouvernements latino-américains ont longtemps été étudiés de manière manichéenne, les uns modérés, nuancés et consensuels envers les élites, les autres radicaux, clivants et souhaitant refonder les institutions de leurs pays. Les analyses étaient souvent normatives, les uns jugés bons, les autres mauvais, les qualificatifs étant interchangeables selon les convictions de l'auteur. Aujourd'hui, les uns et les autres sont en crise et l'actualité politique latino-américaine est marquée par la polarisation extrême et la régression démocratique de plusieurs pays (Brésil, Nicaragua, Venezuela notamment).

Le questionnement autour du concept de « démocrature » en Amérique latine a été l'objet en mai 2018 d'un éditorial du *Dipló* (version du *Monde diplomatique* pour le cône sud) axé sur les cas de régressions démocratiques au Brésil et au Venezuela[1]. Cette réalité de régimes hybrides qui ne sont ni des démocraties ni des régimes autoritaires restrictifs revêt en science politique des contenus hétérogènes, de la « démocratie délégative », marquée par un fort présidentialisme et l'utilisation de mécanismes de la démocratie directe, à l'« autoritarisme compétitif » ou « autoritarisme électoral », caractérisé par des régimes politiques maintenant des élections compétitives mais où les manipulations institutionnelles atteignent un tel degré qu'on ne peut les qualifier de démocraties, en passant par la « démocratie illibérale », où les élections sont libres, ouvertes et équitables,

1. José Natanson, « Democraduras », *El Dipló*, n° 227, 2018, éditorial.

malgré des violations de l'État de droit et des libertés fondamentales. Nous utiliserons dans cet article le terme générique de « démocratures », thématique transversale de ce numéro.

Pour comprendre l'équilibre entre régimes démocratiques et autoritaires en Amérique latine, il faut recontextualiser notre propos à partir des grandes vagues de démocratisation et de dé-démocratisation du sous-continent ces dernières décennies. Comment ont évolué les démocraties latino-américaines et quels sont les dangers qui aujourd'hui les assaillent ? Nous allons revenir sur ces aspects de manière chronologique, des dictatures militaires des années 1970 aux régressions démocratiques actuelles, en prenant en compte à la fois les caractéristiques globales et les spécificités des contextes nationaux.

Vagues de démocratisation et de dé-démocratisation

Des dictatures militaires aux « démocraties dégradées »

Durant les années 1970, des dictatures militaires parviennent au pouvoir dans la plupart des pays sud-américains : en 1971 en Bolivie, en 1973 en Uruguay et au Chili, en 1975 au Pérou et en 1976 en Argentine et en Équateur. Cette vague de dé-démocratisation est exceptionnelle pour deux raisons. Premièrement, elle atteint des pays ayant de longues traditions démocratiques depuis le XIXe siècle, tels le Chili ou l'Uruguay. Deuxièmement, l'ampleur de la répression engagée est sans précédent et peut s'expliquer par l'objectif visé, refonder la société dans un sens plus conservateur et terroriser les militants de gauche.

Cette parenthèse autoritaire s'achève dans les années 1980. Au total, treize pays sortent de la dictature entre 1979 et 1990. Avant 1979, seuls trois pays, la Colombie, le Costa Rica et le Venezuela connaissent des élections pluripartites. À partir de 1990, la démocratie représentative est devenue la règle dans tous les pays de la région à l'exception du Mexique, toujours sous la tutelle du Parti révolutionnaire institutionnel, et de Cuba, dans la configuration issue de la révolution de 1959. Ces transitions démocratiques sont diverses. Certaines sont issues d'un processus de paix après les années de guerres civiles qui ont meurtri l'Amérique centrale. D'autres concluent une réintégration progressive des opposants en échange d'une amnistie pour la plupart des militaires impliqués dans la violation des droits humains dans le cône sud.

Cette vague de démocratisation des années 1980 est concomitante

toutefois d'une période de recul économique liée à une crise de la dette aiguë et à une dégradation des termes de l'échange. La Commission économique pour l'Amérique latine des Nations unies l'a baptisée la « décennie perdue ». Les gouvernements font appel aux agences financières internationales pour mettre en place des réformes néolibérales et des plans d'ajustement structurel. Les conséquences sociales de la libéralisation des échanges et de la réduction du rôle de l'État font de ces régimes des « démocraties dégradées »[2], caractérisées par la faiblesse de la participation électorale et un profond déficit de cohésion sociale ou ethnique.

Ces exécutifs sont jugés excluants par une partie de la population qui exprime un mécontentement croissant vis-à-vis de ces politiques économiques. Les tensions sociales sont régulées de manière plus répressive par l'État, à l'image du *Caracazo* et de la guerre du gaz en Bolivie : le *Caracazo* est une révolte spontanée dans les principales villes vénézuéliennes, réprimée par le gouvernement au prix de mille à trois mille morts, fin février 1989, le jour de l'entrée en vigueur d'un plan d'ajustement ; la guerre du gaz est un conflit entre le gouvernement bolivien et des secteurs de la population opposés à la privatisation d'un important gisement, qui a coûté la vie à environ soixante-dix personnes et aboutit au renversement du chef de l'État.

L'ère des gouvernements progressistes, « une décennie gagnée pour la démocratie »

À partir de l'élection de Hugo Chávez au Venezuela en 1998, un ensemble de gouvernements progressistes parvient au pouvoir dans la plupart des États latino-américains[3], incarnant un débouché politique aux mouvements sociaux des années 1990 et de la première moitié des années 2000[4]. Pour Georges Couffignal, ces alternances constituent

2. Olivier Dabène, *Amérique latine, la démocratie dégradée*, Bruxelles, Complexe, 1997.

3. Cet ensemble est constitué des gouvernements chavistes d'Hugo Chávez (1999-2013) et de Nicolás Maduro (depuis 2013) au Venezuela ; de la *Concertación* avec Ricardo Lagos (2000-2006) et Michelle Bachelet (2006-2010 ; 2014-2018) au Chili ; de Lula (2003-2011) et de Dilma Rousseff (2011-2016) au Brésil ; du couple Néstor (2003-2007) et Cristina Kirchner (2007-2015) en Argentine ; des gouvernements frenteamplistes (depuis 2005) en Uruguay ; d'Evo Morales (depuis 2005) en Bolivie ; de Daniel Ortega (de retour au pouvoir depuis 2007) au Nicaragua ; de Rafael Correa (2007-2017) et de Lenín Moreno (depuis 2017) en Équateur ; des gouvernements du Front Farabundo Martí de libération nationale (depuis 2009) au Salvador ; de Fernando Lugo (2008-2012) au Paraguay ; et de Manuel Zelaya (2006-2010) au Honduras.

4. Franck Gaudichaud (dir.), *Le Volcan latino-américain. Gauches, mouvements sociaux et néolibéralisme en Amérique latine*, Paris, Textuel, 2008.

« une véritable entrée en démocratie », une « décennie gagnée pour la démocratie »[5].

Dans certains pays comme la Bolivie, l'Équateur et le Venezuela, des assemblées constituantes écrivent de nouveaux textes fondateurs qui inaugurent des droits démocratiques inédits, telles la révocation des élus ou la reconnaissance des populations indigènes. Dans la plupart des pays latino-américains, des dispositifs de démocratie participative sont mis en place qui favorisent un plus fort *empowerment* des citoyens à partir de l'expérience fondatrice de Porto Alegre[6], mécanismes développés notamment au sein des « comités locaux de participation publique » dans le Venezuela de Hugo Chávez. La répression à l'égard des mouvements sociaux est plus faible que durant les années précédentes en Argentine, au Venezuela ou au Brésil à l'égard du Mouvement des sans-terre.

Certes, les manquements à la démocratie représentative sont nombreux. On constate en Bolivie, en Argentine, en Équateur et au Venezuela un fort présidentialisme basé sur l'héritage de systèmes politiques depuis les indépendances et exacerbé par les leaderships charismatiques contemporains. Cette caractéristique, conjuguée à l'affaiblissement du Parlement et à l'introduction de dispositifs de démocratie directe, correspond à la définition de la démocratie délégative. Ces tensions ont fait émettre à Olivier Dabène l'hypothèse d'« élections contre la démocratie »[7]. En Argentine, en Équateur ou au Venezuela, les gouvernements prennent des mesures contre les conglomérats médiatiques qui leur sont opposés, respectivement *Clarín*, *El Comercio* et la chaîne de télévision RCTV, pour les conflits les plus exacerbés.

Les atteintes à la démocratie ne sont pas le monopole des exécutifs progressistes. Les secteurs conservateurs fomentent des tentatives de renversement des gouvernements, avortées contre Hugo Chávez de 2002 à 2004 et contre Evo Morales entre 2006 et 2008, réussies contre Manuel Zelaya au Honduras en 2009 et contre Fernando Lugo au Paraguay en 2012. Ces oppositions déloyales concourent à fragiliser ces jeunes démocraties. Au-delà de cette analyse de la conjoncture globale, on remarque au sein du Brésil, de la Colombie et du Mexique des enclaves autoritaires sous la tutelle de notables locaux persistant en parallèle de l'ordre étatique.

---

5. *La Nouvelle Amérique latine. Laboratoire politique de l'Occident*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 20-22.

6. Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2005.

7. Olivier Dabène (dir.), *Amérique latine, les élections contre la démocratie ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

Les régressions démocratiques multiformes

Des caractéristiques dans l'ensemble de l'Amérique latine

Depuis l'automne 2015, les gouvernements progressistes arrivent à une fin de cycle. Des coalitions conservatrices sont parvenues au pouvoir en Argentine, au Brésil, au Pérou et au Chili. Les oppositions aux gouvernements vénézuélien et bolivien emportent respectivement des élections législatives et un référendum, qui aurait permis à Evo Morales de se représenter à l'élection présidentielle. Au-delà de ces alternances, on constate une tentation de la démocrature des exécutifs issus d'un camp comme de l'autre.

Nombre de très hauts dirigeants politiques latino-américains ont été récemment mis en cause dans des affaires judiciaires au caractère nettement politique, ce qui leur donne l'opportunité de dénoncer des persécutions. On parle de *lawfare* pour décrire l'instrumentalisation et le détournement du système judiciaire aux fins d'éviction d'opposants politiques. Dans plusieurs cas, les arrestations des dirigeants sont retransmises en direct par les principales chaînes de télévision, avec une spectacularisation manifeste impliquant une relation fluide entre le pouvoir judiciaire et les différents médias.

Concrètement, les motifs d'inculpation sont souvent des cas de corruption, argument de légitimation majeur, sur fond du scandale continental Odebrecht. Le cas de l'ancien président brésilien et alors favori de la présidentielle de 2018, Lula, constitue le paroxysme de l'opération « Lava Jato », qui a décimé la classe politique du géant sud-américain. Au-delà de cet exemple connu, le président péruvien Pedro Pablo Kuczynski a été contraint à la démission à partir de cette affaire (les cinq derniers présidents élus de ce pays sont en prison ou font l'objet d'une procédure judiciaire), comme Jorge Glas, le vice-président équatorien alors en conflit avec son supérieur. Le principal opposant à Nicolás Maduro, Henrique Capriles, a également été déclaré inéligible sur cette base.

On peut aussi mentionner le cas d'un autre des principaux opposants à Nicolás Maduro, Leopoldo López, condamné à plus de treize ans de prison pour avoir appelé à un cycle de manifestations réclamant la « sortie » de Nicolás Maduro au printemps 2014 ; celui de l'ancien président équatorien, Rafael Correa, convoqué par la justice pour des soupçons de corruption, qui accuse son successeur d'« instrumentalisation de la justice » ; et celui d'Otto Pérez Molina, ancien général putschiste, élu président conservateur du Guatemala, qui a dû démissionner en 2015 après avoir été accusé de faits de corruption.

Chacun de ces cas exigerait une analyse spécifique pour déterminer ce qui relève de la culpabilité des dirigeants accusés et ce qui relève de l'utilisation effective du pouvoir judiciaire par les gouvernements comme opportunité politique pour évincer des opposants. Notre propos n'est pas d'établir la réalité des faits dans chacune de ces affaires mais de constater, d'une part, l'ampleur du phénomène parmi les gouvernements de tout bord, envers des opposants de couleurs politiques diverses, et, d'autre part, la perte de légitimité du pouvoir politique et les soupçons croissants de partialité des décisions des institutions étatiques.

Autre aspect des régressions démocratiques, on remarque la multiplication de scandales liés à la disparition de militants : les quarante-trois étudiants mexicains d'Ayotzinapa, le compagnon de route argentin de la cause indigène mapuche Santiago Maldonado, la conseillère municipale de gauche radicale de Rio de Janeiro Marielle Franco, le dénonciateur de l'endémique corruption vénézuélienne Alcedo Mora ou l'activiste écologiste hondurienne Berta Cáceres. L'Amérique latine détient d'ailleurs le triste record d'assassinats de militants environnementaux[8]. Selon le Défenseur du peuple colombien, malgré la signature des accords de paix avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie, trois cent onze assassinats ont été commis en lien avec la défense des droits humains et des projets sociaux ou politiques entre le début de l'année 2016 et la fin du premier semestre 2018.

Une multiplicité de conjonctures nationales

Au-delà de ces caractéristiques globales, ces dynamiques s'incarnent dans chacun des contextes nationaux. En Argentine, la répression étatique vis-à-vis du mouvement social est à nouveau croissante, à l'image de celle contre la réforme des retraites de Mauricio Macri en décembre 2017, sans précédent depuis 2001. Au Brésil, au printemps 2016, le Parlement a destitué Dilma Rousseff, au profit de son vice-président de centre droit, Michel Temer, pour avoir dissimulé l'importance des déficits publics, outrepassant ses prérogatives constitutionnelles pour de nombreux analystes, qui assimilent cette décision à un coup d'État parlementaire. Le président de la Chambre des députés qui a lancé la procédure d'*impeachment* contre la présidente de la République a lui-même été condamné pour corruption. Le nouveau chef de l'État met en œuvre une politique diamétralement opposée à celle proposée pendant la campagne

8. Anna Bednik, *Extractivisme. Exploitation industrielle de la nature : logiques, conséquences, résistances*, Neuvy-en-Champagne, Le Passager clandestin, 2016.

et n'est parvenu à échapper à des procès pour corruption que grâce à de solides soutiens parlementaires. La campagne présidentielle a été émaillée de violences, de l'attaque à main armée contre la caravane de Lula à l'agression au couteau de Jair Bolsonaro. Ce dernier, élu président de la République en octobre 2018 avec 55,1 % des suffrages exprimés, manifeste explicitement son mépris pour la démocratie, affiche son admiration pour la dictature militaire et menace certains de ses opposants « d'exil ou de prison ». Entre autres exemples, il promet de garantir l'impunité des forces de l'ordre impliquées dans des actes de violence au mépris de l'État de droit. La jeune démocratie brésilienne pourrait ne pas survivre à sa présidence. Au Honduras, toutes les élections présidentielles depuis le renversement de Manuel Zelaya, celles de 2009, de 2013 et de 2017, sont entachées d'accusations de fraudes électorales en faveur du candidat conservateur élu.

Les gouvernements progressistes évoluent eux aussi vers un horizon plus autoritaire. En Bolivie, le Tribunal constitutionnel plurinational, acquis à Evo Morales, permet à ce dernier de s'affranchir du résultat du référendum autour de sa possible réélection pour se représenter à la présidentielle de 2019. Au Venezuela, la tentation de la démocrature est plus évidente. La majorité parlementaire d'opposition élue en décembre 2015 est dépossédée de ses prérogatives par les institutions judiciaires favorables à Nicolás Maduro. Les organes électoraux, acquis eux aussi au gouvernement, retardent plusieurs fois l'organisation d'un référendum révocatoire durant l'année 2016, réclamé par l'opposition, avant de l'annuler de fait. Au printemps 2017, la crise atteint son paroxysme avec un cycle de manifestations qui coûte la vie à cent vingt-quatre personnes. La responsabilité de la majorité de ces décès incombe aux forces de l'ordre et aux *colectivos*, des groupes armés progouvernementaux. Au cœur de cette crise, Nicolás Maduro a altéré encore davantage l'ordre constitutionnel en convoquant, sans respecter les préalables de la loi fondamentale, une Assemblée nationale constitutionnelle désignée *via* un mode de scrutin non équitable boycotté par l'opposition, qui fonctionne désormais comme un organe supraconstitutionnel s'arrogeant le pouvoir législatif. Des élections régionales, municipales, présidentielle, continuent de se tenir de manière compétitive, mais l'absence de transparence dans leur organisation (manipulation de la date du scrutin au gré des opportunités électorales, invalidation de plusieurs candidatures, renouvellement partiel du registre électoral excluant des centaines de milliers de Vénézuéliens désormais à l'étranger…) empêche de les considérer comme démocratiques. Certains secteurs de l'opposition les boycottent

à ce titre, délégitimant les scrutins mais hypothéquant encore davantage la possibilité d'une alternance. L'ONG Foro Penal, proche de l'opposition, estime qu'il existe actuellement plusieurs centaines de prisonniers politiques. L'ensemble de ces mesures est la conséquence de la volonté de Nicolás Maduro de se maintenir au pouvoir en dépit du mécontentement croissant des Vénézuéliens et du fait d'être désormais minoritaire dans la population[9].

La régression démocratique du Nicaragua sandiniste est, quant à elle, encore plus affirmée. Daniel Ortega, le dirigeant de la révolution sandiniste dans les années 1980, est revenu au pouvoir en 2007 avec le soutien de l'Église et de la COSEP, l'organisation des entrepreneurs locaux. Au fil des années, son gouvernement est devenu de plus en plus autoritaire et népotique. L'élection présidentielle est de moins en moins compétitive, du fait de la disqualification de plus en plus systématique des opposants. Depuis la présidentielle de novembre 2016, l'épouse de Daniel Ortega est devenue vice-présidente. En avril 2018, un mouvement de protestation de grande ampleur s'est déclenché contre l'annonce d'une réforme des retraites amputant leur montant de 5 %. Malgré le retrait de celle-ci, les manifestations se poursuivent depuis plusieurs mois et la répression étatique atteint des niveaux sans précédent depuis la dictature de Somoza. La Commission interaméricaine des droits de l'homme estime que trois cent vingt-deux personnes sont décédées dans ces affrontements, dont la grande majorité à cause de l'action étatique ou des forces para-policières au service de l'État. La tentation de la démocrature s'observe ainsi actuellement dans la plupart des configurations politiques de l'aire latino-américaine, à la fois au sein des anciens gouvernements issus du progressisme et parmi les nouveaux exécutifs conservateurs, avec des intensités diverses, de la détérioration des libertés démocratiques comme en Argentine au régime autoritaire affirmé comme dans le Nicaragua de Daniel Ortega, en passant par les cas intermédiaires du Brésil et du Venezuela.

9. Javier Corrales, « La crise électorale au Venezuela », *Les Études du CERI*, n° 233-234, 2018, p. 23-31. (Notre article a été écrit avant l'investiture de Nicolás Maduro, le 10 janvier 2019, et l'autoproclamation comme président par intérim du président de l'Assemblée nationale, Juan Guaidó, le 23 janvier. Cette nouvelle séquence politique réactive une polarisation à l'issue incertaine, dans laquelle les forces armées semblent avoir un rôle décisif : un *pronunciamiento* en faveur de Guaidó, un durcissement de l'autoritarisme de Maduro ou une menace de guerre civile. Le scénario de la tenue d'élections négociées, transparentes, où chacun puisse se présenter, ne semble pas le plus probable au vu de l'escalade qui s'est ensuivie.)

Vers un moment autoritaire ?

L'actuelle conjoncture latino-américaine semble correspondre à ce qu'Antonio Gramsci appelait une « crise organique »[10], lorsqu'une crise économique persiste, que les gouvernants, issus de la gauche ou de la droite, ont des difficultés à obtenir le consentement de la population, qui se radicalisent en se reportant vers des projets opposés, et que la coercition augmente de la part des États, quelle que soit leur couleur politique. Les gouvernements progressistes sont profondément affaiblis. En Équateur, Lenín Moreno s'affronte ouvertement avec son prédécesseur, Rafael Correa. En Bolivie, Evo Morales connaît un essoufflement de son pouvoir, treize ans après son accession à la présidence. Au Venezuela et au Nicaragua, nous avons évoqué les dérives autoritaires des deux exécutifs. Les gouvernements conservateurs connaissent également de grandes difficultés. Mauricio Macri atteint des records d'impopularité en Argentine. En Colombie, pour la première fois depuis des décennies, la gauche est parvenue au second tour de l'élection présidentielle. Au Mexique, la tutelle du Parti révolutionnaire institutionnel, au pouvoir depuis près d'un siècle, à l'exception d'une parenthèse de 2000 à 2012, a pris fin avec l'élection d'un président de centre gauche, Andrés Manuel López Obrador.

Les forces politiques modérées s'affaiblissent, non seulement celles qui soutenaient les progressismes gouvernementaux mais également la droite modérée brésilienne. Les radicalisations se multiplient à gauche comme à droite. À gauche, les réformes d'inspiration néolibérale des retraites en Argentine et du droit du travail au Brésil ont suscité plusieurs journées de grève générale. Pendant l'hiver austral 2018, des mobilisations féministes se sont développées pour le droit à l'avortement en Argentine, contre le harcèlement par les étudiantes chiliennes. Dans ce dernier pays, la gauche antilibérale a frôlé l'accès au second tour. À droite, la victoire du rejet du référendum sur le processus de paix en octobre 2016 en Colombie marque l'essor de certaines forces politiques. Plus globalement, on constate l'émergence d'une extrême droite qui n'avait jamais existé électoralement en Amérique latine. Au Chili, un candidat, José Antonio Kast, assumant l'héritage d'Augusto Pinochet, a obtenu 7,9 % des voix à l'élection présidentielle de 2017. Au Brésil, Jair Bolsonaro, lui aussi défenseur de la dictature militaire, mais aussi

10. Antonio Gramsci, « Remarques sur certains aspects de la structure des partis politiques dans les périodes de crise organique » (1932-1933), Marxists.org.

ouvertement misogyne, raciste et homophobe, a été élu président de la République. Il était également soutenu par une partie du courant évangéliste, qui a un succès important dans toute l'Amérique latine et constitue un des vecteurs de propagation de la radicalisation à droite du sous-continent, autour de la défense de mœurs conservatrices. Les réactions xénophobes à la crise migratoire vénézuélienne sont une autre cause de cette dynamique politique. Début novembre 2018, le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et l'Organisation internationale pour les migrations ont estimé que ce sont trois millions de Vénézuéliens qui ont quitté leur pays, en proie à une crise économique inédite. Ces déplacements massifs de population commencent à altérer la tradition d'asile de plusieurs pays sud-américains.

Ces régressions démocratiques s'inscrivent dans un contexte de marasme économique. Les gouvernements progressistes ont capitalisé au maximum le boom des matières premières, accentuant leur dépendance vis-à-vis de ces dernières. L'économiste Pierre Salama parle d'une « reprimarisation des économies »[11]. Le contre-choc, à partir de 2014, grève les finances publiques dans la plupart des pays. Dans cet article, nous nous sommes intéressés à la dimension politique des dynamiques latino-américaines, conformément au thème du numéro, mais les fluctuations économiques sont également une source d'explications des incertitudes que connaît aujourd'hui l'Amérique latine. Celles-ci peuvent mener les pays sud-américains vers des destins très hétérogènes. La fin des régressions démocratiques est possible mais, si cette dynamique se poursuit, les démocratures qui se multiplient pourraient bien devenir des dictatures et augurer un nouveau moment autoritaire en Amérique latine.

11. Pierre Salama, *Les Économies émergentes latino-américaines. Entre cigales et fourmis*, Paris, Armand Colin, 2012.

RÉSUMÉ

L'Amérique latine connaît aujourd'hui de profondes régressions démocratiques. L'arrivée au pouvoir de gouvernements progressistes dans les années 2000 constituait une revitalisation démocratique. Pourtant, il existe désormais, parmi les anciens gouvernements progressistes et les nouveaux exécutifs conservateurs, une tentation de la démocrature dans une conjoncture politique marquée par de profondes incertitudes.