



HAL
open science

La démocratie prescrite par les autres : l'Amérique centrale ou les élections à tout prix

David Garibay

► **To cite this version:**

David Garibay. La démocratie prescrite par les autres : l'Amérique centrale ou les élections à tout prix. Critique Internationale, 2004, N° 24, pp.125-137. halshs-00132788

HAL Id: halshs-00132788

<https://shs.hal.science/halshs-00132788v1>

Submitted on 6 Feb 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La démocratie prescrite par les autres : l'Amérique centrale ou les élections à tout prix
David Garibay
Critique internationale, 24, juillet 2004, p.125-137

Version définitive disponible sur
<http://www.ceri-sciences-po.org/publica/critique/article/ci24p125-137.pdf>

Tout au long du XXe siècle, dans le bassin de la mer des Caraïbes, l'influence des États-Unis s'est manifestée davantage par le recours à la force que par les velléités d'édifier des régimes démocratiques stables. Les dernières interventions militaires (Grenade, 1983 ; Panamá, 1989) ont montré que si ce type d'opérations était devenu moins fréquent, celles-ci étaient encore possibles lorsque Washington estimait son intérêt national menacé. Dans les années 1980 en particulier, la victoire des sandinistes au Nicaragua et les insurrections révolutionnaires au Guatemala et au Salvador sont apparues aux États-Unis comme autant de facteurs de déstabilisation de la région, et ont mis l'isthme centraméricain sur l'agenda international. La stratégie adoptée représente une inflexion particulière puisqu'elle combine une assistance militaire massive avec, pour la première fois, une référence à la nécessité de mettre en place des régimes démocratiques caractérisés par l'organisation d'élections à intervalles réguliers. Cet élément de légitimation de la politique de Washington se révèle essentiel, tant il a pesé sur les conceptions des acteurs internes dans l'évolution des régimes. De ce fait, dès le début des années 1980, l'Amérique centrale apparaît comme un exemple précoce de « promotion de la démocratie » par des acteurs externes, alors même que le contexte international était tenu pour négligeable dans les analyses des transitions démocratiques qui se déroulaient alors en Europe du Sud ou en Amérique du Sud(1). Dans le cas de l'Amérique centrale, les évolutions institutionnelles ont été dictées par un acteur international qui a su imposer un cadre de référence et délimiter l'univers du possible en matière de norme démocratique : les États-Unis dans les années 1980, puis les Nations unies, lors des négociations qui allaient mettre un terme aux guerres civiles. Les progrès accomplis depuis lors sur le plan des consultations électorales et les difficultés à aller au-delà de simples aménagements institutionnels ont contribué à réduire la prégnance d'un cadre d'interprétation unique ; les acteurs externes proposent plusieurs prolongements possibles, à chaque fois révélateurs de leur conception plus ou moins limitée des assises démocratiques fondamentales(2). Pourtant, l'accroissement de la vulnérabilité des structures économiques et sociales de ces pays dans le contexte de la mondialisation interroge la pérennité et la portée des entreprises de promotion de la démocratie qui se sont révélées incapables d'explorer leurs propres limites et de les dépasser. La distinction de trois moments permet de montrer combien l'existence d'un cadre de référence dominant structure le champ d'intervention des acteurs internes, lesquels, tout en intégrant les représentations externes, parviennent aussi à se doter d'une certaine marge de manoeuvre. Instrument de légitimation tant pour les élites et les gouvernements en place que pour les organismes multilatéraux et les autorités états-uniennes, la promotion de la démocratie traduit, dans ses contradictions, l'imbrication entre logiques internes, externes et transnationales.

De l'élection comme instrument de démocratisation

La victoire des sandinistes à Managua en juillet 1979, le coup d'État d'octobre 1979 au Salvador et le déclenchement de la lutte armée en janvier 1981 obligent Jimmy Carter à déroger à sa politique consistant à subordonner l'octroi d'une aide militaire au respect des droits de l'homme par le destinataire. Mais c'est son successeur, Ronald Reagan, qui va modifier en profondeur la politique extérieure des États-Unis en lançant sa « croisade démocratique » en juin 1982.

Pour le nouveau président, il ne s'agit pas d'une conversion tardive au messianisme démocratique visant simplement à assurer une légitimité de façade aux régimes ainsi soutenus, mais bien d'une transformation de la démocratie en véritable arme de guerre. La théorisation de la supériorité quasi morale de la démocratie libérale sur tous les autres modes de gouvernement n'est pas seulement mise au service des régimes amis de Washington, elle sert aussi de justification pour employer contre ses ennemis tous les moyens disponibles, y compris l'intervention militaire.

L'Amérique centrale et les Caraïbes constituent le champ d'application privilégié de cette politique, qui vise essentiellement à contrecarrer l'effet d'entraînement que l'exemple du Nicaragua serait susceptible de déclencher(3). En promouvant ainsi la démocratie libérale, l'objectif est bien de prendre à contre-pied, tout en les combattant par les armes, les régimes qui se prévalent d'une conception plus sociale de la démocratie. Washington exige ainsi des sandinistes des preuves tangibles de leur engagement démocratique, tout en assurant la validation rétrospective par les urnes des régimes voisins et alliés pourtant issus de coups d'État ou de révolutions de palais. En 1984, la Commission bipartisane sur l'Amérique centrale dirigée par Henry Kissinger, donne une cohérence à une politique articulée autour de trois axes principaux : une assistance militaire de grande envergure, une aide économique substantielle et, pour la première fois, la légitimation des régimes par l'élection. En 1980 au Honduras, 1982 au Salvador, 1984 au Guatemala, les juntes convoquent effectivement des assemblées constituantes chargées d'organiser de nouveaux scrutins(4). La volonté d'aider à la constitution d'une scène politique stabilisée, même caractérisée par une participation limitée, distingue ces élections « démonstratives »(5) de celles à caractère non concurrentiel organisées auparavant par les militaires. Pourtant, dans tous les cas, les élections se déroulent dans un contexte de conflit interne, sous l'étroite surveillance de l'armée. Rien ne semble garantir que le verdict des urnes sera respecté. Par conséquent, considérer comme le signe d'une transition démocratique la seule introduction d'élections à échéances régulières a pu être analysé comme une « tromperie électorale » (*electoral fallacy*)(6). Toutefois, en permettant que les militaires s'effacent formellement devant des civils qui annoncent leur volonté de respecter le calendrier électoral et acceptent le principe d'une limitation de la durée de leur mandat, ces consultations remplissent pour Washington la fonction attendue d'« élections talisman »(7). Il est en effet prêté à ces « élections de basse intensité »(8) la faculté de signifier par elles-mêmes, et à elles seules, le caractère pleinement démocratique des régimes. Parce que plusieurs options y sont représentées, elles apparaissent comme pluralistes, alors que toute une partie du paysage politique en est exclu. De même, l'arrivée des civils au pouvoir atteste la mise en place d'un nouvel équilibre dans lequel les militaires, en se cantonnant à leur rôle spécifique, seraient moins en mesure de commettre des violations des droits de l'homme, alors pourtant que leur autonomie se renforce. Enfin, elles ont pour fonction de normaliser les pratiques électorales de trois pays trop connus pour leur prétorianisme, en les réintégrant dans le cours de la modernité politique occidentale⁹. Elles occultent par là même l'impérieuse nécessité de réformes démocratiques plus approfondies. La répétition programmée des élections confère en somme au seul respect de la procédure du suffrage la vertu de la pleine pratique démocratique(10).

Si la stratégie de Washington relève d'une vision régionale, ses effets s'inscrivent à chaque fois dans les contextes propres à chacun des pays considérés(11). Au Honduras, les élections

restaurent l'alternance limitée entre les deux partis traditionnels. Au Guatemala, où les militaires gouvernent le pays et mènent la lutte contre-insurrectionnelle sans l'aide des États-Unis, elles procèdent davantage d'une stratégie de légitimation vis-à-vis de la communauté internationale. La victoire surprise du candidat démocrate-chrétien Vinicio Cerezo n'apporte que peu de changements réels, tant il demeure sous la férule des militaires. Au Salvador, logiques internes et pressions externes interfèrent. Le Parti démocrate-chrétien, dont les orientations réformistes et modérées sont soutenues par les États-Unis, n'obtient qu'une majorité relative à l'Assemblée constituante. Il faut attendre l'élection présidentielle de 1984 pour qu'il parvienne au pouvoir. Les élections reflètent le soutien dont bénéficie l'Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), parti fondé par le responsable des Escadrons de la mort, dont l'anticommunisme est si virulent que même les conseillers politiques de la Maison Blanche le considèrent comme un danger potentiel. Or, à la suite de l'échec des démocrates-chrétiens, c'est justement l'ARENA qui parvient au pouvoir, mais dotée d'une direction plus pragmatique et néolibérale. Après avoir largement soutenu le gouvernement démocrate-chrétien dans ses politiques réformistes, en particulier en milieu rural, l'USAID contribue à financer la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo, groupe de pression qui va jouer un rôle essentiel dans l'orientation néolibérale de la nouvelle direction de l'ARENA.

Parallèlement, au Nicaragua, le régime sandiniste organise des élections en 1984. La consultation acquiert pour les comandantes la même fonction de légitimation que celle prévue par Washington dans les pays voisins. Mais le boycott des principaux partis d'opposition, manoeuvre à laquelle la Maison Blanche n'est pas étrangère, permet à cette dernière de nier le caractère démocratique de la consultation. Ainsi apparaît-il clairement que la promotion par les États-Unis de la démocratie en Amérique centrale a bien pour objectif prioritaire le containment du danger que représenteraient les orientations révolutionnaires des dirigeants nicaraguayens.

Pas de démocratie sans résolution des conflits armés

Paradoxalement, les élections organisées au début des années 1980 ont bel et bien contribué à conférer une certaine légitimité aux gouvernements qui en sont issus. Mais cette dynamique se révèle insuffisante tant que les conflits armés se poursuivent ; il apparaît rapidement que l'instauration de régimes démocratiques et le règlement négocié des conflits armés doivent aller de pair¹². Les initiatives alors engagées par le groupe de Contadora⁽¹³⁾ dans un premier temps, puis, de manière plus décisive, par la diplomatie costaricienne et les sommets présidentiels intra- Régionaux⁽¹⁴⁾, envisagent ainsi, dans un premier temps, la reconnaissance par tous les États centraméricains des régimes issus des élections (y compris au Nicaragua) et le rejet de la violence armée quelles que soient les orientations idéologiques de ceux qui y ont recours. Mais dans un second temps, il est toutefois apparu que démocratisation et résolution négociée des conflits internes étaient des processus totalement imbriqués, et que des négociations directes entre gouvernements et guérillas devenaient indispensables. Dans cette perspective, tout processus électoral dont seraient exclus les représentants de l'opposition armée ne permettrait qu'un reflet partiel de la polarisation politique. Ainsi, au Salvador et au Guatemala, avant même la signature des accords de paix, des partis de gauche ont participé aux élections, avec la neutralité, voire le soutien discret des guérillas. Leurs résultats, même modestes⁽¹⁵⁾, démontrent que contrairement aux élections organisées au début des années 1980, celles du tournant des années 1990, pourtant conçues dans un cadre anti-insurrectionnel, ont permis l'expression d'un certain pluralisme. À cette période s'impose l'idée qu'une démocratie véritable suppose une situation de paix. Même si les gouvernements en place sont légitimés par la voie électorale, même si les élections permettent l'expression d'un pluralisme relatif, leur caractère réellement démocratique dépend de la cessation des affrontements

armés, de la démobilisation des combattants et de l'inclusion de tous les acteurs significatifs dans le jeu politique. Dans cette perspective, la paix et la démocratie se renforcent mutuellement : la paix est la meilleure garantie d'une démocratie effective, cette dernière est le meilleur instrument d'instauration de la paix dans la durée(16). À cette nouvelle configuration correspond l'entrée en scène des organismes multilatéraux en tant que principaux promoteurs de la démocratie. Les États-Unis ne se désintéressent pas pour autant subitement de la région. Mais, d'une part, l'arrivée de George Bush à la Maison Blanche en janvier 1989 marque l'adoption d'une position plus pragmatique, caractérisée par la volonté de réduire le coût de l'engagement militaire(17). D'autre part, la défaite électorale des sandinistes en février 1990 supprime ce qui constituait la véritable raison d'être de la politique états-unienne. Washington se bornera donc à apporter son concours aux efforts de paix des organismes multilatéraux, l'entreprise menée par elle dans la décennie 1980 étant parvenue à ses fins.

Les Nations unies organisent trois missions qui associent la démilitarisation (via l'obtention d'un cessez-le-feu et l'encadrement du processus de démobilisation et de réinsertion des anciens combattants) et la démocratisation (par l'assistance électorale et un accompagnement dans la mise en oeuvre de réformes institutionnelles). Tout en veillant à l'application par tous les pays de la région des accords d'Esquipulas, l'ONUCA puis l'ONUVEN (1989-1991), encadrent l'élection de 1990 au Nicaragua et prennent en charge la démobilisation d'une partie des contras. Au Salvador et au Guatemala, les missions (respectivement ONUSAL, 1991-1996 ; MINUGUA, 1994-2004) jouent d'abord un rôle d'intermédiaire dans la phase finale de la négociation, puis supervisent la mise en oeuvre des accords de paix (en 1992 au Salvador ; en 1996 au Guatemala), lesquels incluent la démobilisation des combattants, la préparation des élections (en 1994 au Salvador ; en 1999 au Guatemala) et des réformes institutionnelles. Au Nicaragua, il s'agit de la première mission d'assistance électorale de cette envergure dans un pays souverain. Celle menée au Salvador présente également un caractère inédit, dans la mesure où l'ONU intervient comme médiateur actif dans une situation de conflit, déployant des effectifs sur place avant même la signature de l'accord de paix. Par la suite, les Nations unies mettront fréquemment en avant la réussite de ces opérations, d'autant que la plupart des missions ultérieures de peace-building se révéleront être des échecs à court ou moyen terme.

Comme pour la période précédente, l'imposition d'une vision de la démocratie produit des effets différenciés suivant les pays. Au Nicaragua, le changement de régime intervient avec la défaite électorale des sandinistes en 1990 ; les réformes institutionnelles réduisent le statut et la taille de l'armée, mais marginalisent la démobilisation des contras, supposée acquise puisque le régime contre lequel elles luttèrent n'existe plus(18). Au Salvador, l'Accord de paix de 1992 marque la fin du conflit armé et la démobilisation de ses protagonistes – tant de la guérilla que de l'armée, qui perd la moitié de ses effectifs –, oeuvre à la démocratisation – notamment par la transformation de l'ancienne guérilla en un parti politique légalisé –, et définit des mécanismes de réconciliation nationale(19). Enfin, au Guatemala, l'Accord final de 1996 consacre également la fin du conflit, la démobilisation de la guérilla et sa transformation en parti politique. Mais le lien avec le processus de démocratisation, ici, n'est qu'indirect : les négociations conduisant à l'accord de paix ont enregistré les changements institutionnels précédents comme une évolution démocratique et n'introduisent pas de nouvelles réformes substantielles, en particulier sur le rôle des militaires.

À partir du moment où le caractère démocratique de ces régimes repose non seulement sur l'organisation d'élections mais également sur l'avènement de la paix, les premières consultations après la fin de la guerre acquièrent une dimension symbolique. Or c'est bien dans le cadre institutionnel établi au début des années 1980 que se déroulent les élections du début des années 1990. Pour les gouvernements locaux comme pour les États-Unis, ces

scrutins s'inscrivent donc dans la lignée des précédents, la participation de partis issus des anciennes guérillas ne faisant que donner une assise plus large au consensus quant à la nécessité d'une continuité institutionnelle ; au Salvador et au Guatemala, les accords de paix n'ouvrent nullement la voie à un changement de régime. De manière générale, les réformes adoptées l'ont été à l'intérieur du cadre juridique existant, et ce avant la signature définitive des accords de paix. Il en va de même au Nicaragua, où la Constitution établie par le régime sandiniste en 1987 est réformée après 1990, mais maintenue en définitive. En matière électorale, des changements interviennent, mais ils visent avant tout à garantir le bon déroulement du scrutin et des conditions équitables de participation pour tous(20). La composition, le rôle et le fonctionnement des tribunaux électoraux font l'objet de réformes substantielles. Mais ni le mode de scrutin, ni le calendrier électoral ne sont modifiés. Autrement dit, les règles ne changent pas ; seules sont réformées les instances chargées de veiller à leur application. Aucun référendum, aucune consultation exceptionnelle ne vient ainsi constituer la traduction symbolique du changement, les gouvernements en place faisant tout pour que ces élections ne puissent pas être considérées comme « fondatrices ».

Les impasses d'une démocratie a minima

Avec la démobilisation des guérillas, leur transformation en partis politiques et leur participation aux élections, les pays centraméricains semblent a priori avoir achevé leur évolution institutionnelle et peuvent être qualifiés de démocraties. En effet, la pratique démocratique ne se limite pas au bon fonctionnement des procédures : l'ensemble des acteurs participent et reconnaissent la transparence du processus, ne contestent pas les résultats, et, le cas échéant, acceptent leur défaite. Pourtant, au moment de la signature des accords de paix, les analystes qui s'interrogent sur l'évolution des régimes issus de ces transitions particulières font preuve d'une certaine prudence et soulignent combien le contexte international, qui a été déterminant pendant la transition, devrait l'être également pour la suite du processus. Einar Berntzen identifie ainsi les trois principaux déterminants de l'évolution vers la démocratie des pays d'Amérique centrale : le changement structurel qui réduit de facto le pouvoir oligarchique, la décision des élites de jouer le jeu de la démocratie et le soutien des États-Unis(21). Terry Lynn Karl, quant à elle, estime que si le retour à un régime autoritaire paraît peu probable, la consolidation démocratique est loin d'être acquise pour autant, pour des raisons à la fois institutionnelles et socio-économiques. Ainsi les nouveaux régimes présenteraient-ils un caractère « hybride »(22) : si les réformes institutionnelles sont bien réelles, leur traduction sur le terrain est loin d'être uniforme, ce qui limite et l'universalité effective du droit de vote et la capacité des nouveaux élus à véritablement exercer leur pouvoir, en particulier au niveau local ou dans leurs relations avec les militaires. Par ailleurs, le contexte international, en particulier le mode d'insertion de ces pays dans l'économie mondialisée, ne permet en rien de garantir que ces problèmes vont se réduire. Le niveau et l'orientation de l'aide internationale acquièrent de ce fait une importance bien plus décisive en Amérique centrale que dans le reste de la région. Le fait que des élections aient été organisées à intervalles réguliers depuis la signature des accords de paix peut conduire à remettre en cause la classification de ces régimes comme « hybrides »(23), mais sans qu'il soit possible pour autant de les assimiler à des « démocraties libérales ». Au Honduras et au Guatemala, le pluralisme demeure limité et l'alternance ne s'opère qu'entre les formations de centre-droit et de droite, la gauche étant marginalisée. Au Nicaragua, la vie politique s'est polarisée entre un Parti libéral au pouvoir et des sandinistes figés autour de la figure de Daniel Ortega. Seul le Salvador présente une vie politique véritablement structurée autour des choix idéologiques qui étaient au coeur du conflit armé. L'ancienne guérilla (le FMLN) a en effet réussi sa transformation en parti politique et, malgré de nombreuses scissions, conserve d'importants

soutiens électoraux (un tiers des voix environ). Sans parvenir encore à la présidence, elle fait cependant jeu égal aux législatives avec l'ARENA, et détient aujourd'hui un grand nombre de municipalités, dont la capitale.

L'évaluation de l'écart qui, selon les acteurs externes, empêche ces régimes de sortir de l'ornière des « démocraties à adjectifs »(24), devrait permettre de mieux cerner la conception normative de la démocratie préconisée par eux. Cependant, depuis la signature des accords de paix, il n'y a plus dans la région d'acteur externe suffisamment central pour prescrire un cadre d'interprétation hégémonique de l'évolution institutionnelle de ces régimes, ce qui ouvre la voie à la confrontation entre différents projets.

À cet égard, la promotion et la défense de la démocratie sont devenues une des toutes premières priorités des organismes multilatéraux investis dans la région. Les différents « Sommets des Amériques », dans la lignée de celui de Miami en 1994, ont été l'un des forums privilégiés pour la mise en avant de cet objectif(25). Mais c'est sans doute l'OEA qui est le plus intervenue dans ce domaine, ce que reflète notamment la Charte démocratique adoptée en 2001. À la demande des pays intéressés, l'organisation a mis en place des missions d'observation : au Salvador pour les élections législatives et municipales de 1997 et pour la présidentielle de 2004 ; au Guatemala pour la présidentielle et les législatives de 2003 ; au Nicaragua pour les présidentielles de 1996 et 2001 et les régionales de 1998 et 2002. Même si ce type d'activité s'est banalisé dans tout le continent, la fréquence des missions en Amérique centrale est néanmoins significative, d'autant que ces pays ne connaissent plus aujourd'hui ni conflit interne ni instabilité institutionnelle chronique. Les suggestions formulées dans les rapports de mission de l'OEA concernent essentiellement les procédures électorales : système d'inscription des électeurs, capacité de l'organisme électoral d'annoncer rapidement les résultats, ou encore répartition territoriale des bureaux de vote(26). À l'occasion des élections les plus récentes, des inquiétudes ont aussi été exprimées sur le comportement non démocratique de certains acteurs politiques qui contestent le résultat du scrutin et sur les actes de violence qui ont pu émailler la campagne ou l'élection elle-même, mais ces inquiétudes n'ont pas débouché pour autant sur des recommandations spécifiques. Le perfectionnement des procédures électorales apparaît comme la seule réponse pour éviter que les scrutins ne puissent être contestés par les acteurs politiques. L'action des États-Unis en matière de promotion de la démocratie s'est longtemps inscrite dans la même logique. L'USAID continue d'ailleurs à financer des programmes destinés à l'amélioration des procédures électorales ou au renforcement de l'équilibre des pouvoirs, selon la conception classique des checks and balances(27). Mais un changement de paradigme est intervenu récemment. Prenant acte de la vulnérabilité externe des pays, les autorités états-uniennes entendent désormais dépasser la conception « institutionnelle » de la démocratie pour mettre l'accent sur l'articulation entre cette dernière, l'économie de marché ouverte et la sécurité(28). L'entreprise présente ainsi un caractère plus ambitieux, tout en étant plus centrée sur les individus : il ne s'agit plus simplement de former des citoyens, mais de les intégrer désormais dans un marché ouvert, considéré comme un facteur de croissance économique, de stabilisation des flux de l'immigration clandestine, de réduction de la criminalité et de renforcement du lien social. Ainsi, au niveau des institutions, la promotion de la démocratie est désormais articulée aux actions visant à améliorer la « gouvernance » – à l'échelon national et local à la fois –, et à mieux garantir l'accès à la justice, la sécurité publique ainsi que la transparence du processus décisionnel. De manière plus large, les programmes en question sont désormais conçus comme solidaires de ceux destinés à favoriser la liberté économique et à renforcer le « capital social ». Or, dans cette nouvelle orientation, le danger ne réside plus dans l'indifférence au contexte socio-économique, mais bien dans la possibilité de contribuer à sa détérioration. Car les conditions mêmes dans lesquelles l'ouverture et la libéralisation des marchés se déroulent n'augurent en rien de la mise en place de politiques de

développement économique et social permettant d'orienter les fruits d'une croissance éventuelle vers la réduction des inégalités internes et de la vulnérabilité externe des pays centraméricains(29). La persistance des difficultés mentionnées plus haut, malgré le fonctionnement relativement correct des procédures électorales et le comportement démocratique des acteurs, peut conduire à remettre en cause l'hypothèse selon laquelle ces pays devraient connaître une évolution démocratique prenant la forme d'une progression linéaire(30). Mais il est également possible d'interroger les effets de la dégradation de la situation socio-économique sur les pratiques démocratiques en Amérique centrale. Si les indicateurs nationaux ne se sont pas détériorés depuis le début des années 1990, les inégalités sociales et territoriales internes se sont aggravées en ce qui concerne la distribution des ressources et l'accès aux services publics, alors même que les régions périphériques avaient été les plus fragilisées par les guerres civiles. Ainsi les populations marginalisées perdent-elles bientôt tout espoir que les mécanismes de la démocratie libérale puissent conduire à une amélioration de leurs conditions d'existence, ce qui provoque une désaffection croissante à l'égard de la participation politique. Au Salvador, au Nicaragua et au Guatemala, les zones où les conflits armés ont été les plus intenses sont celles où l'abstention est aujourd'hui la plus forte et le vote le plus morcelé avec, dans certains cas, un succès important des partis proches des Églises évangéliques. Par ailleurs, la vulnérabilité à la contrainte externe s'est encore accrue ces dernières Années(31), comme en témoigne l'importance des flux migratoires clandestins à destination des États-Unis, devenus la principale source de travail et de financement de l'économie locale, grâce aux transferts familiaux. Or cela n'est pas sans conséquence sur la politique interne de chacun des pays centraméricains. Non seulement ces derniers sont de plus en plus sensibles aux inflexions de la stratégie des États-Unis les concernant – que ce soit en matière politique ou commerciale –, mais ils sont directement affectés par nombre de législations internes, qu'il s'agisse des conditions de séjour et de travail des étrangers, de la réglementation des flux financiers, etc. Les mesures gouvernementales adoptées aux États-Unis se répercutent ainsi dans les différents États centraméricains, où elles contribuent à structurer le débat politique en obligeant les acteurs politiques locaux à se positionner par rapport à elles. Ainsi la fin de la campagne présidentielle de 2004 au Salvador a-t-elle été marquée par l'utilisation par des dirigeants du parti au pouvoir de déclarations de responsables politiques nord-américains prônant la limitation des transferts familiaux en cas de victoire électorale du FMLN. Cela a contribué à exacerber les tensions internes au champ politique salvadorien, le seul de la région pourtant où s'exprime pacifiquement la polarisation idéologique caractéristique de la période de la guerre civile(32).

Dans des pays aussi fortement dépendants que ceux d'Amérique centrale, les interventions des acteurs externes investis dans la promotion de la démocratie structurent la marge de manoeuvre des acteurs politiques locaux, en définissant les critères du changement démocratique. Ce fut le cas avec les États-Unis, pendant la période des conflits internes, puis, avec les Nations unies au moment de leur résolution. Depuis la signature des accords de paix, l'absence d'un acteur dominant qui serait en mesure d'imposer sa définition de la norme démocratique ne s'est pas traduite pour autant par une plus grande autonomie des acteurs internes. Au contraire, il semble que le degré de transnationalisation des sociétés et des économies centraméricaines ait contribué à élargir encore l'ensemble des facteurs pertinents pour les entreprises de promotion de la démocratie qui, pour être véritablement efficaces, doivent non seulement prendre en compte les contextes socio-économiques de chacun des pays centraméricains, mais également l'impact qu'auront sur eux des décisions prises aux États-Unis.

Notes

1. Ces « pays partagent certaines caractéristiques communes qui les situent à l'un des extrêmes des différentes trajectoires vers la démocratisation : les changements politiques récents dans ces cas ne peuvent être expliqués sans prendre en compte la pression internationale pour encourager la démocratisation ». Cf. Jorge Dominguez, « Democratic Transitions in Central America and Panama », dans Jorge Dominguez, Mark Lindenberg (eds), *Democratic Transitions in Central America*, Gainesville, University Press of Florida, 1997, p. 11.
2. La réflexion met ici l'accent sur trois acteurs principaux, le gouvernement des États-Unis – en particulier à travers son agence de coopération internationale (USAID) – les Nations unies et l'Organisation des États américains (OEA). Dans le cas des États-Unis, pour prolonger la réflexion, il faudrait inclure l'action du National Endowment for Democracy (NED) créé en 1983 pour financer l'action en faveur de la promotion de la démocratie à l'étranger de fondations liées aux partis politiques ou aux organisations syndicales. Par ailleurs, les acteurs européens ne sont pas absents de la scène centraméricaine, mais leur rôle demeure secondaire. Dans la décennie 1980, la fondation Konrad Adenauer a ainsi oeuvré auprès des gouvernements démocrates-chrétiens au Salvador et au Guatemala pour rechercher une solution négociée. Par la suite, c'est dans la phase de reconstruction qu'acteurs étatiques et non-gouvernementaux ont été les plus présents. Voir Kees Biekart, *The politics of civil society building : European private aid agencies and democratic transitions in Central America*, Amsterdam, Transnational Institute, 1999.
3. Alain Rouquié, *Guerres et paix en Amérique centrale*. Paris, Le Seuil, 1992 et Gilles Bataillon, *Genèse des guerres internes en Amérique centrale*, Paris, Les Belles Lettres, 2003.
4. Au Honduras, depuis 1981, les élections présidentielle et législatives ont lieu simultanément, tous les quatre ans ; au Nicaragua tous les cinq ans, depuis 1984, et au Guatemala tous les cinq ans, depuis 1985. Au Salvador, l'élection présidentielle a lieu tous les cinq ans depuis 1984, les législatives tous les trois ans depuis 1985.
5. Voir Edward Harman, Franck Brodhead (dir.), *Demonstration Elections: US Staged Elections in the Dominican Republic, Vietnam and El Salvador*, Boston, South End, 1984.
6. Voir Juan José Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 4. Terry Lynn Karl utilise le terme *electoralism* (T. L. Karl, « Imposing Consent ? Electoralism versus Democratization in El Salvador », dans Paul Drake, Eduardo Silva (dir.), *Elections and Democratization in Latin America*, San Diego, University of California, 1986, p. 9-36) ou l'expression *electoratic rule* (T. L. Karl, « Dilemmas of Democratization in Latin America », *Comparative Politics*, 23 (1), octobre 1990, p. 15).
7. Walter Lafeber, « The Reagan Administration and Revolutions in Central America », *Political Science Quarterly*, 99 (1), printemps 1984, p. 13.
8. Alain Rouquié, *Guerres et paix en Amérique centrale*, op. cit., p. 280.
9. L'organisation d'élections n'est pas un fait nouveau dans ces pays. Mais leur usage s'est longtemps limité à la validation a posteriori d'un état de fait. Les précédentes périodes démocratiques remontent aux années 1944-1954 au Guatemala, 1957-1963 au Honduras et 1931 au Salvador.

10. L'organisation d'élections se traduit de manière positive au niveau des indicateurs de libertés publiques retenus par Freedom House, et ce, à partir de 1980 pour le Honduras, de 1984 pour le Guatemala et le Salvador. Mais ces indicateurs stagnent ensuite à un niveau médiocre, et tous les pays sont classés dans la catégorie Partly Free. Cf. www.freedomhouse.org. L'évaluation de cet organisme sur la démocratisation en Amérique centrale est d'autant plus intéressante qu'il est directement lié au National Endowment for Democracy.

11. John Booth, Mitchell Seligson (dir.), *Elections and Democracy in Central America*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1995.

12. Olivier Dabène, « Invention et rémanence d'une crise : leçons d'Amérique centrale », *Revue française de science politique*, 42 (4), août 1992, p. 555-581.

13. Créé en 1983, le groupe de Contadora réunit le Mexique, la Colombie, le Venezuela et le Panamá, et privilégie une approche régionale de la crise.

14. Le Président du Costa Rica, Oscar Arias, propose en 1987 un plan de paix régional. Les débats que ce dernier suscite alimenteront les sommets annuels qui réunissent, depuis 1986, les présidents des tous les pays centraméricains. Les deux premiers se tiendront à Esquipulas (Guatemala).

À partir de 1990, le volet militaire de l'aide diminue de manière spectaculaire. L'aide financière aux contras est plus difficile à évaluer. Le Congrès a voté des crédits, mais de manière intermittente. Le scandale de l'Irangate/Contragate en 1987 a révélé l'ampleur du financement occulte. Par ailleurs, ces interventions comportent un coût politique important pour la Maison Blanche, comme en témoignent le Contragate, mais également l'assassinat des pères jésuites de l'Université centraméricaine par l'armée salvadorienne en décembre 1989.

15. Au Salvador, Convergencia Democrática, qui regroupe des partis ayant soutenu la guérilla par leur action politique et diplomatique, obtient 3,8 % des voix à la présidentielle de 1989, puis 12,1 % aux législatives de 1991 (8 députés sur 84). Au Guatemala, le Frente Democrático Nueva Guatemala recueille 7,7 % des voix à la présidentielle et 9,1 % aux législatives de 1995, obtenant ainsi 6 sièges sur 80.

16. Graciela Ducatenzeiler, Fernando Chinchilla (dir.), « Pactos de paz : proceso de pacificación y transición hacia la democracia en El Salvador y Guatemala », *Revista de Ciencias Sociales*, 12, 2001, p. 145-182, et Cynthia Arnson (dir.), *Comparative Peace Process in Central America*, Washington, W. Wilson Center Press, 1999.

17. L'aide des États-Unis au Salvador est estimée à près de 4 milliards de dollars sur l'ensemble de la décennie 1980-1990.

18. Gilles Bataillon, « Contras et recontras nicaraguayens (1982-1993), réflexions sur l'action armée et la constitution d'acteurs politico-militaires », *Cultures et Conflits*, 12, hiver 1993, p. 63-103 et Rose Spalding, « From Low-intensity War to Lowintensity

Peace: The Nicaraguan Peace Process », dans C. Arnson, *Comparative Peace Processes in Latin America*, op. cit.

19. Joaquín Villalobos, « Ni vainqueurs ni vaincus : la paix au Salvador », *Critique internationale*, 5, automne 1999, p. 139-153.

20. Cette conception universaliste signifie qu'aucune mesure spécifique n'est prise, à titre temporaire, en faveur des anciennes guérillas, auxquelles il incombe de se transformer le plus vite possible en partis politiques comme les autres pour affronter des formations par définition plus expérimentées.

21. Einar Berntzen, « Democratic Consolidation in Central America : A Qualitative Comparative Approach », *Third World Quarterly*, 14 (3), 1993, p. 589-604.

22. T. L. Karl, « The Hybrid Regimes of Central America », *The Journal of Democracy*, 6 (3), juillet 1995, p. 72-86.

23. Larry Diamond considère que tous les pays d'Amérique centrale, s'ils ne sont pas encore des « démocraties libérales », sont désormais des « démocraties électorales » ; ils ne sont donc pas pris en compte dans la caractérisation détaillée des « régimes hybrides » qu'il propose. Voir L. Diamond, « Thinking about Hybrid Regimes », *The Journal of Democracy*, 13 (2), avril 2002, p. 21-35. La classification de Freedom House est également significative de cet entre-deux : en Amérique centrale, seul le Salvador est classé free, et seulement depuis 1997. Les autres pays sont dans la catégorie partly free.

24. David Collier, Steven Levitsky, « Democracy "with Adjectives": Conceptual Innovation in Comparative Research », *World Politics*, 49, avril 1997, p. 430-451.

25. Les initiatives multilatérales incluant des pays européens intègrent également la question du renforcement des institutions démocratiques, à l'instar du Groupe de Rio, des Sommets ibéro-américains ou des rencontres Union européenne-Amérique latine et Caraïbes.

26. La concentration géographique de nombreux bureaux de vote, conjuguée à l'absence de transports en commun les jours d'élections, transforme l'exercice du droit de suffrage en un véritable périple. De nombreux observateurs réclament une réorganisation de l'implantation des bureaux en fonction d'une logique domiciliaire.

27. L'USAID a ainsi financé au Nicaragua un programme portant sur l'inscription des électeurs et sur l'observation des élections de 2001, et, au Salvador, le nouveau système d'identification des électeurs mis en place pour l'élection présidentielle de 2004.

Par ailleurs, dans ce pays, elle a mis l'accent sur le travail parlementaire et le pouvoir local, les deux niveaux auxquels s'exprime le plus la diversité partisane. Ainsi, le programme pilote sur le gouvernement local (1999-202) concernait 28 municipalités, détenues pour un tiers par l'ARENA, un tiers par le FMLN, un tiers par d'autres partis.

28. Les actions de l'USAID visaient auparavant, outre la promotion de la démocratie, l'amélioration du système éducatif et du système de santé. Aujourd'hui, ses trois principaux objectifs sont de nature plus « stratégique » : un gouvernement juste,

la liberté économique, l'investissement dans les gens (Ruling justly, Economic freedom, Investing in people). Cf. USAID, Regional Strategy for Central America and Mexico, 2003-2008 (www.usaid.gov). Ce changement d'orientation doit être mis en lien avec la signature en mai 2004 d'un accord de libre-échange entre les États-Unis et les pays d'Amérique centrale, et avec la participation du Salvador, du Honduras et du Nicaragua à la coalition internationale en Irak.

29. Avant mai 2004, 80 % des produits centraméricains qui entraient aux États-Unis étaient déjà libres de douane, en vertu de préférences qui dataient de la période des guerres civiles ; l'accord de libre-échange vise essentiellement à établir une réciprocité en faveur des produits nord-américains.

30. Sur une critique de l'adhésion à cette hypothèse des acteurs investis dans la promotion de la démocratie, voir Thomas Carothers, « The End of the Transition Paradigm », *The Journal of Democracy*, 31 (1), 2002, p. 5-21.

31. William Robinson, *Transnational Conflicts, Central America, social change, and globalization*, Londres, Verso, 2003.

32. David Garibay, « Salvador, les défis du renouvellement. Le FMLN et les élections de 2003 et 2004 », *Problèmes d'Amérique latine*, 54, automne 2004.