



HAL
open science

1989-2019 : La démocratie paraguayenne trente ans après Stroessner

Luc Capdevila, Damien Larrouqué

► **To cite this version:**

Luc Capdevila, Damien Larrouqué. 1989-2019 : La démocratie paraguayenne trente ans après Stroessner. Amérique latine, l'année politique 2019, 245-246, Les Etudes du CERI, 2020. halshs-02462551

HAL Id: halshs-02462551

<https://shs.hal.science/halshs-02462551v1>

Submitted on 31 Jan 2020

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.

1989-2019 : La démocratie paraguayenne trente ans après Stroessner par Luc Capdevila et Damien Larrouqué

Trente ans après la fin de la dictature du général Stroessner (1954-1989), l'Association nationale républicaine (ANR)-Parti colorado, qui lui a été historiquement liée, est toujours à la direction des affaires au Paraguay. Elu président en 2018, Mario Abdo Benítez n'est autre que le fils de l'ancien secrétaire privé d'Alfredo Stroessner. S'il affirme avoir pris ses distances avec le dictateur mort en exil en 2006, il convoque dans le même temps des liens symboliques avec son régime, le Stronato. Par exemple, lors des cérémonies de son investiture, il a défilé en Chevrolet Caprice décapotable dans les rues d'Asuncion, à l'instar de Stroessner. Epiphénomène ou symptôme de ce que d'aucuns ont dénommé un « stroessnisme globalisé »¹, ce parallèle historique entre la marque de gabegie d'un régime « néosultaniste »² et l'apparat du pouvoir d'une « démocratie vulnérable »³ n'en interroge pas moins la réalité de la transition paraguayenne.

En février 1989, le coup d'Etat qui a mis fin à la plus longue dictature d'Amérique du Sud s'est produit dans une conjoncture spécifique de fin de guerre froide⁴. A la différence des Etats voisins, le Paraguay a vécu sous un régime autoritaire et militaire continu depuis la fin des années 1930. Après la guerre civile de 1947, le Parti colorado s'est imposé comme parti hégémonique ou « hyper-dominant »⁵. Régime personnel, le Stronato reposait sur trois piliers imbriqués : l'administration, l'armée et le Parti colorado, ce dernier encartant organiquement les fonctionnaires et les militaires, ainsi qu'une bonne partie de la société. L'inertie culturelle, sociale et politique qui a marqué la transition paraguayenne prend ainsi racine dans un demi-siècle de régime autoritaire et d'encadrement social, dans la neutralisation durable des oppositions, mais aussi dans une culture introvertie que l'isolement géographique d'un pays sans accès maritime a exacerbée.

« Ici il ne manquait que moi ». Cette phrase, attribuée – probablement à tort – au général Stroessner, circulait à Asuncion lors des commémorations de sa chute en février 1990. L'essentiel de son entourage était présent dans les tribunes officielles. Et pour cause, la chute du général n'a pas mis fin immédiatement au régime qu'il avait édifié : l'armée et le Parti colorado ont conservé les rênes du pouvoir jusqu'en 1993. Les oppositions politiques neutralisées depuis les années 1940 ont mis du temps à se réorganiser, de même que la société civile. La fin de la dictature a ainsi donné lieu à une transition menée « au garde-à-vous et sans alternance »⁶.

¹ F. Friggeri, « Paraguay después del golpe : el precio de ponerse colorado », *Foro internacional*, Vol. 57, n° 1, 2017, p. 188.

² M. Riquelme, « Toward a weberian characterization of the Stroessner regime in Paraguay (1954-1989) », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 57, 1994, pp. 44-45.

³ D. Mendonca, *Democracia vulnerable. Un estudio sobre el sistema político paraguayo*, Asuncion, Intercontinental Editora, 2010.

⁴ Sous l'administration Reagan, les Etats-Unis ont commencé à prendre leurs distances avec la dictature stroessniste à partir de mai 1985. Pour plus de renseignements, voir A. Nickson, « Tyranny and longevity : Stroessner's Paraguay », *Third World Quarterly*, Vol. 10, n° 1, 1988, p. 251 et suiv.

⁵ G. Sartori, *Partis et systèmes de partis : un cadre d'analyse*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2011 [1976], p. 285.

⁶ D. Larrouqué, « Introduction. Le Paraguay peut-il encore être qualifié de "semi-autoritaire" ? », *Cahiers des Amériques latines*, n° 90, 2019, p. 21.

L'impossibilité d'une transition pactée et ses effets politico-institutionnels

A bien des égards, la transition paraguayenne s'avère singulière⁷. En premier lieu, elle n'est en rien le fruit d'une révolution de palais, mais bel et bien le produit d'un coup d'Etat militaire intenté par une fraction rebelle d'officiers et de civils dénommés *tradicionalistas*. S'il est difficile d'établir le nombre de victimes exactes⁸, il ne fait aucun doute que ce putsch a été meurtrier. Dans un régime de type néosultaniste, les mécanismes de transmission pacifique du pouvoir n'existent pas et le recours à la violence constitue, en l'espèce, le seul catalyseur possible de la transmutation de « l'Etat autoritaire en Etat d'autorité »⁹. En termes anthropomorphiques, la démocratie paraguayenne n'a pas seulement grandi « à l'ombre de la dictature »¹⁰, elle a aussi été enfantée dans la douleur. De plus et à la différence des autres pays du cône Sud où le pouvoir a été rendu aux civils dans les mois qui ont suivi les tractations entre acteurs politiques et militaires, les forces armées sont restées aux manettes quatre années supplémentaires. De surcroît, les élections de mai 1989 qui ont porté à la présidence le général Andrés Rodríguez, instigateur du coup d'Etat, ont été décrites comme « libres mais non justes »¹¹. Enfin, l'alternance politique ne s'est produite que très tardivement, en 2008, soit presque vingt ans après la fin de la dictature. Pour ces différentes raisons, la transition paraguayenne a pu être qualifiée de « circulaire »¹².

Conduite « par le haut », sans épuration et sans alternance, elle a eu des conséquences durables sur la morphologie institutionnelle et politique du pays. L'hégémonie des deux partis traditionnels n'ayant jamais été sérieusement contestée (notamment dans le cas du Parti colorado), le renouvellement de la classe politique n'a été que très relatif. En somme, les mêmes acteurs ont appliqué les mêmes pratiques que celles en vigueur sous le Stronato, de sorte que le fonctionnement patrimonialiste du régime dictatorial a perduré en démocratie. Selon Daniel Mendonca, la corruption au cours des années 1990 et 2000 aurait atteint un niveau « systémique »¹³. Qui plus est, les élections au Paraguay sont restées entachées d'irrégularités¹⁴. Quant au système politico-institutionnel, il est demeuré élitiste. Depuis le mandat de Carlos Wasmosy (1993-1998), des mesures d'inspiration néolibérale ont été privilégiées au niveau socio-économique, favorisant au premier chef les secteurs agro-industriel, bancaire et assurantiel. Sur le plan sociétal, la prégnance des préceptes moraux taillés dans

⁷ M. López, *Transición y democracia en Paraguay, 1989-2017*, Buenos Aires, Sb Editorial, 2018.

⁸ On a pu évoquer le chiffre de deux cents morts rien qu'à Asuncion. Voir F. Fernández Palacios, « Paraguay desde la dictadura de Stroessner hasta las elecciones presidenciales de 2013 », *Tempus Revista en Historia General*, n° 6, 2017, p. 153.

⁹ D'après la formule du politiste uruguayen Alvaro Ricco. Voir A. Ricco, « La reforma de la democracia como reestructura del Estado en el Uruguay (1985-1990) », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 3, 1989, p. 133.

¹⁰ En référence au titre de l'ouvrage d'Alain Rouquié : *A l'ombre des dictatures, la démocratie en Amérique latine*, Paris, Albin Michel, 2010.

¹¹ P. Lambert, « A decade of electoral democracy : Continuity, change and crisis in Paraguay », *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 19, n° 3, 2000, p. 383.

¹² J. Morínigo, « La transición circular », *Novapolis*, n° 1, 2002, pp. 4-19.

¹³ C'est-à-dire inhérent au fonctionnement quotidien des institutions publiques. Voir D. Mendonca, *Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en Paraguay*, Asuncion, Intercontinental Editora, 2005, pp. 53-63.

¹⁴ S. Villalba, « Obstáculos para unas elecciones democráticas en Paraguay : Panorama para el 2018 », *Acción*, n° 94, 2017, pp. 9-15.

un conservatisme de tendance réactionnaire a rendu improbable l'instauration d'un quelconque « agenda des droits », à la différence de ce qui a prévalu en Uruguay, laboratoire politique diamétralement opposé mais avec lequel le Paraguay a parfois été comparé¹⁵.

Comme chez son voisin uruguayen, la gauche a conquis le pouvoir dans la seconde moitié des années 2000. « Le changement n'est pas qu'une question électorale. Le changement au Paraguay est un pari culturel, peut-être le plus important de son histoire » déclarait Fernando Lugo le jour de sa victoire en avril 2008. Cette « nouvelle équation démocratique »¹⁶ a-t-elle été pour autant synonyme d'une véritable alternance ?

La présidence Fernando Lugo, le temps de l'alternance ?

L'investiture de Fernando Lugo à la présidence du Paraguay en août 2008 est apparue comme un point d'inflexion majeur dans la transition. Tout d'abord, pour la première fois depuis soixante-et-un ans, non seulement le Parti colorado n'était pas à la tête de l'exécutif, mais il acceptait de surcroît une alternance pacifique. Par ailleurs, et c'était là aussi une première, une coalition de forces de gauche arrivait au pouvoir¹⁷. L'Alliance patriotique pour le changement (APC) qui a porté Lugo à la présidence est parvenue à fédérer les organisations syndicales, le mouvement associatif et les partis d'opposition. Formé à la théologie de la libération dans les années 1970, « l'évêque des pauvres » incarnait alors une alternance crédible au Parti colorado. Le Parti libéral a certes partagé l'exécutif, mais d'autres forces politiques sont entrées dans les assemblées et ont participé aux affaires, comme par exemple le Parti patrie chérie de sensibilité démocrate-chrétienne.

L'assise institutionnelle de l'APC s'est avérée d'une grande fragilité. Contrairement à ce qui avait été imaginé, ce ne sont pas les départements ruraux et septentrionaux qui ont voté majoritairement pour la coalition de centre gauche. Fernando Lugo a fait la différence dans les secteurs urbanisés de la capitale et de la province centrale. Partout ailleurs, le Parti colorado a bien résisté. Quant au Parti libéral radical authentique (PLRA), il totalisait un peu moins de députés et de sénateurs que le Parti colorado. Mais il n'était qu'un allié de circonstance, pas le parti du président. Ses partisans les plus fidèles, issus des rangs de la gauche, ne comptaient que quelques sièges dans les deux assemblées. En d'autres termes, l'évêque des pauvres ne disposait pas d'un parti en capacité de soutenir son action. Dans le même temps, l'administration

¹⁵ Voir notamment D. Grassi, « Democracy and social welfare in Uruguay and Paraguay », *Latin American Politics and Society*, Vol. 56, n° 1, 2014, pp. 120-143 ; D. Larrouqué, « Etat de grâce et fenêtre d'opportunité politique : les victoires historiques de Vázquez (Uruguay) et Lugo (Paraguay) en perspective comparée », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Extraits de thèses, 2017, pp. 1-16 ; M. Pérez Talia, « La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia : Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada », *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 62, n° 229, 2017, pp. 299-330.

¹⁶ L. Uharte Pozas, « El gobierno de Lugo : transición, cambio político y nueva ecuación democrática », *Novapolis*, n° 4, 2009, pp. 11-36.

¹⁷ Certains observateurs précisent qu'il y avait eu un précédent en 1936-1937 lors de la « révolution fébrériste », mais il s'agissait d'un mouvement d'anciens combattants de la guerre du Chaco (1932-1935) dont les aspirations sociales s'articulaient aux idéologies autoritaires des années 1930. Pour plus d'informations, voir P. Caballero Cáceres, « La instauración del nacionalismo como política del Estado durante el gobierno del Cnel. Rafael Franco (1936 y 1937) », *Trans-Pasando Fronteras*, n° 7, 2015, pp. 151-178.

a continué à drainer la clientèle des deux partis traditionnels. En dépit des efforts déployés par Lugo pour la juguler, cette politisation extrême de l'appareil d'Etat a constitué un obstacle supplémentaire dans la mise en œuvre des réformes promises¹⁸.

Fragilisé par de multiples demandes de reconnaissance en paternité et par l'émergence d'une guérilla marxiste révolutionnaire (l'Armée du peuple paraguayen, EPP) dans la région rurale de San Pedro en décembre 2008, le président Lugo n'a pas pu (ni su) satisfaire les espérances que son mandat avait suscitées. L'instabilité ministérielle, l'opposition parlementaire systématique et l'inertie institutionnelle ont paralysé une grande partie de son action. *In fine*, il a compté peu de succès sociaux et politiques à son actif, qu'il s'agisse de la réforme agraire, de l'action en faveur des communautés autochtones, de la réforme fiscale, de la régulation des produits phytosanitaires ou encore de la « rationalisation administrative ». Au demeurant, il ne méritait pas pour autant la procédure d'*impeachment* expresse qui l'a éjecté de son poste en juin 2012. D'une constitutionnalité douteuse, cette dernière questionne la qualité de la transition démocratique paraguayenne¹⁹.

Le *juicio político* contre Lugo ou la délétère parlementarisation du présidentielisme

Moins d'une semaine après la rixe agraire de Curuguaty qui a fait une quinzaine de victimes parmi les paysans et les forces de l'ordre, le président Lugo s'est retrouvé soumis à une énième tentative de destitution (*juicio político*) par la chambre basse. Le 22 juin, à 10 heures du matin, soixante-six députés sur quatre-vingts ont voté en faveur de l'ouverture du procès politique censé se tenir le lendemain au Sénat. Assisté de ses avocats, le président a disposé d'un jour et d'une nuit pour préparer sa plaidoirie et répondre aux cinq chefs d'accusation retenus contre lui – dont celui de ne pas avoir fait baisser le niveau de criminalité²⁰. Sur les coups de midi, trente-neuf des quarante-cinq sénateurs ont jugé la défense du président non convaincante et l'ont destitué de son mandat au profit de son vice-président libéral, Federico Franco. Pour la politiste nord-américaine Rebecca Szucs, c'est moins le caractère expéditif de la procédure que les charges l'ayant motivée qui sont sujettes à caution²¹. De fait, l'article 225 de la Constitution paraguayenne de 1992 justifie le déclenchement d'une procédure de destitution contre le chef de l'Etat sur la base d'un grief ambigu, plus politique que juridique, et donc susceptible d'une large interprétation par le Congrès : « mauvaise gestion dans ses fonctions »

¹⁸ M. Lachi, « La función pública en Paraguay. Aspectos históricos, situación actual y perspectivas para una reforma del Estado », *Documento de Trabajo Germinal*, n° 5, 2010, pp. 1-28 ; C. Schuster, « Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay », *Documento de trabajo CADEP*, 2013, pp. 1-61.

¹⁹ L. Duarte, « Paraguay : interrupción al proceso de consolidación de la democracia », *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, n° 1, 2013, pp. 303-324.

²⁰ Avec un taux moyen de 11,5 % d'homicides pour 100 000 habitants, le Paraguay se situait dans la moyenne latino-américaine en 2010, avec une tendance à la baisse depuis le milieu des années 2000. Pour plus de renseignements, voir Office des Nations unies contre la drogue et le crime, « Etude mondiale sur l'homicide : tendances, contextes, données », Vienne, 2011 ; S. Cerna Villagra, C. Peris Castiglioni, « Paraguay : la violencia como una cuestión de propiedad », in J. M. Solís Delgadillo, M. Morricón Bezerra (dir.), *Atlas de la violencia en América Latina*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2018, pp. 420-452.

²¹ R. Szucs, « A democracy's "poor performance": The impeachment of paraguayen president Fernando Lugo », *George Washington International Law Review*, Vol. 46, 2014, pp. 409-436.

(*mal desempeño de sus funciones*). Censée sanctionner des délits graves d'ordre pénal ou des manquements anticonstitutionnels, cette procédure est en définitive instrumentalisée à des fins politiques, comme s'il s'agissait d'une simple motion de censure en régime parlementaire.

De notre point de vue, la destitution de Lugo atteste des dérives parlementaristes du régime paraguayen. En effet, l'Assemblée constituante en 1992 a assumé le choix de limiter drastiquement les prérogatives du président (réélection interdite, pas de décret-loi, veto partiel et aisément contournable), tant et si bien que l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif balance clairement en défaveur du premier, au point de remettre en cause la gouvernabilité du pays²². En l'absence de dissolution parlementaire – comme c'est la règle en régime présidentiel où l'indépendance organique entre les deux pouvoirs assure la garantie de leur séparation –, le précédent créé par l'usage parlementariste de l'*impeachment* au Paraguay nous semble problématique. Cette procédure constitue en effet une menace pour de futurs présidents qui, en tant que chef de l'exécutif, se voient exposés à la vindicte politico-policienne d'un Congrès bien plus puissant qu'eux. En somme, la destitution de Lugo a été un coup de force assimilable à un *pronunciamiento* parlementaire.

In fine, le bilan de ces trois décennies de démocratie paraguayenne apparaît contrasté. Mais ce panorama relativement sombre doit être mis en balance avec la vitalité recouvrée de la société civile, qui a fait obstacle aux velléités anticonstitutionnelles des chefs d'Etat et des membres du Congrès à plusieurs reprises (1999, 2003, 2017). Du reste, si elle s'est toujours révélée plus forte à l'heure « de défendre les acquis démocratiques contre les tentations de retour à l'autoritarisme que pour peser sur les décisions politiques fondamentales »²³, il n'en reste pas moins vrai que les mouvements sociaux réclament et se compromettent en faveur de transformations substantielles d'ordre politique ou institutionnel, ainsi qu'en témoigne le « printemps de la transparence » pour l'accès à l'information publique²⁴.

²² B. Cano Radil, « Constitución de 1992 y la interacción Ejecutivo/Congreso. Obstáculos jurídicos culturales para fortalecer la gobernabilidad democrática de la República del Paraguay », in C. Gabriela Dalla-Corte (dir.), *Estado, Nación e Historia en el Bicentenario de la independencia del Paraguay*, Asuncion, Intercontinental Editora, 2012, pp. 213-239.

²³ P. Lambert, « A decade of electoral democracy... », art. cité, p. 394.

²⁴ Initialement enclenché en septembre 2013 par des journalistes, à la suite d'une demande d'information auprès de la municipalité d'Asuncion sur son fonctionnement (salaires, nominations, missions des employés, etc.), ce mouvement citoyen a pris de l'ampleur sur les réseaux sociaux et abouti, un an plus tard, à l'approbation par le Congrès de la première loi de ce type dans le pays. Pour plus d'information, lire J. M. Costa, « Ciudadanía y medios aliados para la "primavera de la transparencia" », *Cahiers des Amériques latines*, n° 90, 2019, pp. 103-120.