



HAL
open science

Réalignements politiques en Amérique centrale? Les leçons d'un marathon électoral

Kévin Parthenay

► **To cite this version:**

Kévin Parthenay. Réalignements politiques en Amérique centrale? Les leçons d'un marathon électoral. Les Études du CERI, 2014, 207-208, pp.15-20. hal-04305729

HAL Id: hal-04305729

<https://sciencespo.hal.science/hal-04305729>

Submitted on 7 Mar 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Réalignements politiques en Amérique centrale ?

Les leçons d'un marathon électoral

Kevin Parthenay

L'actualité politique en Amérique centrale est riche. Au-delà des procès, des scandales politiques et des migrations d'enfants mineurs vers les Etats-Unis¹ qui ont tenu récemment les médias en haleine, l'échiquier politique centraméricain a connu des changements substantiels. Entre 2011 et mai 2014, tous les Etats de la région ont organisé un scrutin présidentiel. L'observation du déroulement de ces élections permet de dresser un bilan politique de l'Amérique centrale qui vit aujourd'hui une période charnière. Avant de présenter la nature de ces changements, nous proposons une brève description du contexte politique dans lequel le cycle électoral s'est inscrit.

DES VAGUES D'INSTABILITÉ

Le cycle électoral s'est déroulé dans un contexte d'instabilité politique forte. Les Etats centraméricains font aujourd'hui face à une triple perte de contrôle : territoriale, juridique et démocratique. Les conflits frontaliers sont omniprésents tout comme les phénomènes d'insécurité territorialisée (exactions des *maras*, gangs criminels ultra-violents) et de criminalité organisée transnationale. La corruption est en hausse, générant un climat délétère². L'instabilité gouvernementale s'impose également comme une donnée fondamentale de la vie politique centraméricaine³. Dans ce contexte, la persistance de fortes inégalités sociales marque un état de dégradation de la démocratie dans la région. Ainsi, la méfiance à l'égard des acteurs politiques, et plus globalement de « la » politique, est aujourd'hui à son paroxysme.

Le contexte économique de la région a également eu une incidence sur ce cycle électoral. De fait, depuis le début des années 2000, de nombreux accords de libre-échange (bilatéraux ou régionaux) ont été signés dans le but de promouvoir l'insertion économique internationale. Cette ouverture à marche rapide (Accord de libre-échange Amérique centrale-Etats-Unis en 2003 ; Accord d'association Amérique centrale-Union européenne en 2012), couplée à l'essor des inégalités sociales et à un malaise démocratique⁴ croissant, a créé une attente de changement parmi les citoyens. De plus, la crise économique et financière globale de 2008 a provoqué un ralentissement de la croissance et révélé la vulnérabilité centraméricaine aux aléas de la conjoncture économique internationale⁵. Tous les Etats de la région, sans exception, ont fait face à la nécessité de réformer

¹ R. Valls, « Migración de menores : la generación perdida de Centroamérica », *El País*, 4 juillet 2014 (http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/04/actualidad/1404497589_067179.html).

² Trois anciens chefs d'Etat ont notamment été condamnés par la justice : Francisco Flores (Salvador, 1999-2004), Alfonso Portillo (Guatemala, 2000-2004), Efraín Ríos Montt (Guatemala, 1982-1983). Le quotidien espagnol *El País* a récemment qualifié l'Amérique centrale de « fabrique de présidents suspects » : treize des cent trente-deux présidents de la période 1990-2010 ont été suspectés de corruption. J. Meléndez, « Centroamérica, una fábrica de presidentes bajo sospecha », *El País*, 14 mai 2014 (http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/14/actualidad/1400026568_635010.html).

³ En observant les derniers gouvernements des cinq Etats de la région, on comptabilise cent vingt-deux changements de ministres, dont un tiers a eu lieu au cours des deux premières années de mandat du président.

⁴ K. Parthenay, « Les élections centraméricaine : la révélation d'un malaise », *Le Monde*, 7 février 2014.

⁵ K. Parthenay, « A Latin American regional dynamic oblivious of periods of crisis: A Central American experience », in S. Saurugger, F. Terpan (dir.), *Regional Integration in times of crisis*, à paraître.

leurs politiques fiscales, monétaires et commerciales⁶. Par conséquent, l'offre et la demande de changement se sont renforcées mutuellement.

C'est dans ce contexte politique et économique troublé que se sont déroulées les différentes élections présidentielles des pays de la région (Guatemala, Nicaragua, Honduras, Salvador, Costa Rica et Panama), entre le 11 septembre 2011 et le 4 mai 2014. Nous récapitulons ce cycle électoral dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1
Cycle électoral centraméricain 2011-2014

| Pays | Date de l'élection (1 ^{er} tour) | Date de l'élection (2 ^e tour) | Vote | Participation à l'élection précédente | Participation (1 ^{er} tour) | Participation (2 ^e tour) |
|------------|---|--|-----------------|---------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| Guatemala | 11 septembre 2011 | 7 novembre 2011 | Obligatoire | 69,4 % | 68,8 % | |
| Nicaragua | 6 novembre 2011 | - | Non-obligatoire | 48 % | 68,4 % | 60,7 % |
| Honduras | 24 novembre 2013 | - | Non-obligatoire | 61,3 % | 61,1 % | - |
| Salvador | 2 février 2014 | 9 mars 2014 | Non-obligatoire | 67 % | 79 % | - |
| Costa Rica | 2 février 2014 | 6 avril 2014 | Non-obligatoire | 74 % | 76,7 % | - |
| Panama | 4 mai 2014 | - | Non-obligatoire | 62,9 % | 55,3 % | 60,8 % |

* Le vote sera obligatoire pour la prochaine élection présidentielle de 2015.

Dans un climat de méfiance généralisée à l'égard du politique (seuls 23 % des Centraméricains déclarent être intéressés par la politique), la participation électorale est devenue un enjeu de premier plan⁷. Toutefois, la mobilisation des citoyens a été relativement élevée (Tableau 1). Ces données tendent à valider l'hypothèse selon laquelle les attentes et les espérances de changement ont été plus fortes que la résignation à l'égard du système politique. En dépit de critiques renforcées, les Centraméricains continuent à croire en la démocratie électorale.

Deux dimensions permettent d'appréhender le changement politique en cours : la compétition politique (partis politiques) et les leaders politiques (élite). Il s'agit ici d'interroger l'idée d'un réalignement politique en Amérique centrale.

LA FIN DU BIPARTISME

Dans chaque Etat, les élections ont confirmé deux tendances générales : l'ouverture des échiquiers politiques nationaux et l'implosion du bipartisme. En termes d'ouverture du spectre politique, seul le Guatemala fait office d'exception avec une réduction du nombre de candidats à la présidence (de quatorze à dix candidats). Toutefois, dans ce pays, « l'univers partisan est caractérisé par une absence fondamentale de continuité⁸ ». On observe plus généralement une augmentation nette du nombre de candidats à la présidence pour l'ensemble des Etats de la région.

⁶ CEPAL, « Enfrentando la crisis. Istmo centroamericano y República Dominicana: evolución económica en 2008 y perspectivas para 2009 », LC/MEX/L.904, 14 avril 2009 ; CEPAL, « La reacción de los Gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009 », LC/L.3025/Rev.1, juin 2009 (www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/36240/P36240.xml&xsl=/tpl-i/p9f.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones-i.xsl).

⁷ Programa Estado de la Nación, *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación, 2011 (www.estadonacion.or.cr/estado-de-la-region/region-informe-actual2011).

⁸ S. Omar, « Party non-systems: A conceptual Innovation », *Party Politics*, vol. 15, n° 4, 2009, pp. 487-520.

Tableau 2
Evolution de l'offre électorale en Amérique centrale : nombre de candidats à la présidence

| | 2006-2009 | 2011-2014 |
|------------|-----------|--------------------------------|
| Costa Rica | 7 | 13 |
| Guatemala | 14 | 10 |
| Honduras | 5 | 8 |
| Nicaragua | 5 | 5 |
| Panama | 3 | 4 (+ 3 candidats indépendants) |
| Salvador | 2 | 5 |

Au Honduras, l'arrivée en deuxième position du parti de centre gauche Liberté et refondation (LIBRE) a mis fin à cent ans de bipartisme dans un contexte post-électoral tendu, Xiomara Castro, candidate du parti et épouse de l'ancien président Manuel Zelaya destitué en 2009, ayant refusé d'accepter sa défaite plusieurs semaines durant.

Au Costa Rica, le candidat du Parti action citoyenne (PAC), Luis Guillermo Solís, a créé une rupture après deux mandats successifs du Parti libération nationale (PLN, centre) et mis un terme à l'alternance traditionnelle PLN/Parti unité sociale chrétienne (PUSC). Cette ouverture de l'échiquier politique était déjà en marche depuis 2002, année où la libéralisation des secteurs de l'électricité et des télécommunications (Combo ICE) et la signature d'un traité de libre-échange avec les Etats-Unis (Accord de libre-échange d'Amérique centrale) furent annoncées. Capitalisant sur ces épisodes contestataires, le PAC est parvenu à s'imposer comme la deuxième force politique du pays et à incarner l'opposition au néolibéralisme. Après 2002, il est arrivé en deuxième position à chaque élection présidentielle. La recomposition du spectre politique s'explique également par la reconfiguration de la droite dans un pays qui connaît la plus faible polarisation idéologique de la région. Le PUSC s'est progressivement délité au profit d'une droite plus libérale et radicale incarnée par le Mouvement libertaire⁹.

Au Salvador, pays historiquement extrêmement polarisé, Unité¹⁰, formation récemment créée par l'ancien président Antonio Saca, a réussi à capter 11,39 % des voix au premier tour et s'est positionnée, un temps, comme arbitre du second tour.

CONSOLIDATION OLIGARCHIQUE

Le cycle électoral centraméricain a été profondément marqué par la question de la continuité des partis au pouvoir : le Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN, gauche) au Salvador, le PLN au Costa Rica, et le Front sandiniste de libération nationale (FSLN, gauche) au Nicaragua, où son leader historique Daniel Ortega brigua un deuxième mandat consécutif. Cette question s'applique également aux leaders politiques. A première vue, l'arrivée de certains dirigeants semble indiquer un renouvellement de l'élite politique. Qu'en est-il véritablement ?

⁹ B. Cannon, « The Right », in S. Martí i Puig et D. Sanchez-Ancochea (dir.), *Handbook of Central American Governance*, Abingdon, New York, Routledge, 2013, p. 229.

¹⁰ Un mouvement regroupant les partis suivants : Parti démocrate chrétien (PDC), Parti de la concertation nationale (PCN) et Grande alliance pour l'unité nationale (GANAN).

Tableau 3
Éléments biographiques des présidents élus

| | Président | Année de naissance | Date de début de mandat | Profession(s) |
|-------------------|------------------------|--------------------|------------------------------|---------------------------------------|
| Costa Rica | Luis Guillermo Solís | 1958 | 8 mai 2014 | Politologue, historien, universitaire |
| Salvador | Salvador Sánchez Cerén | 1944 | 1 ^{er} juin 2014 | Instituteur |
| Honduras | Juan Orlando Hernández | 1968 | 27 janvier 2014 | Avocat et entrepreneur |
| Guatemala | Otto Pérez Molina | 1950 | 14 janvier 2012 | Militaire |
| Nicaragua | Daniel Ortega | 1945 | Janvier 2011 | Homme politique |
| Panama | Juan Carlos Varela | 1963 | 1 ^{er} juillet 2014 | Ingénieur et entrepreneur |

Source : Centro de Información y Documentación Internacionales (CIDOB) (2014)

Au Costa Rica, l'élection présidentielle de 2014 a permis à Luis Guillermo Solís de postuler pour la première fois à une haute fonction politique. Néanmoins, il n'était pas totalement étranger aux arcanes du pouvoir et de la gestion gouvernementale. Bien qu'il affirme ne pas appartenir à la classe politique traditionnelle, il a, très jeune, occupé des postes de la haute fonction publique en assumant dès 1986 la fonction de chef de cabinet du ministre des Relations extérieures et du Culte, Rodrigo Madrigal Nieto. Dans le gouvernement libérationniste (PLN) de José María Figueres, Luis Guillermo Solís a occupé les fonctions d'ambassadeur pour les affaires centraméricaines puis de directeur de la politique extérieure au ministère des Relations extérieures. Proche du PLN, il est devenu secrétaire général du parti en 2002, avant de le quitter trois ans plus tard pour le PAC. Ainsi, Solís est étroitement lié à la classe politique et dirigeante de son pays depuis la fin des années 1980. Son profil d'universitaire constitue certes une nouveauté dans le paysage politique costaricien mais il ne saurait incarner le renouvellement de l'élite politique.

Au Panama, Juan Carlos Varela, issu d'une famille de tradition conservatrice (tendance arnulfiste¹¹) tient depuis 2008 un discours sur la nécessité d'une rénovation des cadres politiques. La famille Varela a été militante active du Parti panaméen (PP), Juan Carlos Varela a été sous-directeur de campagne de Mireya Moscoso lors des élections présidentielles – perdues – de 1994 et son frère a été député. Egalement engagé dans le monde des affaires, il a oscillé pendant de nombreuses années entre divers courants politiques jusqu'à nouer une alliance avec Ricardo Martinelli lors de la dernière élection présidentielle de 2009 (il brigait alors les postes de vice-président et de ministre des Relations extérieures sur le ticket présidentiel). Comme son homologue costaricien, le président élu lors du scrutin du 4 mai 2014 porte un discours de rénovation et de dépassement de la politique partisane alors qu'il en est un produit emblématique.

Au Honduras, Juan Orlando Hernández se présente comme un jeune dirigeant centraméricain (à 46 ans, il est l'un des plus jeunes présidents jamais élus dans la région). Avant d'atteindre les plus hautes fonctions de l'Etat, il a occupé de nombreuses fonctions politiques, notamment au sein du parlement national. Devenu à vingt ans député de la circonscription de Lempira (ouest du pays), Hernández est réélu consécutivement à trois reprises : il devient chef du groupe Parti libéral du Honduras (PLH) au Parlement en 2004, puis président de cette institution en janvier 2010 lors de la crise nationale consécutive au coup d'Etat de juillet 2009. Ainsi, malgré sa jeunesse, Juan Orlando Hernández a déjà une carrière politique longue de plus de vingt ans.

Depuis la fin des guerres civiles en Amérique centrale il y a vingt ans, les élites politiques ne se sont donc que partiellement renouvelées. Les présidents des trois autres Etats de la région ont directement pris part aux conflits dans les années 1980 : Otto Pérez Molina au Guatemala, Salvador Sánchez Cerén au Salvador et Daniel Ortega au Nicaragua. Si Varela, Solís et Hernández incarnent

¹¹ Le courant « arnulfiste » repose sur la pensée de Arnulfo Arias Madrid dont la doctrine politique repose sur le sentiment d'unité nationale panaméenne. Ce courant s'incarne dans le Parti panaméen (PP), créé officiellement en 1948.

une nouvelle « génération » politique, ils ne constituent pas pour autant une « nouvelle élite » exerçant une influence dominante sur la définition et la production des décisions publiques, disposant de nouvelles ressources ou utilisant de nouvelles méthodes. En effet, les réseaux qui assurent la perméabilité entre élite politique et élite économique consolident l'oligarchie au pouvoir et alimentent la critique à l'égard du système politique.

UN RÉALIGNEMENT POLITIQUE ?

Du point de vue de l'idéologie politique, il est impossible de parler de « réalignement politique » en Amérique centrale à la suite des dernières élections. Ce constat est d'autant plus patent si l'on compare les trois derniers gouvernements de chaque pays (Tableau 4). Cependant, face aux nécessités du redressement économique et du développement social, une certaine uniformisation des politiques menées par les gouvernements en exercice est à l'œuvre en Amérique centrale. Si réalignement il y a, il concerne les politiques publiques (*policies*) et non la compétition politique (*politics*).

Tableau 4
Positionnement politique en Amérique centrale

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------|-------------------------|------|-----------------------|---------------------|------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|----------------------------|------|------|------|------|------|
| Costa Rica | Oscar Arias (PLN) | | | | Laura Chinchilla (PLN) | | | | Luis Guillermo Solís (PAC) | | | | | |
| Guatemala | Alvaro Colom (UNO) | | | | | Otto Pérez Molina (PP) | | | | | | | | |
| Honduras | Manuel Zelaya (PNH) | | | Porfirio Lobo (PLH) | | | Juan Orlando Hernández (PLH) | | | | | | | |
| Salvador | Antonio Saca (Arena) | | Mauricio Funes (FMLN) | | | | | Salvador Sánchez Céréen (FMLN) | | | | | | |
| Nicaragua | Daniel Ortega (FSLN) | | | | | Daniel Ortega (FSLN) | | | | | | | | |
| Panama | Ricardo Martinelli (CD) | | | | | Juan Carlos Varela (Alianza) | | | | | | | | |

Légende : orientation libérale (bleu) ; orientation socialiste (rose) ; orientation centriste et social-démocrate (orange). Nous indiquons le nom du président en exercice et, entre parenthèses, le parti politique.

Le pragmatisme économique post-crise incite les gouvernements de la région à mener des politiques d'ouverture commerciale et d'insertion économique internationale (nouveaux partenaires, promotion des exportations, recherche d'investissements étrangers) accompagnées de processus de réforme du système productif (développement des petites et moyennes entreprises, création d'emplois) et du système fiscal. De fait, en dépit d'orientations idéologiques et politiques distinctes, les politiques économiques, monétaires et commerciales¹² du Salvador (FMLN) et du Guatemala (gouvernement démocrate-libéral, PP) partagent un certain nombre de similarités.

Sur le plan social, les gouvernements de la région donnent tous la priorité aux programmes de développement de l'éducation, de réduction de la pauvreté ainsi que de protection de l'enfance, de sécurité alimentaire et de développement de l'habitat, afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens.

¹² Une nuance à apporter néanmoins sur le choix de partenaires commerciaux. La majorité des pays de la région ont ouvert des relations commerciales avec des pays asiatiques et moyen-orientaux sans dimension idéologique. A cet égard, on signalera l'exception du Nicaragua de Daniel Ortega qui fonde sa politique d'ouverture commerciale sur la double base de l'opportunité économique et de l'affinité idéologique avec le régime politique en place (Chine, pays de l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique [ALBA], Russie entre autres).

De fait, les plans de gouvernements hondurien (PLH) et salvadorien (FMLN) se font écho sur l'idée du « mieux vivre¹³ ».

Enfin, confrontés à une même vulnérabilité en matière environnementale et à des difficultés pour défendre leur souveraineté territoriale, les gouvernements luttent uniformément contre l'essor de l'insécurité et l'augmentation de la criminalité organisée.

Ainsi, malgré des orientations politiques divergentes (Tableaux 3 et 4), la communauté des enjeux a pour effet d'uniformiser les propositions politiques apportées par les dirigeants des différents partis de la région. Notons que cette convergence politique se fait en parallèle d'une dynamique de régionalisation qui s'essouffle à défaut d'être inscrite dans l'agenda politique des Etats centraméricains.

En conclusion, le récent marathon électoral nous a enseigné que les élections passaient, que les dirigeants se succédaient mais que rien ne changeait véritablement en Amérique centrale. L'isthme reste marqué par les dynamiques structurantes que sont l'instabilité gouvernementale et la domination oligarchique qui ternissent l'optimisme issu de l'ouverture des échiquiers politiques nationaux. Indéniablement, les chefs d'Etat récemment élus devront se départir des réflexes oligarchiques hérités du passé et ouvrir la région à de nouvelles opportunités, notamment à travers la recherche de nouveaux modes de gouvernance régionale. Face à la rareté des ressources, et compte tenu des problématiques similaires qui affectent les Etats de l'isthme (vulnérabilité environnementale, violence transnationale et développement), ils doivent relever le défi de la réactivation du dialogue régional et des mécanismes de coordination qui permettront, d'une part, de répondre aux attentes des citoyens et, d'autre part, de restaurer la confiance à l'égard du système politique.

¹³ FMLN, « El Salvador adelante: Programa de gobierno para la profundización de los cambios », San Salvador, 2013 et Juan Orlando Hernández, « Discurso integro del presidente Juan Orlando Hernández en la toma de posesión de su cargo », Tegucigalpa, 27 janvier 2013.