

Paraguay : s'attendre à l'inattendu

Charmain Levy*

Traduit de l'anglais par Judith Handfield

En 2008, les Paraguayens ont élu président Fernando Lugo, un ancien évêque de la théologie de la libération et étranger au monde de la politique, mettant fin au règne de 61 ans du parti Colorado. Cet événement provient en partie de la prise de conscience des mouvements sociaux paraguayens des années 2000, que pour faire avancer leurs demandes socio-économiques, ils devraient amener leurs luttes dans la sphère politique et par conséquent, ils se sont regroupés autour de la candidature de Fernando Lugo et sa coalition de partis de gauche. Le succès de cette stratégie politique représentait le début d'une nouvelle ère pour ces mouvements sociaux, car ils continuent de travailler à la création d'un mouvement politique de gauche fort avec un projet de société.

Faisons un bond à juin 2012, lorsque le vice-président de Lugo, Federico Franco, réussit à destituer Lugo, renversant le président et son gouvernement. Pour plusieurs Paraguayens et observateurs du Paraguay, cela était à la fois prévisible et imprévisible. C'était prévisible, car c'était la 23^e fois que Franco tentait de destituer Lugo et c'était imprévisible, car cette fois, il a réussi. Cette réussite peut s'expliquer par une alliance entre des intérêts convergents : l'industrie agroalimentaire transnationale et le secteur financier, l'oligarchie des propriétaires fonciers et les trois partis politiques de droite qui étaient auparavant divisés. Afin de comprendre ce qui a été appelé un coup d'État constitutionnel, nous allons décrire le contexte politique et économique du Paraguay, avant et après l'arrivée au pouvoir de Lugo.

Le Paraguay se classe au deuxième rang des pays les plus pauvres d'Amérique du Sud et en est aussi un des plus inégalitaires. La base économique du Paraguay est le *latifundio*, les importations et exportations légales et illégales, la pénétration du capital transnational en zones stratégiques et l'entreprise dépendante de l'État. L'économie est historiquement enracinée dans l'agriculture de subsistance, l'élevage de bétail et les enclaves extractives, qui ont contribué au développement d'une petite élite économique et d'une oligarchie rurale, aux origines établies au siècle dernier et cristallisées à l'ère Stroessner, lorsque 12 millions d'hectares de terre ont été distribués de façon irrégulière et clientéliste, aux Paraguayens et aux étrangers (Danielsen, 2009: 49).

L'agriculture est le pilier de l'économie, employant 36% de la main-d'œuvre et contribuant à plus de 90% des exportations totales de marchandises. Bien que durant les années 1970 et 1980 le gouvernement ait distribué des titres de propriété aux petits et grands agriculteurs, étendant du coup les frontières agricoles vers le Nord-Est du pays, le gouvernement n'a pratiquement investi dans aucune infrastructure. Les petits agriculteurs ont été laissés à eux-mêmes et en conséquence du manque d'investissement étatique, ces départements du Nord-Est enregistrent les plus hauts taux de pauvreté. La question de la répartition inégale des terres au Paraguay est donc centrale, étant donné que plus de 40%

* Charmain Lévy est professeure de sciences sociales au Département de travail social et des sciences sociales de l'Université du Québec en Outaouais (UQO). Elle est également chercheure associée du Centre des études et recherches sur le Brésil (UQAM), membre du comité éditorial du journal *Studies in Political Economy* et Présidente du congrès annuel de l'Association canadienne des études en développement international.

de la population vit en zone rurale et que seulement 10% de la population possède 66% des terres. Le résultat est un taux sidérant de 30% des paysans – environ 300 000 personnes – qui se retrouvent sans terre (Palau, 2004: 72).

Durant les années 2000, le Paraguay a connu une croissance soutenue, grâce à l'expansion rapide de la production de soya et de viande. Cependant, dû aux structures inégales de possession des terres, les bénéfices de cette croissance ont été accaparés par une petite élite économique (Palau, 2004; Nickson, 2008b). Aujourd'hui, l'économie paraguayenne est presque complètement dépendante (90% des recettes en devises étrangères) des productions de soya et de viande à capital étranger – en particulier brésilien – qui représentent le secteur le plus dynamique de l'économie. Il y a eu une augmentation soutenue de la concentration des terres au cours des années 1990 et ces chiffres continuent d'augmenter dû au boom du soya. La réforme agraire est un sujet de discordance majeur tant pour la gauche que pour la droite et implique des acteurs étrangers clés comme le Brésil. Les propriétaires terriens ruraux, représentés par la puissante Association rurale du Paraguay (*Asociación Rural del Paraguay*), contestent le programme gouvernemental de réforme agraire.

Le régime de Stroessner a très bien réussi à démobiliser et dépolitiser la société civile et en particulier, les mouvements sociaux (Lambert, 1997: 9). Pour cette raison, la plupart des organisations de la société civile ont vu le jour vers la fin des années 1980 et le début des années 1990. La durée, l'intensité et les caractéristiques particulières de ce régime militaire expliquent pourquoi la société civile paraguayenne s'est développée plus tard que dans les autres pays d'Amérique latine. Le mouvement paysan est devenu l'acteur social le plus important dans la lutte contre l'État et l'élite politique (Fogel, 2009: 54-5) et est de loin le mouvement social le plus puissant. Il n'est donc pas surprenant que l'événement, qui a donné lieu à la destitution de Lugo, soit un conflit qui ait éclaté entre les propriétaires terriens, leurs hommes armés et une organisation paysanne qui soutenait 60 paysans sans terre qui occupaient des terres improductives à Curuguaty (dans le Nord-Est). Ces terres appartiennent à l'ancien sénateur du parti Colorado, Blas N. Riquielme, une des personnes les plus riches du Paraguay et un des plus grands propriétaires terriens du pays, qui est aussi un ancien président du parti Colorado.

Le Paraguay peut être caractérisé comme un pays avec une longue histoire d'autoritarisme et une extrême concentration de la richesse, où une majorité accumule et maintient sa richesse et son statut – par des moyens légaux et illégaux – tout en marginalisant économiquement, socialement et politiquement la grande majorité d'une population traditionnellement rurale (Harvey, 2003). Selon Iskandar et al. (2009), le principal problème de gouvernance démocratique au Paraguay est que les partis politiques principaux cherchent à s'emparer de l'État et à utiliser leur autorité sur les ressources publiques à leur avantage et à celui de leurs alliés.

Le Paraguay est synonyme de corruption étatique et de confusion entre les intérêts de l'État et du parti Colorado. L'État patrimonial y brouille les distinctions entre la propriété publique et privée, présente des types d'autorité discrétionnaire, sert de voie principale à l'accession à la richesse et agit comme source vitale de patronage pour le parti Colorado, qui se comporte en propriétaire de l'État. Les nominations et promotions politiques sont basées essentiellement sur la loyauté politique et les relations personnelles, plutôt que sur le mérite et les compétences (Gacitúa Marió, Silva-Leander & Carter, 2004: 31). Les revenus de la corruption sont générés par l'entremise de pots-de-vin, d'extorsion de

l'investissement étranger, de détournement de l'aide étrangère au développement, de blanchiment d'argent, de contrebande de voiture, d'alcool, de cigarettes, de drogue, d'appareils électroniques et jusqu'aux années 1990, de versements provenant de la Ligue anticommuniste mondiale basée à Taiwan.

La transition politique a mené à ce qui peut être décrit comme la démocratisation de la corruption, car celle-ci semble avoir empiré après 1989. Le processus de démocratisation a libéré la corruption de son seul contrôle vertical : le dictateur lui-même. Ensuite la chute de la vieille hiérarchie a rendu la corruption beaucoup plus accessible, alors que plusieurs nouveaux venus sont entrés en scène (Molinas et al., 2006; Gacitúa Marió, Silva-Leander & Carter, 2004: 33). Les initiatives récentes de décentralisation du gouvernement n'ont que diminué la présence de l'État dans les régions rurales et frontalières et affaibli sa capacité à fournir des services sociaux universels. Les deux partis principaux (Colorado et Libéral) possèdent des structures clientélistes, bien que celles du parti Colorado soient plus étendues, résultat de sa longue présence au pouvoir, qui explique aussi sa mainmise sur les ressources étatiques.

Jusqu'en 2008, les liens étroits et parfois imbriqués entre le parti Colorado, l'armée et le gouvernement sont demeurés presque intacts. Cependant, les divisions au sein du parti Colorado sont devenues évidentes en 1996 avec le coup d'État manqué contre le président Wasmosy, orchestré par le Colonel Lino Oviedo. Durant les années 1990, l'intensification de la production foncière et agricole et la migration urbaine rapide qui s'ensuivit ont mené à une hausse des problèmes sociaux et par conséquent, des revendications populaires. Ces dernières ont mis de la pression sur les partis politiques traditionnels. Cela n'a pas généré de crise sérieuse dans le système politique, mais a tout de même causé de la friction politique et de l'instabilité dans le camp Colorado, ce qui a mené au « Marzo Paraguayo » en 1999 et à une fracture continue dans ce parti.

Le « Marzo Paraguayo » est un mouvement social de protestation de grande envergure en réaction à l'assassinat du vice-président paraguayen Luis María Argaña, dans lequel huit étudiants qui manifestaient ont été tués par la police et qui a donné lieu à la destitution du président Cubas, partisan d'Oviedo. Le regroupement des mouvements sociaux en coalitions de gauche autour de larges thèmes politiques et les vagues subséquentes de conflits ont débuté à la suite des efforts de mobilisation du « Marzo Paraguayo ». La crise économique et politique profonde que le pays a connue durant les années 1990, combinée à l'impopularité du gouvernement Macchi – dû à sa corruption et son incompetence – a mené en 2002, à l'organisation du Congrès démocratique du peuple (Congreso Democrático del Pueblo), dirigé par le mouvement paysan et incluant deux autres blocs de groupes de gauche, la Plénière populaire (Plenaria Popular) et le Front contre l'aliénation des biens publics (Frente contra la Enajenación de los Bienes Públicos). Ce front est né de la lutte contre la privatisation de la banque d'État et s'est ensuite positionné contre la décision du gouvernement Macchi de mettre en application le programme de réformes structurelles du FMI, qui impliquait une réforme des finances, la privatisation des routes publiques, des soins de santé, de l'eau potable, de l'électricité, de l'assurance sociale, des postes, des douanes et de la compagnie de téléphone nationale, en plus d'une TVA sur la pêche. La plupart de ces privatisations n'ont pas eu lieu, grâce aux mobilisations populaires faites par ces alliances.

Fernando Lugo est ressorti comme figure dirigeante des grandes manifestations contre la violation de la Constitution de 2006, proposée par Duarte et a été rapidement

propulsé à la tête d'une concertation, née de l'opposition au parti Colorado. Pendant que les partis de droite comme Patria Querida et Union nationale de citoyens éthiques (Unión Nacional de Ciudadanos Éticos) ont quitté la coalition à la suite de conflits au sujet de la vice-présidence, l'Alliance patriotique pour le changement (Alianza Patriótica para el Cambio, APC), nouvellement constituée, a maintenu l'appui du Parti libéral (PLRA) et de plusieurs petits partis de gauche (Iskander et al., 2009).

Une division des acteurs du système politique traditionnel en différents groupes d'intérêts et le désenchantement de la population face au parti Colorado ont ouvert la voie à Lugo (Abente, 2008), qui a démontré son leadership parmi des acteurs en opposition et attiré la sympathie de la population générale. Ces divisions au sein du parti Colorado illustrent un réaménagement des groupes dirigeants et ce clivage des élites a causé des changements dans la structure des opportunités (Tarrow, 1996: 86). Lugo était étranger à la sphère politique et ne personnifiait pas une organisation née au sein de l'État. Il s'est plutôt stratégiquement positionné au sein de ce contexte particulier et a trouvé écho parmi une population maltraitée par le caractère querelleur, exclusif et corrompu de la politique paraguayenne.

La plate-forme électorale de l'APC de Lugo se centrait sur des réformes socioéconomiques de grande envergure, touchant les questions de longue date que sont la pauvreté, la population sans terre, l'inégalité et le manque d'accès aux services de base (eau, électricité, installations sanitaires). L'APC était une alliance éparse, idéologiquement fragmentée qui manquait de cohérence interne ou d'unité. L'appui aux politiques de Lugo se trouve au sein de son propre parti à base rurale, Tekojoja, et d'autres petits partis comme Parti pays solidaire (Partido País Solidario) et Parti du mouvement vers le socialisme (Partido Movimiento al Socialismo, PMAS). À la suite de la victoire de Lugo, les dirigeants de certains mouvements sociaux et des intellectuels organiques ont obtenu des postes de responsabilité au sein de l'Institut paraguayen de l'autochtone (Instituto Paraguayo del Indígena) et du Ministère de l'environnement. Le PMAS dirige l'Agence des situations d'urgence et le Département d'État, Tekojoja dirige l'organisation binationale en charge du barrage de Yacyretá et le Ministère de la santé, tandis que le Secrétariat de l'action sociale, dont les programmes visent la population à faible revenu, est entre les mains de Pablino Cáceres, un prêtre et ami de Lugo et membre de Tekojoja. Ces ministères ont accompli des progrès dans des domaines comme l'éducation et la santé et ont réussi à réduire la corruption dans les travaux publics. Le programme de virements monétaires Tekoporâ a triplé le nombre de famille qu'il assiste. Ces ministères dépensent plus pour les questions sociales, mais ils ont aussi changé la nature clientéliste de l'État en offrant des services publics universels et en respectant l'État de droit.

Néanmoins, le pilier de la scène politique est le PLRA de centre-droit – l'adversaire traditionnel du parti Colorado – qui détient les ministères importants. Bien que les Libéraux aient accepté Lugo comme leur candidat présidentiel, des factions du parti s'opposent formellement au programme politique de Lugo, car : (i) de puissants éléments conservateurs au sein du parti contestent des programmes clés, tels les réformes agraire et fiscale; et (ii) le PLRA est divisé par des hostilités entre le président et le vice-président, Federico Franco et par l'alliance de Lugo avec des factions dissidentes (anti-Franco) du PLRA (Iskandar et al., 2009: 4).

Le résultat est un pouvoir exécutif qui consiste en une coalition politique fractionnée et faible et au Congrès, l'opposition est incapable de faire passer la législation clé. Lugo doit constamment négocier avec les différentes factions du PLRA qui s'opposent ouvertement aux réformes agraire et fiscale (Nickson, 2008b: 15). Du même coup, le secteur judiciaire, contrôlé par les partis traditionnels à cause du système de quotas, cède aux programmes et aux intérêts particuliers des partis (Iskandar et al., 2009). Même si le gouvernement de Lugo supporte les initiatives progressistes, le contexte politique actuel de l'alliance avec le PLRA rend difficile la mise en place de politiques universelles, essentielles à tout changement socio-économique.

Selon Lachi (2009: 41), nous ne pouvons parler de rupture historique, mais d'un changement de régime à l'intérieur même du système politique qui maintient sa culture politique. La classe politique dominante se trouve hors du pouvoir exécutif, mais pas hors du pouvoir. Les opposants à Lugo – politique, industrie agroalimentaire, propriétaires de médias – se trouvent au sein du Congrès, du pouvoir judiciaire, des municipalités et des administrations locales. De plus, des campagnes médiatiques ont exercé de la pression sur Lugo, afin qu'il renonce à poursuivre ses changements progressistes et l'ont forcé à renoncer à son leadership et à sa légitimité sociale. Le programme de Lugo reçoit l'appui des mouvements sociaux, des ONG et des donateurs internationaux, tandis que les institutions clés demeurent dominées par un parti Colorado déjà bien établi et dans une certaine mesure, par le PLRA, qui continuent à y exercer leur pouvoir (Iskandar et al., 2009: 28). Les forces plus progressistes au sein du gouvernement ont peu d'influence sur l'État, dû à l'organisation du système politique, leur manque de capital politique et leur petit nombre.

Lugo n'aurait jamais été élu si les mouvements sociaux ne s'étaient pas ralliés à sa candidature et ne s'étaient pas unis dans un effort de politique partisane et il ne reviendra pas au pouvoir sans un large appui de la société civile et des mouvements qui l'ont aidé à accéder au pouvoir. Depuis la destitution de Lugo, il y a eu des manifestations presque quotidiennes dans tout le pays, regroupant parfois une poignée de citoyens et parfois des milliers. Malheureusement, ces initiatives demeurent dispersées, reflétant l'état actuel des forces de gauche dans la société civile. Nous pouvons espérer qu'un nouveau mouvement démocratique est en train de voir le jour et que dans les prochains mois, nous observerons plusieurs interventions publiques articulées et des actions collectives de la part de la société civile et du gouvernement sortant de Lugo. En 2013, nous pouvons aussi nous attendre à des élections présidentielles vivement disputées et à un retour à la politique de la part de Lugo en tant que candidat sénatorial. Toutefois, les chances de retour de la gauche à la présidence vont dépendre des alliances et des divisions au sein des partis de droite et de la capacité de la gauche politique à mener une campagne concertée.

Bibliographie

Danielsen, Silje 2009 *Regime Building and Consolidation in Paraguay: In perspective of agrarian legislation 1954-2008*, Master's Thesis in History, University of Bergen.

Fogel, Ramón 2009 "El Gobierno Lugo, el Parlamento y los Movimientos Sociales" en OSAL Buenos Aires: CLACSO Año X, N° 25, abril.

Gacitúa Marió, Estanislao Silva-Leander, Annika & Carter, Miguel 2004 "Paraguay: Social Development Issues for Poverty Alleviation Country Social Analysis Paper" No. 63, World Bank, siteresources.worldbank.org/.../Paraguay_Country_Social_Analysis.pdf

Iskandar, Antonio, Sarles, Margaret, Lambert, Peter & Rolon, Jorge 2009 *Paraguay Democracy and Governance Assessment* United States Agency for International Development, USAID

Lachi, Marcello 2009 "El Debate Ideologico en La Era Lugo" pp. 39-68 in *Ciudadania y partidos politicos, protagonistas del proceso electoral 2008*, Decidamos, Asuncion.

Nickson, Andrew 2008 "Paraguay: A Shift to the Left under Lugo?" Real Instituto Elcano http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari99-2008

Palau, Tomas, 2004 *Capitalismo agrario y expulsion campesina. El avance del monocultivo de soja en Paraguay* Asuncion: CEIDRA.