

Continentalisation

Cahier de recherche 98-3
Juillet 1998

**L'Organisation des États américains :
de l'Ordre international d'après-guerre à celui d'aujourd'hui**

Geneviève Lessard

**Groupe de recherche sur
l'intégration continentale**
Université du Québec à Montréal
Département de science politique
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal (Québec) Canada H3C 3P8
<http://www.unites.uqam.ca/gric>

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GÉNÉRALE

I. - L'OEA ET L'ORDRE INTERNATIONAL D'APRES-GUERRE

1. L'HISTORIQUE DE L'OEA

1.1 - Les origines du système interaméricain : Bolivar ou Monroe ?

1.2 - La première Conférence des États américains : l'idée de James Blaine

1.3 - La première phase du système interaméricain

1.4 - La politique du «bon voisinage»

1.5 - La Seconde Guerre mondiale

2 - LES DÉBATS QUI ONT MENÉ À LA CRÉATION DE L'OEA

2.1 - L'Amérique latine au lendemain de la guerre : le débat sur l'aide économique

2.2 - Le système interaméricain et l'ordre international d'après-guerre

3 - L'INSTITUTIONNALISATION : DES PRINCIPES, UN MANDAT

II. L'OEA ET SON NOUVEAU MANDAT

4 - LE SYSTEME INTERAMÉRICAIN DEPUIS LA FIN DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE

4.1 - Les débuts de l'OEA

4.2 - Le tournant des années 1980

5 - LA ZLEA

5.1 - Présentation sommaire

5.2 - La mise en oeuvre

5.2.1 Modalités d'opérationnalisation

5.2.2 Le processus de négociation

6 - LA PROMOTION ET LA PROTECTION DE LA DÉMOCRATIE : LE NOUVEAU ROLE DE L'OEA?

PERSPECTIVES ET CONCLUSION

ANNEXES

I - FONDEMENTS ET STRUCTURES DE L'OEA

II - MEMBRES ET OBSERVATEURS PERMANENTS DE L'OEA

L'Organisation des États Américains (OEA) a pour fonction d'assurer la coopération des pays de l'hémisphère occidental tant sur le plan politique qu'aux niveaux économique et culturel. Mise sur pied dans le contexte d'après-guerre, alors même que s'établissaient, sur le plan international, les bases d'un système qui devait assurer la paix et la sécurité économique de tous les pays, l'OEA se vit attribuer, lors du récent Sommet de Miami, un nouveau mandat : celui d'assister les pays d'Amérique dans la mise sur pied d'un mécanisme unique de libre-échange.

Le texte qui suit a pour objectif de rendre compte de la nature et de l'ampleur des transformations qui ont marqué l'évolution du système interaméricain depuis l'établissement de l'ordre international d'après-guerre. À cette fin, nous procéderons en deux temps. Nous tenterons d'abord de saisir la nature du système interaméricain tel qu'il se présentait à la fin de la Deuxième Guerre mondiale en analysant l'histoire du système interaméricain depuis ses origines jusqu'à la création, en 1948, de l'institution internationale à vocation régionale qu'est l'OEA. Nous nous pencherons ensuite sur le processus d'intégration économique en actuellement en cours dans les Amériques.

I. L'OEA ET L'ORDRE INTERNATIONAL D'APRÈS-GUERRE

1 L'HISTORIQUE DE L'OEA

La création de l'OEA, en 1948, répondait aux besoins nouveaux du contexte d'après-guerre. Mais elle représentait aussi, et surtout, l'aboutissement de la longue et tumultueuse histoire d'un système de coopération interaméricaine qui avait pris forme de nombreuses années auparavant. Dans le présent chapitre, nous comptons retracer les principaux événements de cette histoire et analyser leur impact sur les fondements de l'organisation régionale telle qu'institué à Bogota. Pour ce faire, nous aborderons chacune des étapes significatives du développement des relations internationales sur le continent américain depuis les premières tentatives de coopération régionale jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

1.1 . Les origines du système interaméricain : Bolívar ou Monroe ?

Les premiers efforts de coopération américaine résultent de la crainte des pays de l'Amérique hispanique nouvellement indépendants de voir l'Espagne tenter de reprendre possession de ses anciennes colonies. Dès 1820, Simon Bolívar, alors président de la Grande-Colombie, convoque à Panama les autres républiques hispaniques. La conférence, prévue pour 1826, avait pour principal objectif l'union des républiques hispaniques en une grande confédération. Le *Traité de l'Union, ligue et confédération perpétuelles*¹ qui fut signé à cette occasion visait la formation d'une assemblée générale responsable d'arbitrer les conflits opposant les nations américaines les unes aux autres, la création de moyens permettant de régler les problèmes frontaliers et la prévention de toute tentative de colonisation étrangère. (ATKINS, 1977: 276-281; CONNELL-SMITH, 1966: 36-39; FAGG, 1982: 16-17; MECHAM, 1967: 29-31; STOETZER, 1993: 6-9)

Mais le projet de Bolívar demeurera sans lendemain : au cours de la période qui suivit, l'exacerbation des nationalismes et la diminution de la menace européenne compliquèrent le développement de mécanismes de défense collective et de règlement des conflits. Aussi les résultats concrets des conférences subséquentes sont-ils à peu près nuls. Néanmoins, parce que cet événement marquait la première tentative d'union internationale sur le continent américain, Bolívar devint le symbole du système régional des Amériques. On lui attribua le titre de «père du panaméricanisme»². Pourtant, certains analystes du système interaméricain sont d'avis qu'il s'agit là d'un mythe. Gordon Connell-Smith, par exemple, explique que si Bolívar est bien l'instigateur de l'internationalisme américain, les origines du système interaméricain tel qu'il s'est concrétisé par la suite, elles, ne sont attribuables qu'au président américain James Monroe. Or l'Amérique telle que la concevait Monroe était, à toutes fins pratiques, l'antithèse du projet de Bolívar. (CONNELL-SMITH, 1966: 4-5)

¹ Le Traité fut signé par tous les délégués présents, c'est-à-dire les représentants de la Grande-Colombie, du Pérou, du Mexique et de l'Amérique centrale.

² À ce sujet, Gordon Connell-Smith fait une remarque intéressante : «It is natural that Latin Americans should stress the role of Simon Bolívar in developing the inter-American system and that the US, anxious to encourage them to regard the OAS as their own and not the instrument of her policies, should do so too» (CONNELL-SMITH, 1966 : 5).

C'est que la stratégie de Bolívar pour sauvegarder l'intégrité de l'Amérique hispanique comprenait une alliance avec une puissance extra-continentale : la Grande-Bretagne. Le président Monroe, pour sa part, entendait plutôt contrecarrer toute participation européenne aux affaires américaines. En 1823, il déclina l'offre de déclaration conjointe en faveur de l'indépendance des républiques hispaniques d'Amérique présentée par le secrétaire d'État aux affaires étrangères anglais Georges Canning, et opta plutôt pour une déclaration unilatérale : désormais, toute tentative des nations européennes pour étendre leur puissance au territoire américain serait considérée comme une menace directe à la paix et à la sécurité des États-Unis³. Ce faisant, Monroe affirmait son intention d'isoler le Nouveau monde de l'Ancien. Or, comme nous allons le voir, c'est bien la conception américaine (états-unienne) d'un «hémisphère occidental distinct» et exclusif qui allait constituer la base idéologique du système à venir.

1.2 . La première Conférence des États américains : l'idée de James Blaine

Les États-Unis ne démontrèrent jamais d'intérêt réel pour l'internationalisme tel que conçu par les Latino-américains. Le président John Quincy Adams, bien qu'il recommanda l'envoi de délégués à la Conférence de Panama, prit soin d'assurer à la Chambre des représentants qu'il ne s'agirait là que d'une assemblée consultative⁴. Cette attitude tenait au fait que l'objectif premier du projet hispanique, l'établissement d'un système de sécurité collective, cadrait mal avec les aspirations des États-Unis qui comptaient bien conserver toute leur liberté en matière de défense. Aussi, le type de panaméricanisme qu'ils initièrent par la suite, s'il fut bâti à même les efforts de coopération précédents, s'en distingue pourtant de façon radicale.

³ «The American continents, by the free and independent condition which they have assumed and maintain, are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any European power (...) the political system of the allied powers, is essentially different...from that of America (...) We owe it therefore to candor, and to amicable relations existing between the United States and those powers, to declare that we should consider any attempt on their part to extend their system to any portions of this Hemisphere, as dangerous to our peace and safety...» (James Monroe [1823], cité dans ATKINS, 1967).

⁴ Finalement, les deux délégués des États-Unis n'assistèrent pas à la Conférence de Panama. L'un d'eux mourût en route, l'autre, retardé par les débats du Congrès, arriva trop tard.

En effet, la première Conférence internationale des États américains s'inscrivait dans un esprit nouveau en ce que les raisons qui amenèrent les États-Unis à la convoquer n'avaient rien à voir avec l'objectif de défense collective qui avait jusque-là motivé les tentatives de collaboration régionale : l'initiative de 1889-90 répondait non pas à des préoccupations politiques, mais économiques. Car aux États-Unis, le contexte s'était transformé. Après la guerre civile, la production nationale s'était considérablement accrue et les Américains (principalement les Sudistes) cessèrent de voir l'Amérique latine comme un concurrent potentiel. Le panaméricanisme qui se concrétisa à la fin du XIX^e siècle répondait donc aux besoins spécifiques des États-Unis tels qu'ils se présentaient à l'époque : celui d'intensifier le commerce extérieur, celui de concurrencer l'Europe sur les marchés où elle prédominait et celui d'instaurer, sur ces mêmes marchés, les mécanismes nécessaires à une stabilité qui allait à son tour favoriser le commerce. (ATKINS, 1977 : 94; CONNELL-SMITH, 1966 : 39; STOETZER, 1993 : 13-15) Or la Conférence qui se tint à Washington du 2 octobre 1889 au 19 avril 1890 allait marquer la première étape vers le système américain tel qu'on le connaît aujourd'hui, puisque c'est de cette conférence que naquit l'ancêtre de l'Organisation des États Américains, l'Union internationale des républiques américaines (rebaptisée par la suite Union panaméricaine) et son secrétariat permanent, le Bureau commercial. Le système interaméricain tire donc ses racines profondes de l'émergence des États-Unis comme puissance économique.

Derrière cette idée de relations interaméricaines favorables aux intérêts économiques des États-Unis, on retrouve un des personnages les plus importants de l'histoire du système interaméricain, l'Américain James Blaine. Secrétaire d'État pendant le court mandat du président Garfield puis sous l'administration Harrison, c'est lui qui, dès 1881, élabore et promeut le plan d'expansion commerciale vers l'Amérique latine basé sur une stabilité politique :

(le rôle de la politique extérieure des États-Unis) should be to bring about peace and prevent future wars in North and South America; (...) to cultivate such friendly, commercial relations with all American countries as would lead to a large increase in the export trade of the United States (...) to assume a much more decided tone in South America (...) or else it will have to back out of it and say that it is a domain that does not belong to us, and surrender it to Europe. (Blaine, cité dans CONNELL-SMITH, 1966 : 40).

Si le projet de Blaine se heurta d'abord à de fervents opposants (notamment Chester Arthur qui prit le pouvoir dès l'assassinat de Garfield), il fit par la suite de plus en plus d'adeptes alors qu'une commission mise sur pied en 1884 pour évaluer les perspectives d'une éventuelle coopération commerciale avec l'Amérique latine présente un rapport favorable. En 1888, un Acte du Congrès, réitérant l'attachement des États-Unis à la Doctrine Monroe, autorise Blaine à convoquer à Washington toute république émancipée de sa mère patrie⁵.

C'est Blaine aussi qui présidera à la Conférence et en déterminera l'ordre du jour : outre une proposition visant l'établissement de mesures d'arbitration (elles-mêmes étroitement liées aux objectifs commerciaux), seules des questions d'ordre commercial y figurent. Mais ses espoirs furent déçus car si la rencontre marqua l'établissement des institutions à partir desquelles le système interaméricain prendrait forme, ni son projet d'union douanière ni son mécanisme d'arbitration ne furent ratifiés.

En effet, d'importantes difficultés firent en sorte que peu de mesures concrètes purent résulter de la Conférence de Washington. Déjà, la divergence des intérêts de la grande puissance que devenaient les États-Unis et des petites puissances que représentaient les pays d'Amérique latine se faisait sentir. Déjà émergeait un important conflit entre les positions diamétralement opposées des Amériques du Nord et du Sud en matière de droit et de commerce.

Sur la question de l'intervention diplomatique, par exemple, les pays latino-américains se prononcèrent en faveur de ce qui allait devenir la Doctrine Calvo en recommandant qu'à l'intérieur d'un territoire donné, étrangers et citoyens soient traités sur un pied d'égalité. Mais cette proposition était contraire au droit international traditionnel et les États-Unis s'y opposèrent fermement :

I can not concur in any opinions which diminish the right or reduces (sic) the power of a nation by diplomatic reclamation, which is the manifestation of its moral strength and vitality, to protect the rights and interests of its citizens. (W. H. Trescot, cité dans MECHAM, 1967 : 54).

⁵ Aussi le Congrès s'opposa-t-il à ce que le Canada soit invité à la Conférence. Celui-ci, d'ailleurs, n'intégrera l'Organisation des États américains qu'au début des années 1990.

L'enjeu était de taille puisqu'il s'agissait pour l'une des parties de maintenir sa mainmise sur un territoire où elle comptait investir, pour l'autre de réduire ce contrôle qui risquait de l'affaiblir encore davantage. Le débat sur la non-intervention, qui au cours des années à venir allait prendre une importance prépondérante, s'annonçait déjà. De même sur l'idée d'une union douanière, les dissensions survinrent de nouveau quand le délégué argentin Saenz Peña souligna l'importance des liens commerciaux entre l'Europe et l'Amérique latine : «I do not lack affection or love for America, but I lack ingratitude or distrust towards Europe.» (Cité dans MECHAM, 1967: 53). Alors que les États-Unis cherchaient précisément à réduire l'importance de l'Europe sur les marchés américains, les pays d'Amérique latine craignaient qu'à la domination politique de leur voisin du Nord ne s'ajoute son contrôle économique. Dans ce débat sur le rapport Europe-Amérique, c'est la Doctrine Monroe même qui refait surface. Enfin, le plan d'arbitration si cher à Blaine allait demeurer, pour des années encore, un des plus grands défis de l'histoire du système interaméricain. (CONNELL-SMITH, 1966: 39-45; FAGG, 1982: 23-26; MECHAM, 1967: 53-58)

Dès ses débuts, ce système prend donc le visage d'un débat Nord-Sud. Il est pour l'un le moyen d'asseoir son contrôle, pour les autres l'espoir de s'en protéger. Nous verrons bientôt que cette problématique qui se présente dès la première Conférence internationale des États américains allait avoir une influence déterminante sur le développement du système interaméricain. Mais il convient d'abord de rappeler qu'à cette même occasion, est également défini le cadre dans lequel elle allait pouvoir s'exprimer. Toutes les républiques américaines, à l'exception du Chili et de la République Dominicaine⁶, adhérèrent en effet à l'Union internationale des républiques américaines qui se vit attribuer le mandat de recueillir et de distribuer des informations relatives au commerce en Amérique. Elle devait être représentée par le Bureau commercial des républiques américaines établi à Washington et dirigé par le secrétaire d'État américain. Ce Bureau devait au départ se concentrer sur la publication d'un bulletin mais son mandat fut amendé dès 1896 et élargi à «toute question concernant la vie et la croissance économique des républiques américaines». Un Comité exécutif permanent présidé par le secrétaire d'État américain et composé de quatre représentants choisis

⁶ Le Chili allait s'y joindre en 1892 et la République Dominicaine en 1890. Cuba et Panama y adhéreraient aussi dès leur indépendance.

parmi les diverses délégations latino-américaines se vit chargé d'en superviser l'administration.

Cette structure qui se dessinait, elle allait elle aussi donner lieu à d'importantes controverses. Mais nous y reviendrons plus tard. Pour l'instant, nous nous attarderons plutôt sur les événements qui se déroulèrent entre le moment de cette première Conférence et celui qui marquera le début d'une nouvelle étape dans l'évolution du système interaméricain : l'avènement de Franklin D. Roosevelt à la présidence des États-Unis.

1.3 . La première phase du système interaméricain

La période qui suivit la première Conférence internationale des républiques américaines se caractérisa d'abord par la diminution de la menace européenne en territoire américain et, incidemment, par une montée de l'interventionnisme des États-Unis en Amérique latine. Ceux-ci s'emparent du Canal de Panama, établissent leur protectorat sur Cuba et prennent le contrôle des postes de douane de la République Dominicaine, d'abord, puis d'autres républiques. En 1904, Théodore Roosevelt fait la déclaration suivante :

Chronic wrongdoing, or any impotence which results in general loosening of the ties of civilized society, may in America...ultimately require intervention by some civilized nation, and in the Western Hemisphere the adherence of the United States to the Monroe Doctrine may force the United States, however reluctantly, in flagrant cases of such wrongdoing or impotence, to the exercise of an international police power. (Roosevelt [1904] cité dans ATKINS, 1977: 96)

Pour T. Roosevelt, donc, l'intervention est non seulement un droit, mais une *responsabilité*. À sa politique du *Big Stick* succèdent celle de la *Dollar Diplomacy* de W. H. Taft puis l'interventionnisme inégalé de Woodrow Wilson. Au sein du système interaméricain, l'extrême puissance acquise par les États-Unis eut pour effet d'exacerber la dynamique qui avait émergé dès la première Conférence de Washington : celle d'un rapport de forces hautement inégalitaire entre une nation de plus en plus puissante et des pays de plus en plus faibles.

Ce clivage d'intérêts fortement contradictoires suffit à expliquer une grande partie des débats et événements qui eurent lieu à cette époque. Le débat Nord-Sud qui se déroule pendant la première phase du système interaméricain est d'abord et avant tout

d'ordre *légal*. Les États-Unis préconisent l'application du droit international traditionnel, un droit développé par et pour les nations puissantes. Les pays d'Amérique latine, pour leur part, privilégient plutôt le développement d'un droit international spécifiquement américain, un droit nouveau, susceptible de générer un meilleur équilibre entre nations fortes et faibles et de mieux répondre à leurs besoins. Au cœur de ce débat, on retrouve l'une des plus importantes questions de l'histoire du système interaméricain, celle du droit des nations à intervenir en territoire étranger.

À ce sujet, les États-Unis tiendront un double discours. Avec la Doctrine Monroe, comme nous l'avons vu, ils s'étaient appliqués à tenir l'Europe à l'écart. En ce sens, les États-Unis se prononcent contre l'intervention. Mais nous avons vu aussi qu'avec le Corollaire Roosevelt, l'intervention américaine en Amérique latine devient non seulement un droit, mais une obligation. Quant au droit international traditionnel, que les États-Unis font valoir avec tant d'acharnement, il permet à toute nation de défendre les droits et intérêts de ses citoyens situés à l'étranger. En d'autres termes, les États-Unis s'accordaient unilatéralement un droit d'intervention (corollaire Roosevelt et droit international) qu'ils refusaient à l'Europe (Doctrine Monroe), privant du même coup l'Amérique latine de la possibilité de s'en défendre par une alliance extra-continentale. Aussi rejetèrent-ils d'emblée les principes des doctrines Drago⁷ («public debt gives no place for armed intervention, and less still to the material occupation of the soil of American nations by a European power»⁸) et Calvo («a nation has not, nor recognizes in favor of foreigners, any other obligation or responsibilities than those which in favor natives are established, in like cases, by the constitution and the laws.»⁹).

Les pays d'Amérique latine tentèrent donc de contrecarrer les effets de la politique extérieure américaine en participant aux instances internationales qui à l'époque, commençaient à émerger. En adhérant à la Ligue des nations, par exemple, ils espéraient se libérer de la tutelle des États-Unis. Mais avec l'ajout de l'Article XXI de la Convention de la Ligue, affirmant la préséance des engagements et ententes régionales «telles que

⁷ Du nom du ministre des Affaires extérieures argentin M. Luis M. Drago.

⁸ Cité dans CONNELL-SMITH, 1966: 48.

⁹ Cité dans MECHAM, 1967: 54.

la Doctrine Monroe»¹⁰, il devint évident qu'il s'agissait là de vains espoirs. Ils voulurent aussi créer des mécanismes parallèles (une Cour américaine de justice, une Ligue des nations américaines) qui puissent faire contrepoids à une Union entièrement dominée par les États-Unis. Mais ces derniers voyaient ces projets d'un bien mauvais oeil et contribuèrent activement à leur rejet ou à leur échec¹¹. On s'entendit toutefois, au cours de la troisième conférence (Rio de Janeiro, 1906), sur la création d'une Commission américaine de juristes qui allait par la suite prendre une importance toute particulière.

En plus de se voir privés de la possibilité d'utiliser les recours internationaux pour se défendre contre les États-Unis, les pays d'Amérique latine durent aussi renoncer à exprimer leurs revendications dans le cadre même de l'Union. En effet, dès la troisième Conférence des républiques américaines, le secrétaire d'État américain Elihu Root prit soin de s'assurer que les questions politiques seraient évitées, privant ainsi les pays d'Amérique latine des moyens de critiquer l'attitude des États-Unis et de défendre le principe de la souveraineté des États. (CONNELL-SMITH, 1966 : 49; MECHAM, 1967 : 63)

Mais ces dispositions ne suffirent pas à éviter la détérioration des discussions lors de la Conférence de Santiago de Chile, et encore moins lors de celle de La Havane. En effet, au cours de la Conférence de 1928, un important conflit survint lorsque la Commission des juristes de Rio présenta un projet de loi interdisant «the occupation of any part of an American republic's territory by another State, even temporarily or with its consent.» (Cité dans CONNELL-SMITH, 1966 : 63) Il s'agissait là du principe de non-intervention. Bien entendu, les États-Unis maintinrent leur position traditionnelle :

We want no aggression (...). Now what is the real difficulty ? Let us face the facts. The difficulty (...) is not of any external aggression. It is an internal difficulty (...) What are we to do when government breaks down and American citizens are in danger of their lives ? (...) Now it is a principle of international law that in such a case a government is fully justified in taking action - I would call it interposition of a temporary character- for the purpose of protecting the lives and

¹⁰ Pourtant, tant aux États-Unis qu'en Amérique latine, la Doctrine Monroe était considérée non pas comme une entente régionale, mais bien comme une politique nationale.

¹¹ Les États-Unis jouèrent un rôle très actif dans la dissolution de la Cour permanente de justice centraméricaine qui avait été mise sur pied à la suite de la Conférence des États Centraméricains tenue à Washington en 1907, par exemple.

properties of its nationals. I could say that that is not intervention. (...) International law cannot be changed by the resolutions of this Conference... The rights of nations remain, but nations have duties as well as rights. (C. E. Hugues [1928], cité dans MECHAM, 1967: 104)¹²

Cette argumentation fut loin de satisfaire les représentants latino-américains. D'abord, si le droit international devait prévaloir, pourquoi les États-Unis refusaient-ils que les gouvernements européens puissent aussi l'invoquer pour défendre leurs citoyens en Amérique ? Ensuite, s'il s'agissait simplement du droit d'une nation à protéger les intérêts de ses citoyens, pourquoi les États-Unis s'étaient-ils permis d'intervenir, à plusieurs reprises, alors que ces intérêts n'étaient pas menacés ? Enfin, s'il ne s'agissait que «d'interpositions temporaires», pourquoi certaines d'entre elles avaient-elles perduré aussi longtemps? (CONNELL-SMITH, 1966 : 69)

On assiste donc, au cours de la première phase du système interaméricain, à la montée de la frustration et du mécontentement chez les Latino-américains. La Ligue des nations, qui aurait pu leur offrir plus de sécurité qu'une association exclusivement américaine, s'était révélée inefficace. La Première Guerre mondiale avait laissé aux États-Unis une Amérique latine plus vulnérable et dépendante que jamais. Sur toute question relative à l'indépendance des républiques, les États-Unis s'étaient montrés intraitables. Or ils contrôlaient, à l'époque, jusqu'à la structure même de l'Union. Car comme le fait remarquer W. Manger : «With its seat in Washington, its membership limited to their diplomatic representatives there, the Secretary of States its Chairman, and another United States citizen its Director General, the Pan American Union did indeed resemble a colonial office.» (MANGER, 1961: 33)

Enfin, si pour échapper au contrôle des États-Unis, les pays d'Amérique latine auraient dû faire preuve d'une cohésion infaillible, ce ne fut pas le cas. Lors de la Conférence de La Havane, par exemple, peu de républiques osèrent se prononcer ouvertement contre l'interventionnisme des États-Unis. Il faudra donc attendre encore quelques années pour voir l'Amérique latine unie par une même cause. Pour l'heure, les nombreux conflits d'intérêts constituaient autant d'obstacles à la concrétisation d'une solidarité latino-américaine.

¹² Les soulignés sont nôtres.

En somme, au terme de cette première phase, l'Amérique latine était plus faible et mécontente que jamais. Mais les États-Unis y avaient-ils vraiment trouvé leur compte ? Les conférences de Mexico (1901-1902), Rio de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Santiago de Chile (1923) et de La Havane (1928) avaient-elles produit les résultats escomptés ? Il est vrai que sur le plan institutionnel, cette période avait été fructueuse. Pourtant, sur les questions de fond, peu de progrès avait été effectué et certains des objectifs principaux du projet panaméricain initié par les États-Unis n'avaient toujours pas été atteints. Sur la question de l'instauration d'un mécanisme de règlement des différends, par exemple, les nombreuses propositions émises au fil des conférences n'avaient engendré aucun engagement concret. Les ententes bilatérales s'étaient multipliées, mais un mécanisme cadre capable d'assurer leur coordination faisait toujours défaut. Quant aux questions économiques et financières, elles demeuraient, malgré la tenue d'une Première Conférence financière panaméricaine (1915), à peu près intactes. (CONNELL-SMITH, 1966: 72-74; MECHAM, 1967: 105)

Quand ces lacunes commenceront à soulever de sérieux problèmes, quand l'intervention au Nicaragua¹³, purement politique, suscitera l'indignation de la population civile et du Congrès américains, les États-Unis se verront forcés de revoir leur politiques extérieure et d'opérer un changement.

1.4. La politique du «bon voisinage» («Good neighbour» policy)

Le changement se produira dès l'arrivée de Herbert Hoover à la présidence des États-Unis. En 1931, il évite d'intervenir à Cuba et au Panama. En 1932, il retire les marines américains du Nicaragua et prépare le retrait de ceux postés à Haïti. Pourtant, en Amérique latine, Hoover restait impopulaire : en pleine période de dépression, il avait augmenté les tarifs douaniers américains (Smoot-Hawley Act) et s'était systématiquement refusé à l'attribution d'une aide économique. La transition qui commençait à s'opérer passa donc pratiquement inaperçue. (ATKINS, 1977: 97; CONNELL-SMITH, 1966: 78-79; FAGG, 1982: 45) Ce n'est qu'avec le lancement de la politique du bon voisinage de Frank D. Roosevelt que l'Amérique latine se laissera convaincre que Washington avait bel et bien adopté une attitude nouvelle.

¹³ Plus qu'une intervention, il s'agissait d'une véritable occupation.

C'est qu'avec l'administration Roosevelt, le gouvernement américain prend enfin des engagements concrets... et non les moindres. Lors de la septième Conférence de Montevideo (1933), Cordell Hull, en tête de la délégation américaine, signe la Convention sur les droits et obligations des États présentée à la Havane par la Commission interaméricaine des juristes quelques années auparavant qui comme nous l'avons vu, établissait le principe de non-intervention. Mais il ne s'agissait là que d'un premier pas : les États-Unis avaient signé la Convention sous réserve des ententes précédemment contractées et du droit international traditionnel. Leur «droit» à l'intervention unilatérale restait donc intacte. Le changement réel allait survenir lors de la Conférence pour le maintien de la paix de 1936 (Buenos Aires). À cette occasion, les États-Unis présentèrent une Convention sur le maintien, la préservation et le rétablissement de la paix, accompagnée d'un Protocole additionnel relatif à la non-intervention. Or ce Protocole annulait les réserves émises à Montevideo. Par ce geste, les États-Unis signifiaient donc qu'ils étaient enfin prêts à reconnaître pleinement le principe de non-intervention (CONNELL-SMITH, 1966 : 90-98; FAGG, 1982 : 54, MANGER, 41; MECHAM, 1967: 132)¹⁴.

Pourquoi ce soudain changement de cap ? Il faut d'abord rappeler qu'à l'époque, le système interaméricain était en pleine crise. Si à la Havane, les choses s'étaient très mal déroulées, elles se compliquèrent encore davantage à Montevideo. Le délégué mexicain J. M. Puig Casauranc¹⁵, par exemple, propose un moratoire sur la dette, condamne la Doctrine Monroe avec virulence et recommande la reconnaissance du gouvernement Grau¹⁶. Les accusations se multiplient ¹⁷: la méfiance des Latino-américains envers les États-Unis est à son apogée. Et puisque les représentants d'Amérique latine avaient justement compté sur le système interaméricain pour faire contrepoids à la domination

¹⁴ Du même coup, les États-Unis reconnaissent aussi la Doctrine Calvo, le principe de la reconnaissance des gouvernements en place et celui de l'égalité juridique des États.

¹⁵ Lors de cette même conférence, Casauranc fit aussi une déclaration bien prophétique en affirmant que désormais, le système interaméricain devrait se pencher sur des problèmes d'ordre économique. Cette idée allait prendre une très grande importance dans le contexte d'après-guerre.

¹⁶ Sous les pressions de Cordell Hull, le gouvernement américain s'était refusé à reconnaître la légitimité du nouveau gouvernement cubain.

¹⁷ Les critiques proviennent surtout du Mexique, de Cuba et de l'Argentine.

des États-Unis, leur confiance en ce système avait été fortement ébranlée par la contradiction entre les objectifs de départ et la réalité concrète. (CONNELL-SMITH, 1966: 86-90; FAGG, 1982: 49-50)

Cette crise, le gouvernement américain devait absolument la régler. En effet, la situation internationale s'étant détériorée, les États-Unis ne pouvaient plus assumer les conséquences du ressentiment qu'ils suscitaient. À l'approche de la guerre, la nationalisation des compagnies de pétrole du Mexique et de Bolivie, notamment, les invite à réfléchir : dans l'éventualité d'un conflit international, l'approvisionnement en ressources naturelles devait absolument être assuré. De plus, l'Europe gagnait du terrain en Amérique, principalement dans deux des domaines privilégiés par les États-Unis : dans celui du commerce et dans celui du maintien de la paix et de la stabilité.

En effet, les relations commerciales entre les pays de l'Axe et ceux de l'Amérique latine s'étaient intensifiées. De plus, les guerres de Leticia (Colombie/Pérou) et de Chaco (Bolivie/Paraguay) avaient démontré la faiblesse du système interaméricain en matière de règlement des différends et on avait dû recourir à la Ligue des nations¹⁸. Pour les États-Unis, cette «entrave à la Doctrine Monroe» était d'autant plus embarrassante qu'elle avait soulevé les questions de la définition de l'Union dans le cadre du système international qui prenait forme (lien entre l'Union et les autres organisations internationales) et de la possibilité d'accueillir des observateurs non européens lors des conférences. (ATKINS, 1977: 356-357; CONNELL-SMITH, 1966: 84; MECHAM, 1967: 110) À ces problèmes s'ajoute celui de l'importante pénétration de la propagande idéologique en provenance des pays de l'Axe en Amérique latine.

La stratégie s'imposait donc d'elle même. Il fallait établir de nouvelles ententes commerciales, stimuler le développement d'un mécanisme efficace de règlement des différends et surtout, neutraliser l'Amérique. Bref, il fallait restaurer une solidarité américaine qui ne pouvait être obtenue, nous allons le voir, qu'au prix d'une reconnaissance du principe de non-intervention, dans le plein sens du terme.

¹⁸ Les pays concernés n'avaient pas signé les mêmes ententes interaméricaines de règlement, alors que tous faisaient partie de la Ligue des nations.

Dans l'affaire cubaine de 1933, les États-Unis avaient tenté de montrer à l'Amérique latine leur intention de s'abstenir d'intervenir. Les marines américains envoyés à proximité de l'île ne débarquèrent pas. Mais les pays latino-américains allaient s'empresse de signifier à Roosevelt qu'une semi-intervention, c'était encore une intervention. S'il n'y avait pas eu usage de force, il y avait eu *démonstration* de force, et donc menace. Aussi, la politique de non-reconnaissance avait été employée pour faire tomber un gouvernement que les États-Unis n'approuvaient pas. Quand s'ouvrit la Conférence de Montevideo, peu de temps après, les délégués latino-américains étaient bien décidés à obtenir des États-Unis un engagement clair et complet. Les déclarations de bonne volonté ne suffiraient pas.

Les États-Unis devaient donc, s'ils voulaient atteindre leurs objectifs, accorder à l'Amérique latine ce dont elle se réclamait. En d'autres termes, pour des raisons stratégiques, les États-Unis devaient reprendre un contrôle qu'ils ne pouvaient plus imposer. Il leur faudrait donc le négocier. Aussi, à Buenos Aires, la signature prit-elle l'allure d'un marché. Le Protocole additionnel relatif à la non-intervention fut présenté, comme nous l'avons vu, avec la Convention sur le maintien, la préservation et le rétablissement de la paix. Or dans cette dernière, on retrouve les principes d'action collective, de responsabilité collective :

The High Contracting Parties declare inadmissible the intervention of any of them, directly or indirectly, and for whatever reason, in the internal or external affairs of any other Parties. The violation of the provisions of this Article shall give rise to mutual consultation, with the object of exchanging views and seeking methods of peaceful adjustment.

(...) In the event of an international war outside America which might menace the peace of the American Republics, such consultation shall also take place to determine the proper time and manner in which the signatory States, if they so desire, may eventually cooperate in some action tending to preserve the peace of American Continent. (Cité dans CONNELL-SMITH, 1966: 97-98)

L'acceptation du principe de non-intervention par les États-Unis fut donc conditionnelle à l'introduction, au sein du système interaméricain, d'une nouvelle formule consultative destinée à favoriser l'*action collective*. On abandonnait l'intervention unilatérale, mais on demandait en échange un engagement à l'intervention collective. Il s'agissait là d'un tournant significatif dans l'histoire des relations interaméricaines. Un important compromis venait d'être effectué : «(...) the correlative of

unilateral nonintervention is collective intervention whenever the peace and security of the Continent are threatened.» (MANGER, 1961 : 95)¹⁹

La politique du bon voisinage du président Roosevelt avait donc connu un certain succès : les relations interaméricaines s'étaient améliorées et les principes de non-intervention, d'égalité juridique des États et de consultation avaient été reconnus. De plus, certaines mesures avaient été entreprises pour favoriser la coopération commerciale. Une Banque Import-Export avait été mise sur pied et l'Acte sur les ententes commerciales réciproques (Reciprocal Trade Agreements Act) permettait aux pays de signer, sur une base bilatérale, des ententes sur la réduction de tarifs. Enfin, les nations américaines s'étaient entendues sur l'idée de déclarer, en cas de conflit européen, la neutralité des pays d'Amérique. Ces succès étaient pourtant limités : en dépit des mesures entreprises, les échanges commerciaux interaméricains restèrent relativement stables et les liens économiques entre l'Amérique latine et les pays d'Europe étaient toujours très importants. De plus, les Latino-américains, pour qui l'ennemi principal était les États-Unis, avaient peine à voir en quoi le nazisme pouvait constituer une menace plus redoutable. Pourtant, les bases d'une éventuelle coopération interaméricaine avaient bel et bien été jetées. Aussi, quand le conflit éclata finalement en Europe et que la collaboration interaméricaine se fit nécessité, le rapprochement qui la rendrait possible s'était déjà opéré.

1.5 . La Seconde Guerre mondiale

Nous avons vu que pour les États-Unis, le renforcement du système interaméricain répondait à un besoin stratégique. À la veille de la Seconde Guerre mondiale, ce besoin devient de plus en plus pressant : il faut faire en sorte que l'Amérique latine demeure une source sûre d'approvisionnement et surtout, une alliée en matière de défense. Car s'ils n'avaient aucun besoin que les gouvernements latino-américains s'engagent à participer activement aux entreprises militaires, les États-Unis devaient toutefois s'assurer de leur collaboration pour instaurer leurs bases sur l'ensemble du territoire continental

¹⁹ Il faut souligner qu'un autre élément important vient corroborer cette thèse : alors qu'à l'origine, le principe de non-intervention tel qu'établi dans la Convention sur les droits et obligations des États voulait qu'aucun État ne puisse intervenir dans les affaires d'un autre État. Mais la formulation «from any State» fut changée pour celle de «from any one State». Il y avait donc aussi compromis sur le principe de non-intervention même.

et pour enrayer la subversion idéologique interne. Aussi le principe de neutralité tel qu'envisagé lors de la première Rencontre de consultation des ministres des Affaires extérieures des républiques américaines²⁰ qui eut lieu à Panama en 1939 comprend-il deux aspects importants. Il vise à défier toute menace provenant des nations belligérantes, à l'externe comme à l'interne. La Déclaration générale de neutralité présentée par les États-Unis à cette occasion proposera donc l'interdiction de tout acte hostile, de la part des pays d'Europe, à l'intérieur ou à proximité (à 300 milles des rives) du territoire américain ainsi que l'adoption des mesures nécessaires «to eradicate from the Americas the spread of doctrines that tend to place in jeopardy the common inter-American democratic ideal.» (Cité dans MECHAM, 1967: 228)

À Panama, des discussions sur la coopération économique sont également à l'ordre du jour. Mais ici encore, les divergences d'intérêts refont surface : alors que les États-Unis veulent assurer leur approvisionnement en ressources naturelles tout en empêchant les exportations latino-américaines vers l'Europe, les pays d'Amérique latine espèrent surtout obtenir de leur puissant voisin du Nord l'assurance qu'ils seraient dédommagés pour les conséquences néfastes que la guerre européenne ne manquerait pas d'avoir sur leur économie. Sur cette question, le représentant américain Sumner Welles s'entête. La délégation des États-Unis refusera tout engagement concret en matière d'aide économique, renvoyant systématiquement les questions qui en relèvent à un comité aviseur chargé d'étudier les problèmes liés à la coopération économique et financière ²¹.

Lors de la seconde Conférence des ministres des Affaires étrangères des républiques américaines (La Havane, 1940), les thèmes de la neutralité, du règlement des différends et de la coopération économique sont de nouveau abordés. Avec l'Acte de La Havane, de nouvelles mesures destinées à combattre la subversion interne sont

²⁰ Cette première conférence marque le coup d'envoi d'un nouveau type de consultation au sein du système interaméricain. En effet, lors de la Conférence de Lima de 1938, les pays américains s'étaient mis d'accord pour adopter certaines mesures et mécanismes de consultation plus souples dans l'éventualité d'une guerre en Europe. C'est ainsi qu'ils résolurent de donner à tout État américain la possibilité de convoquer une Réunion des ministres des affaires étrangères à sa seule demande.

²¹ Pendant des années, les représentants des États-Unis ont retardé l'attribution d'aide économique en demandant que les questions qui y étaient liées soient d'abord étudiées par le Comité aviseur. Cette pratique leur a permis d'alimenter les espoirs des pays latino-américains qui, pour cette raison, se sont montrés plus enclins à collaborer.

adoptées²², un Comité interaméricain pour la paix établi à Washington est chargé de veiller au règlement pacifique des conflits (Résolution XIV), etc. (MECHAM, 1967; 228, 327)

Pour des raisons d'efficacité, on est contraint d'abandonner, au cours de cette période, la règle voulant qu'au sein du système interaméricain, les décisions soient prises à l'unanimité. Pendant la guerre, en dépit des progrès qui avaient été effectués lors de la mise en application de la politique du bon voisinage, d'importants conflits continuent de mettre en péril la solidarité interaméricaine. Sur la question de la neutralité, par exemple, États-Unis et pays latino-américains n'arrivent pas à s'entendre. Les États-Unis souhaitent l'adoption du principe de non-transfert (selon lequel aucune colonie Européenne située en territoire américain ne peut être transférée à une autre nation non américaine), l'accès à l'ensemble du territoire américain (notamment, en assurant le règlement des conflits qui opposaient les nations américaines les unes aux autres²³) et la collaboration des gouvernements dans la lutte à la subversion.

Mais les pays d'Amérique latine voient les choses autrement. Pour eux, la règle de non-transfert n'était ni plus ni moins que la réitération de la Doctrine Monroe et s'apparentait davantage à un acte de provocation qu'à une mesure de neutralité. De plus, ils craignaient d'être associés à l'attitude des États-Unis, dont la neutralité n'était que rhétorique.²⁴ Enfin, l'expérience du passé les avait amenés à craindre la présence de l'armée américaine sur leur territoire. Les États-Unis éprouaient donc des difficultés considérables à parvenir à leurs fins²⁵. L'Argentine, notamment, se montrait particulièrement réticente à la consolidation d'une «solidarité» américaine. Les États-Unis se virent alors dans l'obligation d'*acheter* la collaboration des pays latino-américains.

²² La résolution VII de l'Acte de La Havane prévoit des contrôles migratoire et policier, l'adoption d'un système pénal d'urgence et l'interdiction de toute activité de nature politique pour les individus, groupes et partis étrangers.

²³ La guerre entre le Pérou et l'Équateur, par exemple, avait retardé l'instauration des bases militaires américaines dans les Îles Galapagos.

²⁴ Dans les faits, les États-Unis agissent clairement en faveur des Alliés.

²⁵ À preuve, les difficultés éprouvées par le gouvernement américain à convaincre l'Amérique latine d'adopter un attitude «solidaire» lors de l'attaque de Pearl Harbour, par exemple.

L'objet du marchandage allait être l'aide économique. Les accords présentés à La Havane, la Convention pour l'administration des colonies et la Déclaration d'assistance réciproque, ne requéraient pas que les actions entreprises soient approuvées à l'unanimité : «One or more signatories could act under them, and this in practice meant the United States and those Latin American countries willing to support her.» (CONNELL-SMITH, 1966: 116) Pour inciter les pays d'Amérique latine à collaborer avec eux, les États-Unis mirent donc à leur disposition une série d'avantages économiques (prêts-baux, crédits de la Banque import-export, mise sur pied d'un Bureau pour la coordination des relations commerciales et culturelles interaméricaines²⁶, etc.) dont ils ne pourraient bénéficier, sur une base bilatérale, qu'à la condition de faire preuve de bonne volonté et de se montrer prêts à fournir leur «effort de guerre»²⁷. Ainsi, la résolution XV (Assistance réciproque et coopération pour la défense des nations des Amériques) adoptée à la Havane allait devoir encadrer les diverses ententes d'assistance réciproque bilatérales qui seraient négociées par la suite : «All the signatory nations, or two or more of them, according to circumstances, shall proceed to negotiate the (...) complementary agreements so as to organize cooperation for defense and the assistance that they shall lend each other in the event of aggressions...» (MECHAM, 1967: 188)

À l'intervention armée à laquelle s'étaient adonnés les États-Unis au cours des années précédentes succédait donc maintenant une autre forme d'interventionnisme, tout aussi efficace, basée sur le principe de réciprocité. Pour obtenir ce qu'ils voulaient, les États-Unis étaient allés chercher l'appui des pays d'Amérique latine sur le principe de l'action collective. Dans les faits, cependant, ils demeuraient libres, grâce aux ententes bilatérales et au pouvoir de conviction d'une aide économique qu'ils étaient seuls à pouvoir accorder, d'agir selon leur seule volonté.

²⁶ Dirigé par Nelson A. Rockefeller, ce Bureau devait étudier les questions relatives au développement économique, à l'assistance technique, au transport, à l'éducation, à la santé publique et aux échanges culturels.

²⁷ Le plus souvent, l'aide économique était doublée d'autres formes d'appui destinées à combattre la subversion interne : l'armement et la collaboration des services de renseignements secrets américains.

Parallèlement à ces événements, un changement progressif dans l'attitude des États-Unis face au reste du monde vint également influencer le cours de l'évolution du système interaméricain. En effet, plus la paix approchait, plus la puissance qui avait été acquise par les États-Unis pendant les années de guerre devenait évidente. Or cette puissance avait amené les États-Unis à participer de plus en plus activement à l'organisation du système international d'après-guerre. Lors de la Conférence de Dumbarton Oaks, dont l'objectif était d'établir les bases de ce système, les pays d'Amérique latine ne furent ni consultés, ni invités. Cette situation avait provoqué d'autant plus de frustration parmi les petits pays d'Amérique que les résultats de la Conférence internationale risquaient de les affecter de près. En effet, il y avait été établi que les systèmes de défense régionaux devaient être subordonnés au Conseil de sécurité de l'ONU. Or, sur ce Conseil de sécurité, siègeraient les États-Unis, qui y détiendraient un droit de veto. Une telle disposition revenait donc à rétribuer aux États-Unis le droit à l'intervention unilatérale contre lequel les pays d'Amérique latine avaient lutté pendant tant d'années. Décidément, une discussion s'imposait. Aussi les pays d'Amérique latine pressèrent-ils les États-Unis d'assister à une Rencontre de consultation qui devait avoir pour objectif de définir le système interaméricain à la lumière de la Conférence de Dumbarton Oaks. (CONNELL-SMITH, 1966: 130; MECHAM, 1967: 10; STOETZER, 1993: 25-26)

Ainsi, la guerre qui s'achevait avait profondément transformé le contexte dans lequel le système interaméricain devrait évoluer. D'une part, elle avait laissé l'Amérique latine dans une situation économique fort délicate. D'autre part, elle avait changé les règles du jeu en ce qu'elle avait fait émerger le besoin d'établir, au niveau international, un système de coopération qui devait assurer la paix entre les nations. Il fallait donc maintenant redéfinir le système interaméricain dans le cadre d'un système plus vaste. Mais entre les pays d'Amérique, les rapports de forces, eux, n'avaient pas changé : ils s'étaient même accentués et les divergences d'intérêts semblaient plus prononcées que jamais.

C'est dans ce contexte que l'OEA fut mise sur pied. Aussi, sa création fut-elle précédée d'importants débats, que nous aborderons au cours du prochain chapitre.

2 . LES DÉBATS QUI ONT MENÉ À LA CRÉATION DE L'OEA

Jusqu'ici, nous avons tenté de rendre compte, autant que possible, du déroulement chronologique des événements qui marquèrent le système interaméricain depuis les premiers efforts de rapprochement international sur le continent jusqu'à l'approche de la fin de la guerre. Maintenant, le contexte de fin de guerre ayant été défini, nous allons nous pencher sur deux des importantes questions ayant fait l'objet de débats lors de l'institutionnalisation du système interaméricain : l'aide économique destinée à faciliter le passage de la guerre à la paix en Amérique latine et la relation entre le système interaméricain et le système international en émergence.

2.1. L'Amérique latine après la guerre : le débat sur l'aide économique.

Pendant la guerre, Amériques du Nord et du Sud avaient dû renforcer leurs liens commerciaux. Les Américains avaient acheté leurs matières premières à bas prix, en promettant de fournir en retour des biens manufacturés. Or en Amérique latine, on avait de bonnes raisons de s'inquiéter des conséquences économiques que risquait d'engendrer cette forme de collaboration : bien qu'au cours de cette période les exportations américaines vers l'Amérique latine augmentèrent, les États-Unis ne parvinrent jamais à satisfaire la demande des pays latino-américains. Ceux-ci se retrouvèrent donc, au terme des hostilités, avec d'énormes réserves de devises américaines. La guerre finie, les prix allaient être libéralisés, et monter. Le pouvoir d'achat des devises accumulées diminuerait d'autant. (CONNELL-SMITH, 1966: 150; MECHAM, 1967: 257-258)

Pour faire face à de telles pertes économiques, les pays d'Amérique latine avaient besoin d'aide. En effet, l'Amérique latine ne pouvait compter sur ses propres moyens pour se sortir de la crise qui l'attendait puisque des moyens, elle n'en avait plus : la structure de sa production avait été pervertie par le contexte de guerre et il lui faudrait du temps pour retrouver, en temps de paix, le chemin de la productivité. De plus, le conflit européen avait eu pour effet de lui faire perdre l'accès aux marchés non américains.

Mais si les gouvernements d'Amérique latine comptaient bien être dédommagés pour les services rendus, les Américains, eux, envisageaient le problème tout autrement.

D'abord, il fallait bien admettre que si l'Amérique latine éprouvait quelque difficulté, son malheur ne se comparait en rien à celui de l'Europe dévastée. Elle devrait donc attendre son tour. Son tour vint, et les États-Unis se montrèrent disposés à octroyer l'aide promise. Petit détail cependant, cette aide devrait passer non pas par les gouvernements, mais bien par le secteur privé. Car pour les dirigeants américains, bien entendu, « (...) it would be contrary to our traditions to place our government's public funds in direct and wasteful competition with private funds.» (Dean Acheson [1949], cité dans CONNELL-SMITH: 156) Il revenait donc aux pays latino-américains de rendre leurs économies plus attrayantes pour les investissements étrangers et d'ouvrir leurs marchés. (CONNELL-SMITH, 1966: 154; FAGG, 1982: 77-78; MECHAM, 359-360)

Il y avait donc un profond conflit entre deux conceptions différentes de l'aide économique : alors que les États-Unis cherchaient à faire correspondre l'aide économique à leurs intérêts nationaux en encourageant le développement des conditions favorables à leurs investissements à l'étranger, les pays d'Amérique latine considéraient que seule l'attribution de fonds publics pouvait rendre justice aux sacrifices fournis lors de la guerre. Ce conflit reflétait aussi deux visions diamétralement opposées du rapport entre développement économique et démocratie. En effet, pour les États-Unis, les pays d'Amérique latine devaient mettre en place les institutions démocratiques qui assureraient la stabilité politique nécessaire aux investissements étrangers²⁸. Les Latino-américains, pour leur part, étaient d'avis que toute tentative d'instaurer la démocratie resterait vaine si elle n'était appuyée de l'aide économique adéquate.

Pendant des années, les représentants des États-Unis évitèrent de formuler clairement leur position sur la question de l'aide économique. Sans doute comptaient-ils s'assurer ainsi une plus grande collaboration des pays latino-américains. Ce n'est que quelques années après la guerre qu'on commença à comprendre qu'outre certains avantages octroyés dans le cadre d'ententes bilatérales (en l'occurrence, destinées à renforcer, au nom de la démocratie, la ferveur anticommuniste des régimes les plus autoritaires), l'aide économique se résumerait au renforcement du réseau des entreprises

²⁸ Les Américains eurent tôt fait de démontrer que par «démocratie», ils entendaient plutôt «anticommunisme».

américaines en Amérique latine²⁹. Pour les dirigeants des États-Unis, les objectifs du système interaméricain devaient être limités à des questions de défense. Ainsi, bien que la Charte de l'OEA de 1948 reconnaisse que la «coopération économique est essentielle au bien-être commun et à la prospérité des peuples du continent», les questions économiques allaient être reléguées, pour des années encore, au second plan. Aussi les résultats des instruments mis sur pied dans le but de favoriser les intérêts économiques des pays d'Amérique latine, le Conseil économique et social interaméricain (IA-ECOSOC) et la Charte économique des Amériques demeuraient-ils à peu près nuls. Quant au projet de mettre sur pied une Banque interaméricaine de développement, il devrait encore attendre quelques années.

En réponse à l'attitude américaine, et pour la première fois depuis le projet lancé par Bolívar plus d'un siècle auparavant, les pays d'Amérique latine ressentirent le besoin d'unir leurs efforts. Lors de la cinquième séance du Conseil économique et social des Nations unies, le représentant chilien proposa la création d'une Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL³⁰) qui aurait pour mission d'accroître la puissance relative des pays latino-américains au sein de l'économie mondiale. Puisque la recherche de solutions aux problèmes de développement des petits pays d'Amérique ne pouvait se faire dans le cadre du système interaméricain en place, 1948, année de l'institutionnalisation de l'OEA, verrait aussi la création d'une instance parallèle destinée essentiellement à la promotion du développement de l'Amérique latine³¹.

Mais quand s'ouvrit la Rencontre de consultation de Mexico en 1945, les intentions de l'administration américaine n'étaient pas encore connues. Ce qu'on savait, toutefois, c'est que les États-Unis détenaient une place de toute première importance au sein du système international qui prenait forme et qu'ils risquaient donc de se désintéresser de l'Amérique. Dans lequel cas, les pays d'Amérique latine perdraient toute chance

²⁹ Plus précisément, c'est lors du discours d'ouverture de la Conférence de Bogota du président Marshall que les illusions furent dissipées.

³⁰ En 1984, la CEPAL allait devenir la CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes). Pour des années à venir, l'intégration économique des pays d'Amérique latine serait au cœur de sa mission.

³¹ Au sujet de la création de la CEPAL, voir : SANTA CRUZ, H., «The Creation of the United Nations and ECLAC», *CEPAL Review*, n° 57, décembre 1995, pp. 17-33.

d'obtenir l'aide économique voulue. Il fallait donc définir au plus vite la relation entre les deux niveaux de coopération internationale.

2.2 . Le système interaméricain et l'ordre international d'après-guerre

À la fin de la guerre, le besoin de mettre en place les mécanismes qui allaient assurer la paix entre les nations se fit sentir. Parmi les institutions internationales qui furent créées à cet effet, l'Organisation des Nations unies devait avoir pour mandat d'assurer la coopération des pays en matière de sécurité. Comme nous l'avons vu, elle devait aussi avoir préséance, selon les dispositions convenues lors de la Conférence de Dumbarton Oaks, sur les systèmes de sécurité régionaux. Ainsi, toute action entreprise en matière de sécurité devait au préalable avoir été autorisée par les Nations unies.

La prédominance du système international sur les systèmes régionaux convenait aux États-Unis. D'abord, elle aurait pour effet de contrecarrer la formation d'une sphère d'influence soviétique en Europe de l'Est. Ensuite, depuis la fin de la guerre, certains membres de l'administration américaine avaient tendance à considérer les systèmes international et régionaux comme des entités antagoniques : l'heure était à la création d'un ordre international auquel les entités nationales et régionales devaient être soumises. Mais les dispositions de Dumbarton Oaks étaient loin de correspondre aux principes indépendantistes des Latino-américains. Autrefois, ils avaient voulu se protéger des États-Unis en cherchant à intensifier leurs relations avec les puissances extra-contininentales. Au lendemain de la guerre cependant, les choses avaient changé. Sur la scène internationale, là où les États-Unis venaient de s'imposer avec force, les pays d'Amérique latine ne détenaient aucun pouvoir (au Conseil de sécurité de l'ONU, ils n'obtinrent même pas un siège permanent). Dans ces circonstances, il était préférable que leurs relations avec leur puissant voisin soient régies par le cadre d'un système interaméricain qui au moins, offrait la protection des principes de l'égalité juridique des États et de non-intervention.

C'est le Sénateur Arthur Vandenberg qui, en élaborant les articles 51 et 52 de la Charte des Nations unies, sut définir les termes du compromis. L'article 51 stipulait que :

Nothing (...) impairs the inherent right of individual or collective self-defense if an armed attack occurs against a member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. (Cité dans MECHAM, 1967: 273)

Quant à l'article 52, il prévoyait l'autonomie des systèmes régionaux en matière de règlement des conflits. Lors de la Conférence sur les problèmes de la guerre et de la paix de Mexico, en 1945, les pays d'Amérique latine obtinrent donc des États-Unis qu'ils s'engagent à défendre, à la Conférence de San Francisco qui aurait lieu quelques mois plus tard, l'autonomie du système de sécurité interaméricain pour les cas d'agression armée et de conflits intra-continentaux. Restait maintenant à assurer qu'il y aurait bel et bien, le cas échéant, un système de sécurité interaméricain en fonction.

À cet effet, l'Acte de Chapultepec qui fut adopté à Mexico figure parmi les plus importantes ententes de l'histoire du système interaméricain : les républiques américaines venaient de s'engager, en proclamant les principes d'assistance réciproque et de solidarité américaine, à résister conjointement (avec définition des sanctions diplomatiques, économiques et militaires à adopter³²) à toute attaque armée perpétrée envers l'une d'entre elles et ce, quelle que soit la provenance de cette attaque (il pouvait donc s'agir d'une résistance à un agresseur intra-continentale). L'Acte ne devait demeurer en vigueur que jusqu'à la fin de la guerre mais les républiques américaines se mirent d'accord pour se réunir de nouveau, une fois la guerre terminée, pour adopter un traité permanent de défense collective. Il faudra toutefois attendre la fin de la querelle qui opposait depuis longtemps les États-Unis et l'Argentine pour que s'ouvre enfin, en 1947, la Conférence interaméricaine pour le maintien de la paix et de la sécurité continentales et que soit signé le Traité de Rio.

Sur le plan du règlement des conflits, maintenant, le Comité juridique interaméricain fut chargé d'élaborer un système visant à assurer la paix interaméricaine. Ce Comité devait aussi se voir attribuer pour tâche de codifier les principes dans les domaines des droits humains et sociaux. En somme, au terme de la Conférence de Mexico, on avait des engagements en matière de sécurité et de règlement des conflits et

³² Il faut préciser toutefois que si l'Acte de Chapultepec comprend des mesures de sanction, il ne prévoit aucun mécanisme pour assurer leur mise à exécution.

on avait des principes. On avait aussi, et surtout, l'assurance que les systèmes international et régional pourraient être à la fois autonomes et complémentaires. On pouvait donc passer à l'institutionnalisation du système interaméricain.

3. L'INSTITUTIONNALISATION : DES PRINCIPES, UN MANDAT

L'historique des relations entre pays d'Amérique latine et États-Unis démontre clairement que le système interaméricain repose sur un ensemble de compromis. Des forces, inégales il est vrai, ont été amenées à s'affronter sans cesse. Depuis les premiers temps, la dynamique est restée la même : action des États-Unis, mécontentement latino-américain, détérioration du système régional, convergence des intérêts nationaux des États-Unis et des avantages du régionalisme, compromis américain, émergence de principes et renforcement du système interaméricain.

Les principes de la *souveraineté des États* et de la *non-intervention* énoncés dans les articles 1, 19 et 29 de la Charte de l'OEA, par exemple, tout comme celui de l'*égalité juridique des États*, représentent l'aboutissement de la longue lutte des pays latino-américains pour se protéger de la domination des États-Unis³³. Ils sont également le produit de la volonté de ces derniers de maintenir en vie le système interaméricain : la dégradation des relations internationales en Europe avait contraint les pays d'Amérique à améliorer les leurs.

Mais si ce compromis témoigne d'une rupture dans la politique extérieure des États-Unis envers l'Amérique latine (le passage de l'interventionnisme outrancier qui avait caractérisé les débuts du système interaméricain à la politique du bon voisinage de F. D. Roosevelt), il faut toutefois rappeler qu'il n'a pu survenir que parce qu'au même moment, étaient introduites les notions d'*action* et de *responsabilité collectives*.

En effet, les principes de *responsabilité collective* et de *réciprocité* ont permis aux États-Unis de concéder à l'Amérique latine, pour la sauvegarde du système

³³ Selon plusieurs auteurs, la reconnaissance du principe de non-intervention représente même le plus grand succès politique des pays d'Amérique latine (CONNELL-SMITH, 1966; MANGER, 1961; FAGG, 1986).

interaméricain, l'engagement en matière de non-intervention qu'elle réclamait, sans toutefois réduire de façon significative leur contrôle sur le déroulement des événements continentaux. L'intervention ne se ferait plus de façon unilatérale, mais de façon collective. Or les États-Unis disposaient de nombreux moyens d'influencer l'attitude des dirigeants latino-américains, dont le plus important était sans doute l'attribution d'une aide économique. L'abandon de la pratique d'un interventionnisme unilatéral, tant qu'il s'accompagnait de l'engagement des nations américaines à entreprendre des actions collectives, ne représentait donc qu'une concession bien limitée.

Ainsi, s'ils avaient été élaborés dans le but de restreindre les abus de pouvoir des États-Unis, les principes adoptés lors de la création de l'OEA n'eurent pas pour effet de diminuer leur puissance relative au sein du système interaméricain. De même le mandat de l'OEA refléterait-il la suprématie des États-Unis en Amérique : il répondrait essentiellement aux priorités des États-Unis en matière de défense et reléguerait les besoins économiques des pays d'Amérique latine au second plan :

- 1) Renforcer la paix et la sécurité sur le continent ;
- 2) Prévenir les causes possibles de différends et assurer le règlement pacifique des conflits pouvant opposer les nations américaines les unes aux autres ;
- 3) Parer à l'action commune en cas d'agression ;
- 4) Chercher des solutions aux problèmes politiques, juridiques et économiques pouvant survenir;
- 5) Promouvoir, par l'action coopérative, le développement économique, social et culturel des États d'Amérique

Ce mandat et ces principes avaient été forgés par l'histoire d'un système réunissant en son sein une superpuissance en émergence et des nations qui la subissent. Au terme de la guerre, prenait forme un système international plus vaste, dont le système interaméricain allait devoir faire partie. Les États-Unis se trouvaient donc au carrefour de deux systèmes internationaux, compatibles et complémentaires, dont ils allaient pouvoir tirer profit. Ces mêmes mandat et principes allaient maintenant influencer à leur tour le cours des événements à venir.

L'OEA ET SON NOUVEAU MANDAT

No One in the Americas has given up hopes for a World community of nations. We have merely thought the transition from nationalism to universalism could best be accomplished by strengthening first the regional agencies (CARLOS DAVILA (1954), cité dans MECHAM, 1967: 1).

En 1994, lors du premier Sommet des Amériques réunissant à Miami les chefs d'État des 34 pays démocratiques du continent américain, l'OEA se vit accorder un mandat nouveau : celui d'appuyer la mise en place d'un partenariat pour le développement et la prospérité des Amériques basé sur la démocratie, la justice sociale, le développement durable et un mécanisme unique de libre-échange économique. Plus récemment, à Santiago, les négociations portant sur la création de cette zone de marché libre devant couvrir la presque totalité du territoire des Amériques - Cuba faisant exception - furent officiellement lancées, marquant ainsi une étape importante dans l'évolution du système interaméricain.

Dans les pages qui suivent, nous tenterons de voir quelles sont les implications des changements survenus au sein du système interaméricain depuis la mise en place de l'ordre international d'après-guerre. Pour ce faire, il conviendra d'abord de situer l'actuel projet d'intégration économique américaine dans le contexte plus général des événements socio-politiques et économiques des dernières années qui, aux échelles mondiale et continentale, ont contribué à le rendre à la fois possible et souhaitable. Nous nous pencherons ensuite sur les détails du récent projet d'intégration économique et présenterons une analyse des principes qui le caractérisent ainsi que des structures mises en place en vue de sa réalisation. Nous aborderons enfin la question cruciale du rôle qui, dans le cadre de ce nouveau projet de partenariat, fut réservé à l'institution internationale qu'est l'OEA. Cette réflexion, la zone de libre-échange à l'étude n'étant en fait que l'un des quatre volets complémentaires du plan lancé à Miami, nous amènera à consacrer notre attention aux liens qui, dans le contexte des nouveaux défis économiques qui se présentent aujourd'hui, unissent la santé du marché à la réalité de la démocratie.

4. LE SYSTÈME INTERAMÉRICAIN DEPUIS LA FIN DE LA SECONDE GUERRE MONDIALE

4.1. Les débuts de l'OEA

Au cours des chapitres précédents, nous avons vu que la Seconde Guerre mondiale avait contraint les pays d'Amérique à la collaboration et rendu possible la création d'une institution régionale dans l'hémisphère occidental. Mais nous avons vu aussi que l'histoire du système qui venait d'être institutionnalisé avait été fortement déterminée par l'hégémonie américaine sur le continent. Or les décennies qui se sont écoulées depuis n'ont pas su changer le cours des choses : le système interaméricain d'après-guerre sera à l'image de celui qui lui avait donné naissance. Pour les Latino-américains qui avaient vu en la constitution de l'OEA le moyen d'assurer le respect de droits difficilement acquis, donc, les déceptions ne se feraient pas attendre.

Sitôt la paix revenue, en effet, les relations interaméricaines se détériorèrent de nouveau. Les hostilités européennes avaient laissé en héritage une toute-puissance américaine pour laquelle l'harmonie des rapports régionaux n'importait plus et une Amérique latine livrée à elle-même face aux pénibles conséquences d'un développement dépendant. La nécessité du compromis, qui à tant de reprises avait ravivé le système régional, semblait se faire attendre. Elle allait pourtant se présenter, en 1959, en la personne de Fidel Castro.

Cette année là, Castro renversa le gouvernement de Fulgencio Batista, proposa un ensemble de réformes sociales et agraires et annonça son intention de nationaliser les raffineries de sucre et de pétrole qui jusqu'alors, avaient appartenu aux Américains. Comme on pouvait s'y attendre, ces objectifs eurent pour effet immédiat de faire monter la tension entre les administrations cubaine et américaine. Or pour soutenir une bataille contre le géant américain, le gouvernement révolutionnaire n'avait d'autre choix que de confirmer les accusations précédemment émises contre lui en cherchant à obtenir l'appui soviétique.

Pour les administrations Eisenhower et Kennedy, la pénétration de la «menace communiste» dans l'arrière-cour des États-Unis représentait un affront ouvert aux principes de la Doctrine Monroe : d'outre-mer, une puissance étrangère venait mettre en péril la paix et la stabilité de l'Amérique. La situation était d'autant plus inquiétante que

dans le contexte du mécontentement généralisé qui caractérisait les relations interaméricaines de l'époque, l'audace de Castro risquait de rallier les pays d'Amérique latine contre les États-Unis. De plus, la révolution cubaine menaçait d'ouvrir la voie à une série de soulèvements chez les populations latino-américaines exténuées par les piètres conditions économiques qu'elles avaient eu à subir. L'heure des concessions venait donc de sonner.

Bien entendu, le compromis allait porter sur la question de l'aide économique : «(to) convert good words into good deeds (...), to assist free men and free governments in casting off the chains of poverty» (J. F. Kennedy (1961), cité dans FAGG, 1982 : 96) ... et pour s'assurer de la collaboration des dirigeants latino-américains dans la lutte au communisme international, le gouvernement des États-Unis initia à Punta del Este un changement radical dans sa façon de présenter la coopération économique à ses partenaires du Sud. L'intégration économique latino-américaine, jusqu'alors perçue comme une menace à la santé des exportations et à la suprématie des États-Unis, allait être reconnue comme nécessité; des fonds, publics de surcroît, allaient être proposés en guise de solution aux problèmes de développement. Vaste ensemble de mesures destinées à l'amélioration sociale et au développement économique des pays d'Amérique latine, l'Alliance pour le Progrès devait marquer une ère nouvelle dans le développement des rapports interaméricains.

Ce ne fut pas le cas. En choisissant de mener sa campagne anti-castriste sous le couvert de la démocratie, l'administration Kennedy n'avait sans doute pas prévu que grâce à ses fonds, neuf des gouvernements élus d'Amérique latine allaient être renversés au cours des quatre années qui suivraient le lancement de l'Alliance, et que les plus fervents opposants au communisme allaient provenir de la droite autoritaire. Peut-être aussi ignorait-elle que pour certains tenants du pouvoir, le privilège personnel était tradition qui avec la démocratie, faisait mauvais ménage. Peut-être enfin avait-elle oublié que l'interventionnisme, sous les formes nouvelles de la non-reconnaissance des gouvernements en place, de la conditionnalité à l'accès aux programmes d'aide ou de la participation indirecte aux conflits armés internes, ne déplairait pas moins aux dirigeants latino-américains que les assauts militaires d'autrefois.

L'Alliance pour le Progrès se solda par un lamentable échec. Malgré les espoirs qu'elle avait suscités au départ, l'OEA n'avait été ni plus ni moins que l'instrument de la politique extérieure des États-Unis, qui avaient fini par s'en fatiguer. Des principes de «bons voisins», aucun ne s'était traduit en réalité concrète et durable. Aussi la période qui s'achevait aurait-elle pu marquer la suite et fin d'un système interaméricain devenu dérisoire si la détente du conflit Est-Ouest et les nouveaux défis de l'économie mondiale n'avaient demandé à ce qu'il soit réaménagé à la lumière d'éléments nouveaux.

4.2 . Le tournant des années 1980 : l'émergence d'un consensus libéral

L'apparente incompatibilité des intérêts des acteurs en jeu faillit avoir raison du régionalisme américain. Contre toute attente, pourtant, les dernières décennies ont vu la morosité et les sujets de discorde céder le pas à un nouveau terrain d'entente. Récemment, en effet, le consensus a semblé se faire, de part et d'autre du Rio Grande, sur la nécessité de créer une zone de libre-échange qui unirait les économies des trois Amériques. Or ce consensus a émergé progressivement, au cours des années 1980, au fil d'événements qui sont venus créer de nouveaux besoins et transformer les visions de la coopération régionale, tant au Nord qu'au Sud. Pour mieux comprendre la nature et les enjeux du projet d'intégration économique tel qu'il se présente aujourd'hui, il semble donc nécessaire de revenir brièvement sur les facteurs qui, pour chacune des parties, ont contribué à le rendre désirable.

En Amérique latine, d'abord, les années 1980 verront l'apparition d'un nouveau modèle de développement économique. Dès le début de la décennie, un grave problème de surendettement avait provoqué une dépression économique sans précédent et obligé les dirigeants de ces pays à remplacer les politiques de substitution aux importations adoptées dès les années 1930 par des stratégies axées sur la croissance des exportations. Appuyés par le FMI et la Banque mondiale, la plupart d'entre eux, à l'initiative du Chili, de l'Argentine et du Mexique, procédèrent donc à une vaste série de programmes d'ajustement structurel et de stabilisation macro-économique (WEINTRAUB, 1991: 5-6; DEBLOCK et BRUNELLE, 1997b : 8).

La révision des politiques économiques latino-américaines fut également précipitée par le constat que les échanges commerciaux, de plus en plus, se faisaient entre pays

industrialisés. La crainte de demeurer en marge de l'économie mondiale³⁴, renforcée après la chute des régimes soviétiques par la perspective de devoir partager prêts, aide économique et investissements étrangers avec les nouveaux pays indépendants d'Europe centrale et orientale³⁵, eut raison des traditions étatistes et protectionnistes latino-américaines. Désormais, l'ouverture sur le monde serait la voie à suivre.

Or en dépit des efforts de diversification fournis précédemment³⁶, le principal partenaire commercial de l'Amérique latine restait les États-Unis. Les exportations qu'ils entendaient promouvoir, les Latino-américains devraient bientôt l'admettre, allaient principalement vers leur voisin du Nord. Au cours des années 1980, leurs échanges commerciaux avec ce dernier avaient été deux fois plus importants que ceux effectués avec l'Union européenne. De plus, tout portait à croire que cette tendance demeurerait : à la fin de la décennie, la proportion des transactions commerciales avec les États-Unis s'était accrue de 10 points de pourcentage, alors que l'Europe et l'Asie semblaient peu intéressées à intensifier leurs échanges avec cette région des Amériques. Enfin, la part des produits manufacturés dans les exportations destinées aux États-Unis avait elle aussi augmenté de façon significative : de 23 % en 1980, elle était passée à 56 % en 1989. (Perera [1990], cité dans WEINTRAUB, 1991: 11) En d'autres termes, la perspective d'un accès sécuritaire au marché américain représentait, pour les pays d'Amérique latine, la seule possibilité de voir leurs exportations croître et se restructurer. L'accession du Mexique à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) vint confirmer l'idée que l'intégration économique des Amériques était non seulement souhaitable, mais

³⁴ On peut reconnaître la tendance à la marginalisation des pays latino-américains par le déclin constant de la part des exportations latino-américaines dans le total des exportations mondiales (de 10.9% en 1950 elles sont passées à 5.43% en 1985). La part des investissements étrangers européens et japonais en Amérique latine a également diminué considérablement (HURRELL, 1992 : 126)

³⁵ À cet effet, Andrew Hurrell fait remarquer que «They (les pays latino-américains) fear that the developing world will lose out in this competition, and that within the developing world Latin America will find herself at the bottom of the list of priorities, unable to match either the geopolitical importance of the Middle East to the humanitarian pull of Africa and South Asia» (HURRELL, 1992 : 124)

³⁶ Les pays d'Amérique latine avaient vainement essayé de se départir de leurs liens de dépendance envers les États-Unis en tentant d'établir des relations d'échange durables avec les pays d'Europe et en signant entre eux des accords préférentiels.

indispensable : d'abord, parce qu'un détournement des investissements et du commerce vers le Mexique risquait d'être fatal, ensuite, parce que sans la participation de ce dernier, le régionalisme exclusivement latino-américain était devenu pratiquement impossible.

Au cours de cette même période, du côté des États-Unis, de nouveaux défis économiques ont également fait surface. L'ordre d'après-guerre avait été bâti sur la croyance voulant que le libéralisme, pour peu qu'il soit ordonné par de solides mécanismes de coopération internationale et l'harmonisation des politiques nationales, allait nécessairement générer la paix économique et, par voie de conséquence, servir les intérêts américains. Or dans les années 1980, l'histoire avait déjà démontré la fausseté de cette équation. Les moyens choisis pour parvenir à la stabilité avaient surtout conduit à l'interdépendance des économies et à une plus grande sensibilité aux contraintes de la concurrence. Aux États-Unis, cette situation s'était traduite en l'aggravation d'énormes déficits sous les administrations Reagan et le déclin, au sein de l'économie mondiale, de leur puissance relative au profit de nouveaux foyers de croissance : l'Europe et l'Asie.

Dorénavant, le principal défi des États-Unis serait donc la reconquête de leur suprématie au sein d'une économie mondiale de laquelle les pays d'Amérique latine, pour leur part, craignaient d'être marginalisés. Pour les deux parties, il s'agissait maintenant de recentrer les politiques vers des objectifs de compétitivité³⁷. Nous allons maintenant voir les raisons pour lesquelles les pays d'Amérique optèrent pour forger *ensemble* cette compétitivité.

Qu'au terme de la difficile «décennie perdue», l'Amérique latine ait cherché à établir avec les États-Unis un partenariat économique plus solide ne risque pas de surprendre : les impératifs économiques l'ont contrainte à faire abstraction de sa méfiance à l'égard du régionalisme continental et à s'engager tête baissée dans la seule avenue qui s'offrait à elle. L'accès au potentiel marchand de son puissant voisin, outre les bénéfices qu'il représente sur le plan des exportations, ne manquera pas d'attirer aussi les investissements étrangers. Ajoutons à cela que pour les plus petits pays

³⁷ Bruno Hamel parle de «nouveau réalisme», par opposition à l'idéalisme et à l'internationalisme qui caractérisent l'attitude des États-Unis après la Deuxième Guerre, pour qualifier les politiques «axées sur les intérêts domestiques» des administrations américaines des années 1980. (HAMEL, 1991)

d'Amérique, les avantages compétitifs d'une association avec des partenaires plus grands présentent un attrait considérable et on comprend aisément qu'ils aient réagi avec autant d'enthousiasme aux diverses propositions de rapprochement économique de Washington. Par ailleurs, les raisons qui ont motivé ces dernières sont moins évidentes.

Précisons d'entrée de jeu que si la consolidation des blocs régionaux peut faire l'objet de choix politiques délibérés, leur émergence consiste d'abord et avant tout en un phénomène qui s'impose *de facto*. En effet, depuis la fin de la Deuxième Guerre, la libéralisation a paradoxalement conduit les États en quête de marchés à développer des relations privilégiées avec leurs voisins immédiats. Sur la scène mondiale, ce phénomène *naturel* a abouti en la restructuration de l'économie en plusieurs grands blocs commerciaux, et créé ainsi de nouveaux défis concurrentiels. De même en Amérique, une longue expérience de cohabitation a amené les pays à un certain degré d'intégration. La constitution d'un bloc économique régional en Amérique s'inscrirait donc, en quelque sorte, dans la droite ligne d'un phénomène déjà à l'oeuvre. En témoignent l'abondance des exportations latino-américaines à destination des États-Unis précédemment décrite, l'intensité traditionnelle des échanges canado-américains³⁸ et surtout, le vaste et influent réseau des firmes multinationales américaines qui s'est tissé sur l'ensemble du territoire des Amériques depuis la Deuxième Guerre mondiale.

En effet, si les exportations vers les autres pays d'Amérique ne représentent qu'une part négligeable du total des exportations américaines³⁹, l'activité des firmes multinationales sur le continent compte, depuis bon nombre d'années, pour une part importante des revenus des États-Unis⁴⁰. Pour ces derniers, donc, le régionalisme sera bénéfique dans la mesure où il contribuera non seulement à la rationalisation des productions, mais aussi au renforcement du cadre libéral nécessaire à la protection, à l'expansion et à la prolifération des entreprises américaines situées en territoire latino-

³⁸ Mentionnons aussi qu'au moment de la signature de l'ALE, les structures industrielles du Canada et des États-Unis étaient déjà fortement intégrées.

³⁹ Sauf pour ce qui est des exportations vers le Canada.

⁴⁰ Elle représente le quart des revenus, le tiers des emplois et plus de la moitié du commerce intra-firme (BRUNELLE et DEBLOCK, 1997a : 4).

américain. En d'autres termes, la récente tendance des administrations américaines à promouvoir le libre-échange continental peut s'expliquer, en partie du moins, par la prise de conscience progressive de la capacité des systèmes régionaux à favoriser à la fois l'ouverture des marchés et la mise en place de règles de commerce loyal (*free and fair trade*)⁴¹.

À cet effet, l'intégration économique sur le continent américain promet d'être particulièrement profitable. En soi, le régionalisme présente un avantage certain sur le multilatéralisme en ce que les parties contractantes ont généralement tendance à faire de plus amples concessions dans un cadre de négociation restreint que dans un cadre global⁴². Il permet notamment d'établir des règles et des principes plus clairs, d'instaurer des mécanismes de règlement plus efficaces, de renforcer la stabilité politique et économique des pays concernés et de favoriser l'ajustement structurel aux contraintes de la concurrence (BRUNELLE et DEBLOCK, 1997b: 17). En Amérique, les multiples vertus libérales du régionalisme ne peuvent qu'être renforcées du fait de la position dominante qu'y occupent, depuis toujours, les États-Unis. Dans cet environnement où la superpuissance américaine jouit d'une telle capacité d'influence, en effet, l'éventuel ensemble économique risque fort de répondre en tous points aux besoins d'ouverture commerciale des États-Unis. Aussi, de l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes⁴³ au projet de zone de libre-échange lancé à Miami en passant par le Plan Brady⁴⁴, l'ALENA et

⁴¹ Soulignons que depuis la signature de l'Accord de libre-échange (ALE) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), c'est surtout le commerce intra-firme qui a augmenté (BRUNELLE et DEBLOCK, 1997b : 18).

⁴² Sidney Weintraub présente deux exemples qui illustrent bien ce phénomène : « (...) acceptance by all member countries of each other's regulations in the EC framework » et le fait que « The arbitration provisions for dispute settlement of the Canada-USA FTA could not have been negotiated in the GATT, at least not in the first instance. » (WEINTRAUB : 1991: 7)

⁴³ L'Initiative pour le Bassin des Caraïbes fut lancée en 1982. Ce programme de développement économique axé sur l'initiative privée comprenait la réduction de tarifs sur certains produits en provenance des pays de la région des Caraïbes, une assistance technique et financière et des programmes de formation moyennant l'application de politiques de promotion des investissements (BRUNELLE et DEBLOCK, 1997b : 13).

⁴⁴ Annoncé en 1989 par le Secrétaire du trésor américain Thomas Brady, le Plan Brady constituait en une nouvelle approche du problème de la dette : celle-ci pouvait faire l'objet d'une réduction moyennant la mise à exécution de réformes commerciales. Aussi, puisque le F.M.I. devait effectuer ses déboursements avant même que les banques et les pays débiteurs ne soient parvenus à une entente, le Plan Brady donnait à ces derniers une plus grande marge de manoeuvre. Le Mexique fut le premier pays à en bénéficier (HAMEL, 1991).

l'Initiative pour les Amériques⁴⁵, une même logique libérale soutend les efforts de rapprochement régional instigués par Washington : «le déplacement de l'aide financière américaine vers les "opportunités" commerciales que représente l'accès aux marchés américains», fera remarquer Bruno Hamel, «agira comme un privilège octroyé aux pays qui sauront composer avec les règles du jeu à l'américaine.» (HAMEL, 1991: 12).⁴⁶

Mais limités à l'échelle hémisphérique, ces avantages ne suffisent à eux seuls à expliquer le regain d'intérêt de la puissance mondiale que sont les États-Unis pour une région sur laquelle ils exercent déjà des contrôles de toutes sortes et qui, depuis la fin de la guerre froide, semble dépourvue d'utilité stratégique. Pour comprendre le changement d'attitude survenu au cours des dernières années, il faut plutôt regarder par delà les paramètres strictement continentaux. En effet, si les dirigeants américains se sont de nouveau tournés vers leurs voisins, c'est qu'ils ont réalisé peu à peu que ces blocs qui forment l'économie mondiale, s'ils ont jadis contribué à la diviser, peuvent aujourd'hui servir à l'unifier. Solides et efficaces instruments de libéralisation à l'échelle restreinte, ils promettent de devenir, dès lors qu'on les «ouvre» les uns aux autres, des outils utiles dans la constitution de ce monde unifié par un marché «ouvert et loyal» (le «one-undivided-world») qui depuis la fin de la guerre, n'a cessé d'être l'objectif final.

⁴⁵ L'Initiative pour les Amériques fut mise de l'avant par la Maison Blanche en juin 1990. Elle avait pour objectif d'«encourager et de soutenir l'ouverture des marchés et la croissance économique» qui permettraient d'élargir le cadre des ententes de libre-échange entamées entre le Mexique, les États-Unis et le Canada et de former ainsi une zone de libre-échange continentale : «We must build on the trend we see toward free trade markets and make our ultimate aim a free trade system that links all of the Americas : North, Central, South» (BUSH [1990], cité dans HAMEL, 1991). Elle comprenait des dispositions telles une réduction de la dette dont le remboursement pourrait se faire selon de nouvelles modalités («swaps» et accords de réciprocité), un important fond d'investissement devant être géré par la Banque interaméricaine de développement (BID) et distribué parmi les pays disposés à privatiser leurs entreprises et à ouvrir leurs marchés et l'inclusion de thèmes chers aux latino-américains dans les négociations du GATT. Si elle n'eut que peu de répercussions concrètes, elle eut toutefois pour effet de susciter, en Amérique latine, l'espoir de pouvoir intégrer une zone continentale de libre-échange qui permettrait un accès sécuritaire au marché nord-américain (HAMEL, 1991: 11; PASTOR, 1991: 22-23, DEBLOCK et BRUNELLE, 1997b : 40, WEINTRAUB, 1991 : 3).

⁴⁶ L'auteur ajoute que «Dans ce contexte, le libre-échange se présente comme un substitut parfait de l'aide économique traditionnellement octroyée aux pays qui pouvaient représenter un certain intérêt politique ou militaire pour Washington». Cette même thèse est également reprise dans WIARDA, 1998 : 56.

Ainsi, si les Américains s'intéressent maintenant au régionalisme, c'est qu'ils ont été amenés à comprendre que pour peu qu'il évite d'établir des barrières au commerce avec les nations qui n'en font pas partie, le régionalisme peut, lui aussi, produire le contexte économique mondial nécessaire à la croissance des exportations et à la santé des firmes américaines.

Désormais, on préconisera donc une nouvelle forme de régionalisme, un régionalisme «ouvert» et non exclusif, qui soit non seulement une fin en soi mais aussi un moyen d'élargir le champ des options stratégiques pouvant mener à la libéralisation. Plus maniable que le multilatéralisme, il devra lui servir à la fois de modèle et de complément. Le régionalisme tel qu'il se présente aujourd'hui peut donc être envisagé, pour reprendre les termes du président Clinton, comme le moyen de «construire des ententes commerciales plurilatérales ouvertes qui, en s'emboîtant les unes aux autres, constitueront le marche-pied d'un libre-échange global»⁴⁷. Pour peu qu'elles soient conformes, les structures de commerce mondiale et régionales, loin d'être antagoniques, peuvent donc coexister (WEINTRAUB, 1997 : 4; HURRELL, 1992 : 129).

Le projet d'intégration économique dans les Amériques sert donc doublement les intérêts des États-Unis. Il leur permet d'abord de se placer dans une meilleure position pour affronter les marchés internationaux, mais aussi de soumettre enfin ces marchés internationaux au «libéralisme loyal» qui, depuis la fin de la Deuxième Guerre, demeure seul à pouvoir garantir leur croissance. On comprend ainsi qu'à Miami, sous les pressions d'un actif secteur privé, l'administration américaine ait voulu relancer le projet d'intégration pancontinentale. Quant aux pays d'Amérique latine, qui s'empresseront de ramener Clinton à l'ordre dès que celui-ci se mettra à hésiter⁴⁸, ils se sont retrouvés dans

⁴⁷ Economic Report of the President, février 1995, cité dans BRUNELLE, et DEBLOCK, 1997b : 48.

⁴⁸ Après avoir invité les pays démocratiques à assister au Sommet de Miami, la Maison Blanche a semblé se désintéresser de la voie qu'elle avait elle-même ouverte. Selon Howard Wiarda, les raisons qui ont motivé ce changement d'attitude sont de trois ordres :

a) It (l'administration Clinton) was loath to run the risk of stirring up another stormy domestic debate such as that which had preceded passage of the NAFTA ; b) it did not want to antagonize, and risk losing the support of, those labor and environmental groups who had opposed the NAFTA ; and c) it feared jeopardizing the bipartisan coalition in Congress which had enabled it to secure passage of both NAFTA and the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). (WIARDA, 1998: 48)

la position bien paradoxale d'avoir à formaliser une relation de dépendance à laquelle ils avaient pourtant toujours voulu mettre fin. Quand le Canada se décida enfin à embrasser l'option régionaliste⁴⁹, les pays participants au premier Sommet des Amériques de décembre 1994, dont les intérêts coïncidaient enfin, purent lancer officiellement le projet de créer au plus vite - d'ici l'an 2005 -, une Zone de libre-échange dans les Amériques (ZLEA).

5. LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE DES AMÉRIQUES (ZLEA)⁵⁰

Nous allons maintenant centrer notre analyse sur les caractéristiques de ce projet de Zone de libre-échange américaine (ZLEA) auquel se sont récemment engagés les dirigeants des pays «démocratiques» d'Amérique. Dans un premier temps, nous nous pencherons sur le contenu des déclarations de principes et plans d'action qui furent signés au terme des deux premiers Sommets des Amériques, celui de Miami (1994) et celui de Santiago de Chile (1998), et tenterons d'en dégager, à la lumière de l'analyse contextuelle précédemment fournie, l'essence et les principes du projet d'intégration entamé. Nous aborderons par la suite la question de la mise en oeuvre du processus d'intégration en nous attachant successivement aux modalités d'opérationnalisation choisies pour réaliser la ZLEA et aux structures du cadre des négociations qui devront y mener. Enfin, nous tenterons de resituer le projet de fusion économique dans le cadre plus global de l'entente de partenariat lancée à Miami en analysant les rapports qui unissent la ZLEA aux autres éléments de cette entente, et plus particulièrement à l'aspect démocratique qui la caractérise.

⁴⁹ Plusieurs facteurs peuvent expliquer le changement dans l'attitude canadienne du début des années 1990 face au régionalisme américain. Le Canada, semble-t-il, a lui aussi trop à risquer de l'exclusion. La peur de voir les bénéfices de sa propre entente commerciale avec son principal partenaire atténués par une zone de libre-échange États-Unis-Mexique joua sans doute un rôle important. Au sein du système interaméricain qu'il vient d'intégrer, le Canada pourrait altérer les règles du jeu. Voir à ce sujet SCHUYLER, G. W. (1989), «Perspectives on Canada and Latin America : Changing Context... Changing Policy ?», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 33, n^o 1, printemps 1991, pp. 19-58.

⁵⁰ À moins d'avis contraire, les citations de cette partie auront été tirées des déclarations de principes et des plans d'actions des deux Sommets des Amériques.

5.1. Présentation sommaire

Le projet de partenariat lancé à Miami comprend quatre grands domaines d'intervention : «la préservation et le renforcement de la communauté des démocraties des Amériques», «la création d'une zone de libre-échange dans les Amériques», «l'élimination de la pauvreté et de la discrimination dans l'hémisphère», la «garantie d'un développement durable et la conservation de l'environnement naturel pour les générations futures»⁵¹. Le libre-échange tel qu'envisagé en Amérique, qui nous intéresse plus particulièrement, doit répondre avant tout à des objectifs communs de «croissance et de prospérité». Pour les atteindre, les pays d'Amérique se proposent d'éliminer progressivement les barrières au commerce et aux investissements, d'établir des règles commerciales et de mettre sur pied les infrastructures nécessaires à la circulation des biens, services, capitaux, informations et technologies «qui constituent les fondements de la prospérité». Dans ce processus, les «différences importantes de niveau de développement et de taille des économies», les droits des travailleurs et les exigences d'un développement durable devront être prises en considération.

Le secteur privé, «ingrédient essentiel du développement économique», est la clé de voûte de ce projet d'intégration. Aussi, puisque sa santé «dépend de la disponibilité des capitaux à des taux concurrentiels», les pays signataires s'engagent-ils à «l'établissement de mesures d'encadrement et de réglementation solides et comparables des marchés bancaires et boursiers», à «promouvoir le développement et l'intégration progressive des marchés de capitaux» et surtout, à la transparence. Le comité créé pour étudier les questions financières hémisphériques devra également se pencher sur le problème de la dette extérieure de certains pays, reconnu au passage comme étant un obstacle au développement.

Dans le Plan d'action lancé à Miami, le thème de la promotion «de la prospérité par le biais de l'intégration économique et du libre-échange» comprend sept «initiatives» : le libre-échange dans les Amériques; le développement et la libération des marchés de capitaux; l'infrastructure de l'hémisphère; la coopération dans le domaine de l'énergie; l'infrastructure des télécommunications et de l'information; la coopération scientifique

⁵¹ Au Second Sommet des Amériques de Santiago de Chile (1998), ces thèmes généraux furent remaniés. On retrouve maintenant l'éducation; la démocratie et les droits de la personne; l'intégration économique et l'éradication de la pauvreté et de la discrimination.

et technologique et le tourisme. Ici, nous nous concentrerons sur la neuvième⁵² initiative, «le libre-échange dans les Amériques», qui concerne plus directement notre sujet. Plus particulièrement, nous tenterons de voir quelle est la nature des liens qui risquent de s'établir entre le cadre commercial régional naissant et les structures de commerce mondiale et nationales.

Dans la toute première résolution de la neuvième initiative du Plan d'action (le libre-échange dans les Amériques), les pays participants réaffirment leur «engagement solide envers les règles et les disciplines multilatérales» et souscrivent «(...) à une exécution rapide et intégrale de l'Uruguay Round, à des négociations multilatérales actives au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et aux accords commerciaux bilatéraux et sous-régionaux (...) conformes aux dispositions du GATT/OMC et qui ne constituent pas des barrières pour les autres pays».

Ainsi, les pays d'Amérique ont réitéré, à Miami, leur allégeance au régionalisme ouvert, aux principes de la structure de commerce mondiale et à l'esprit libéral qui en est la base. Il convient toutefois de souligner que si les membres de la future ZLEA comptent se conformer aux exigences de l'accord multilatéral, ils n'entendent pas s'en contenter. En effet, deux remarques méritent d'être faites au sujet du lien entre les cadres commerciaux mondial et américain. D'abord, il faut spécifier que la première étape de la réalisation de la ZLEA sera de négocier des accords «équilibrés et exhaustifs» dans une multitude de domaines : les barrières tarifaires et non tarifaires concernant les biens et les services, l'agriculture, les subventions, les investissements, les droits de propriété intellectuelle, la passation des marchés publics, les barrières techniques aux échanges internationaux, les sauvegardes, les règles d'origine, les droits antidumping et compensateurs, les normes et procédures sanitaires et phytosanitaires, l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends et les politiques de concurrence. Or ces domaines outrepassent ceux couverts par les ententes adoptées dans le cadre de l'OMC⁵³. On a là tout lieu de croire que l'intention des parties, et plus

⁵² Dans le Plan d'action établi à Miami, «le libre-échange dans les Amériques» constitue la neuvième initiative.

⁵³ Les régimes communs d'investissement et les politiques de concurrence, notamment, ne font pas l'objet des ententes conclues dans le cadre de l'OMC.

particulièrement des États-Unis, est de créer un précédent : les règles du système commercial régional pourront ensuite servir à la fois de modèle lors d'éventuelles négociations multilatérales et d'incitatif pour les pays non-membres.

Dans le même ordre d'idées, un mécanisme de règlement des différends commerciaux indépendant, reconnu comme étant un élément central du projet d'intégration ⁵⁴, devra être mis sur pied. Pour les États-Unis, cet aspect est de toute première importance : à l'OMC, les mécanismes de règlement sont lents et inefficaces. Or ce sont les États-Unis qui y portent la grande majorité des causes. La mise en place d'un mécanisme américain de règlement des différends aurait pour double effet de renforcer le système régulateur si cher aux Américains et de transplanter une partie des fonctions de ce système sur un terrain qu'ils dominent totalement. Cette option avait d'ailleurs prévalu, on s'en rappelle, lors des signatures de l'ALE et de l'ALENA.

À un autre niveau maintenant, remarquons que les pays d'Amérique ont choisi de réaffirmer le «droit souverain des pays à prendre leurs décisions en matière d'accords commerciaux conformément à leurs propres législations et procédures». Vestige d'une période plus ancienne, le principe de la souveraineté des États, en Amérique, est capital. Il risque toutefois de compliquer sérieusement la mise en place d'un mécanisme unique de libre-échange : les disparités dans leurs niveaux de développement ont engendré, chez les pays concernés, des préoccupations qui ne s'harmoniseront pas si facilement. Par ailleurs, les assemblées législatives dont il est question tiennent leur mandat directement de leur électorat et ceux qui en font partie ne sont pas tous convaincus de la pertinence du projet d'intégration économique.

Dans ces circonstances, il convient de remarquer que si l'entente-cadre qui devra résulter des négociations doit être élaborée en base des législations nationales, certaines de ces législations prévaudront peut-être sur les autres : le caractère inégalitaire des rapports de forces qui régissent le système interaméricain risque de laisser bien peu de marge de manoeuvre aux pays *autres* que les États-Unis. De fait, seul le poids du Congrès américain, dont les réticences à l'égard du libre-échange se sont accentuées

⁵⁴ «(Le mécanisme de règlement des différends) could be the single most important benefit to be derived from regional integration.» (*A Time for Leadership : The 1994 Policy Report of the Inter-American Dialogue to the Summit of Presidents and Prime Ministers of the Americas*, cité dans MOSS, 1994: viii-ix).

depuis la chute du peso mexicain, risque de jouer dans la balance. Mentionnons enfin qu'une fois qu'elle aura vu le jour, cette entente-cadre, elle aura justement pour effet de réduire le pouvoir que détiennent aujourd'hui les assemblées législatives nationales dans les processus de négociations bilatérales et sous-régionales.

5.2 . La mise en oeuvre

5.2.1. Modalités d'opérationnalisation

Pour réaliser leur zone de libre-échange, les pays d'Amérique ont opté, à Miami, pour une approche plurilatérale, tout en reconnaissant les « progrès d'ores et déjà réalisés par le biais des mesures unilatérales de chaque pays et des arrangements commerciaux sous-régionaux de (l')hémisphère ». Ainsi, à l'occasion de la Première Réunion des ministres responsables du Commerce de Denver en 1995, la stratégie préconisée consistera à faire converger progressivement les accords bilatéraux et sous-régionaux (qui doivent, comme nous l'avons vu, répondre aux principes d'« ouverture » du GATT) et à élargir les accords régionaux en vigueur⁵⁵, dans le but d'approfondir l'intégration économique et de produire un accord-cadre final.

La reconnaissance des accords bilatéraux et sous-régionaux comme moyen de parvenir au libre-échange hémisphérique comporte divers avantages. D'abord, ces accords favorisent la dynamique intégrative à l'intérieur du continent et préparent les pays à l'ouverture de leurs marchés. Ils permettent donc d'effectuer certains progrès alors même que les négociations sont en cours et ainsi, d'accélérer le processus. Plus fondamentalement peut-être, ce choix reflète-t-il aussi l'influence toujours plus grande qu'exerce le Brésil à l'intérieur du système interaméricain. Celui-ci, désireux de réserver un espace pour son MERCOSUR, a pu s'opposer à ce qu'une entente-cadre vienne directement se substituer aux accords existants⁵⁶. Enfin, ajoutons qu'en dépit de tous les avantages que pourront retirer les États-Unis d'un accord-cadre, la prise en considération « transitoire » des accords existants ne saurait leur causer problème,

⁵⁵ Le Chili fut d'ailleurs invité, lors du Sommet de Miami, à intégrer l'Accord de libre-échange Nord-américain (ALENA), ce qui en date n'a toujours pas été réalisé.

⁵⁶ À cet effet, mentionnons au passage que l'accession à la ZLEA pourra se faire de façon unilatérale, ou en bloc.

puisqu'aucun de ceux-ci - à l'exception du MERCOSUR, justement - n'a jusqu'ici contribué à réduire, en détournant le commerce, la suprématie de leur économie en territoire américain.

Mais si les pays d'Amérique s'entendirent rapidement sur cette façon de procéder, la production d'une entente-cadre à partir des accords en vigueur soulève toutefois certains problèmes. En premier lieu, rappelons que ces accords sont à la fois extrêmement nombreux (plus de 72, selon les estimés de l'OEA⁵⁷) et diversifiés. Il y a les unions douanières (MERCOSUR, Groupe andin, Marché commun d'Amérique centrale [MCAC], Communauté des Caraïbes [CARICOM]), les accords de libre-échange (ALE, ALENA, l'accord du Groupe des Trois et les très nombreux accords bilatéraux), les accords préférentiels (dont l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes, l'accord Canada-Caraïbes [CARIBAN], l'accord entre les États-Unis et le Groupe andin) et les accords à portée générale (comme l'ALADI), sectorielle ou technique. Cette situation tient au fait qu'au cours des années 1960 et 1970, les pays d'Amérique latine se sont lancés dans une course aux accords qui eut pour double effet de tisser un réseau confus d'ententes de toutes sortes et de créer de multiples subdivisions au sein de l'espace économique latino-américain. Dans ce contexte, l'harmonisation des accords, qui possèdent tous leurs règles de fonctionnement propres, risque de s'avérer laborieuse. Aussi, le réaménagement des unions douanières risque de réveiller les rivalités (le Mexique et les Caraïbes sur la question du textile, par exemple).

Une autre difficulté réside dans le fait que certains accords de libre-échange sont presque inaccessibles. Actuellement, peu de pays seraient prêts pour une intégration à l'ALENA, par exemple. À cet obstacle s'ajoute celui de la méfiance du Congrès américain, qui continue de scruter à la loupe les faits et gestes d'une administration qui lui semble trop libérale. Enfin, ajoutons que seuls sept des accords sous-régionaux américains ont été notifiés à l'OMC : l'ALE, l'ALENA, le CARICOM, le MCAC, l'ALADI et le MERCOSUR. L'objectif de d'assurer la conformité du système régional à la structure de commerce multilatérale pourrait donc être d'autant plus difficile à atteindre que les accords qu'il s'agit d'harmoniser pour produire l'entente finale ne s'y prêtent pas.

⁵⁷ Cité dans BRUNELLE et DEBLOCK, 1997a: 5

Dans ces circonstances, l'élaboration rapide d'un accord-cadre semble être une priorité. D'abord, elle pourrait permettre aux pays d'Amérique latine de se libérer du poids du «bilatéralisme généralisé» et chaotique dans lequel il se sont engagés au cours des décennies précédentes. La Maison Blanche, pour sa part, semble se soucier de moins en moins des accords bilatéraux et sous-régionaux existants et privilégier de plus en plus ouvertement l'approche plurilatérale dont le principal avantage, comme nous l'avons vu, est de permettre l'esquive des multiples assemblées législatives nationales et sous-régionales. (BRUNELLE et DEBLOCK, 1997a: 5-6)

5.2.2 Le cadre de négociation⁵⁸

Les négociations en vue de la mise sur pied d'une zone de libre-échange dans les Amériques ont été entamées lors du récent Sommet de Santiago de Chile (avril 1998). La diversité, l'importance et la complexité des sujets à l'ordre du jour sont telles qu'il a fallu mettre en place une toute nouvelle structure. Nous allons maintenant voir plus en détails quelles en sont les principales composantes.

La structure des négociations comprend trois niveaux : le niveau régional, le niveau national et le niveau du secteur privé. Au niveau régional, un Comité tripartite composé des trois institutions à vocation régionale existantes (soit l'Organisation des États Américains (OEA), la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Communauté économique des pays d'Amérique latine et des Caraïbes [CEPALC]) s'est vu attribuer comme rôle de fournir une assistance technique et analytique lors des négociations, d'une part, puis lors de la mise en application des ententes adoptées. Les organisations du Comité doivent répondre aux demandes spécifiques émises par les groupes de travail, selon leurs compétences respectives, et procéder à la création d'une banque de données relatives aux politiques commerciales et économiques appliquées en Amérique.

C'est l'OEA qui devra coordonner ce travail de systématisation. À cet effet, l'assemblée générale de l'OEA a mis sur pied une «Unité du commerce» chargée de produire des études comparatives portant sur les principaux accords sur le commerce et les investissements et des descriptions narratives sur l'état des relations commerciales et

⁵⁸ À moins d'avis contraire, les informations et citations contenues dans cette partie auront été tirées des documents officiels publiés par l'OEA.

des flux d'investissements en Amérique. L'Unité du commerce viendra appuyer le travail du «Comité spécial sur le commerce» (Special Committee on Trade (SCT))⁵⁹, dont le mandat est «d'étudier l'environnement commercial de l'hémisphère et d'assurer le suivi du processus de libéralisation et d'expansion commerciales dans les Amériques». Ces deux entités de l'OEA doivent produire des rapports et les soumettre aux gouvernements, qui forment le second niveau de la structure des négociations.

Le niveau des gouvernements est composé des ministres responsables du commerce extérieur, des groupes de travail et des vice-ministres. Les rencontres intergouvernementales se font selon la formule des Sommets sectoriels et des comités spéciaux, et chaque pays participant doit assumer la responsabilité des dossiers relatifs à un domaine en particulier. Le Comité de négociations commerciales devra se réunir avant le 30 juin de cette année et les neuf autres groupes de négociation entameront leur travail dès septembre prochain.

Il revient aux ministres responsables du commerce extérieur de concevoir le plan général de travail en vue de la réalisation de la ZLEA. Ceux-ci doivent en outre superviser les activités de toutes les instances à l'oeuvre, émettre leurs recommandations quant à l'orientation des travaux futurs et identifier «les domaines requérant une attention immédiate - par exemple les douanes, les analyses et l'homologation des produits (...) ». Les ministres se sont rencontrés à Denver en juin 1995, à Carthagène en 1996 et à Belo Horizonte en mai 1997.

Mis sur pied à la demande des ministres responsables du commerce, les groupes de travail doivent compiler des renseignements sur l'état actuel des relations commerciales en Amérique et identifier les points de consensus et de désaccord. Ils devront ensuite faire part aux ministres de leurs recommandations quant aux approches à adopter pour favoriser la prise de décision et parvenir à la réalisation de la zone de libre-échange. Les divers groupes de travail couvrent des domaines aussi variés que l'accès au marché, les règles d'origine, l'investissement, les barrières techniques au commerce, les normes sanitaires, les subventions, les mesures antidumping, les économies à petite échelle, les

⁵⁹ Le Comité spécial sur le commerce avait été créé en 1993 à partir de l'ancien «Comité spécial de consultation et de négociation». Il comprend des délégués en provenance de chacun des pays membres de l'OEA.

achats gouvernementaux, la propriété intellectuelle, les services et les politiques concurrentielles.

Enfin, les vice-ministres doivent assurer la coordination, la direction et l'évaluation des activités des groupes de travail, formuler des recommandations de politique à l'intention des ministres responsables du commerce et, depuis la réunion ministérielle de Belo Horizonte (1997), participer à la préparation des négociations de la ZLEA.

Le troisième et dernier niveau de cette structure de négociation est celui du secteur privé. En effet, au cours des négociations, les représentants de divers secteurs de la société civile (représentants syndicaux, environnement, milieux académiques, etc.) seront appelés à émettre leur opinion sur les différents sujets à l'ordre du jour. Il semble toutefois que cette formule vise essentiellement à permettre la participation du milieu des affaires⁶⁰ qui, comme on l'a vu, est au coeur du projet de libre-échange⁶¹. Un «Comité pour la société civile» composé de délégués gouvernementaux devra assurer la communication entre représentants des secteurs populaires en question et négociateurs.

De cette structure complexe, remarquons-le, l'OEA ne représente qu'une infime fraction. Avec la ZLEA, une véritable superstructure vient se superposer à elle. Pour l'instant, son rôle se limite à appuyer, à assister, à coordonner et à faire le suivi d'activités dont le contrôle lui échappe. Ce constat soulève plusieurs questions quant aux implications institutionnelles du projet d'intégration économique. C'est à cet aspect du projet d'intégration économique que nous allons maintenant nous intéresser.

6 - LA PROMOTION ET LA PROTECTION DE LA DÉMOCRATIE : LE NOUVEAU RÔLE DE L'OEA?

⁶⁰ Le «Forum hémisphérique des affaires et du commerce» comprend plus de 1500 représentants du secteur privé regroupés par pays et sur une base sectorielle (BRUNELLE et DEBLOCK, 1997b: 24).

⁶¹ J. H. WIARDA propose une critique assez intéressante de la façon dont on compte consulter les groupes «non productifs» (par opposition aux groupes «productifs» du milieu des affaires) du secteur privé. (WIARDA, 1998: 54-55)

De nombreux auteurs ont souligné l'importance du rôle des institutions supranationales dans les processus intégratifs régionaux. Pour fonctionner, en effet, le système régional a besoin d'ententes institutionnelles capables d'assurer la structuration et la régulation des transactions. Ces institutions devront aussi servir de cadre à la discussion des thèmes et des politiques affectant l'ensemble de la région⁶². Pour Panayotis Soldatos, le cadre institutionnel supranational est «la locomotive du train de l'intégration internationale» (SOLDATOS, 1994 : 89). Celui-ci doit être «fort», c'est-à-dire habilité à prendre des décisions d'ordre communautaire de façon rapide, cohérente, claire et indépendante.

Mais en Amérique, les institutions en place ne s'étant vues attribuer qu'un rôle d'assistance, les décisions en matière d'intégration économique devront se prendre dans le cadre de discussions intergouvernementales. Sans doute parce qu'ils ont toujours senti le besoin de préserver jalousement leurs moyens d'action ou de protection, les États d'Amérique semblent hésiter à s'en remettre à une institution centrale forte et indépendante. À ce sujet, il convient de rappeler qu'au contraire du Sommet de Punta del Este de 1967, qui avait été tenu sous l'égide de l'OEA, celui de Miami a été convoqué unilatéralement par Washington. Bien que les pays d'Amérique aient pris soin de réserver un rôle d'assistance pour l'institution, on ne peut s'empêcher de relever que les récents efforts de coopération économique interaméricaine échappent au cadre formel de l'OEA.

Pourtant, plus l'intégration économique progressera, plus le besoin d'instaurer le cadre institutionnel nécessaire au bon fonctionnement du «nouveau» système interaméricain se fera sentir. Or il semble bien qu'il faille écarter d'emblée l'idée que l'OEA puisse un jour jouer un rôle de premier plan dans la réalisation de la ZLEA. En effet, depuis les deux dernières décennies, le prestige, la crédibilité et l'autorité de l'OEA sont à refaire. Endettée, diplomatiquement inefficace, l'institution semble chercher le moyen de susciter un renouveau d'intérêt.

⁶² Pour Gordon Mace, Louis Bélanger et Jean-Philippe Thérien, quatre facteurs permettent d'évaluer le degré d'avancement des processus intégratifs : l'intensité des transactions commerciales, politiques et culturelles effectuées entre les pays concernés (en comparaison avec le niveau d'échange avec les pays qui ne font pas partie de la région), la nature des politiques nationales (celles-ci doivent éviter d'entraver le processus intégratif), l'existence de valeurs communes qui seront à la fois causes et conséquences de l'intégration et l'efficacité des institutions supranationales (BÉLANGER, MACE, THÉRIEN, 1994 : 120-121).

À l'origine, on s'en souvient, l'OEA devait avoir pour fonction principale d'assurer la paix et la sécurité du continent américain. À Bogota, les pays d'Amérique latine se sont pliés à contrecœur aux priorités sécuritaires des États-Unis et durant la guerre froide, ils en ont subi les conséquences. Mais au début des années 1980, les dissensions se transformèrent en une véritable crise quand certains événements vinrent remettre en question la légitimité même de l'organisation. En refusant de reconnaître la pertinence du Traité de Rio dans le conflit qui opposait l'Argentine à l'Angleterre (l'affaire des îles Malouines), par exemple, le secrétaire d'État américain George Marshall confirma les doutes des dirigeants latino-américains : cette sécurité continentale qui était au cœur de son mandat, l'OEA ne se montrait capable de la défendre que dans la mesure où elle affectait directement les intérêts de la Maison Blanche⁶³. Peu à peu, au Nord comme au Sud, les pays d'Amérique se désintéressèrent du système interaméricain et évitèrent d'invoquer les pactes de défense collective qui en étaient la base. Dorénavant, les pays d'Amérique latine allaient se contenter de regroupements sous-régionaux (Groupe de Contadora, Groupe de Cartagena), les États-Unis de l'action unilatérale. Depuis, les notions mêmes d'action et de sécurité collectives ne sont plus qu'une légende. Ainsi, au moment précis où les orientations économiques des pays d'Amérique du Nord et du Sud commençaient à converger, une grave crise achevait de miner les fondements du système de coopération interaméricain.

Le Sommet de 1994 fournit aux pays d'Amérique une excellente occasion de tenter la relance du système de sécurité régional; car s'il est vrai que la chute des régimes soviétiques a mis fin aux préoccupations stratégique-militaires des États-Unis dans l'hémisphère, l'actuel projet de libre-échange continental fait maintenant ressortir de nouveaux enjeux sécuritaires et favorise redéfinition de la politique extérieure américaine envers l'Amérique latine. Dans un contexte de marchés intégrés, en effet, la stabilité politique des pays participants est capitale. Aujourd'hui, donc, les pays d'Amérique n'ont ni les raisons, ni les moyens de négliger le fait que les gouvernements démocratiques soient plus stables que les régimes autoritaires, moins enclins à s'engager

⁶³ Bien entendu, la crise des îles Malouines de 1982 n'a suffi à elle seule à miner la crédibilité de l'OEA. Elle marqua toutefois un point tournant dans l'histoire du système de défense collective interaméricain.

dans des conflits armés avec leurs voisins et conséquemment, mieux à même d'attirer les investissements étrangers.

Le volet démocratique de la nouvelle alliance échafaudée à Miami⁶⁴ ne se présente donc pas uniquement comme le moyen, pour l'administration américaine, de tenir Cuba à l'écart ou de forger son capital politique⁶⁵. Il est, en fait, l'un des principaux piliers du projet de partenariat. Et c'est ici que le rôle d'assistance réservé à l'OEA prend tout son sens. Depuis la création d'une «Unité pour la promotion de la démocratie», en 1990, l'OEA est devenue plus active dans ce domaine. En juin 1991, les ministres des affaires extérieures signaient à Santiago de Chile «l'Engagement pour la démocratie et le réaménagement du système interaméricain» (*Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System*) par lequel ils accordaient à l'OEA le droit d'intervenir d'urgence en cas d'interruption illégale de la démocratie. À Miami, elle s'est vue attribuer pour fonction de promouvoir les valeurs et les institutions démocratiques propices au développement des marchés et des relations entre pays américains, la stabilité politique et la sécurité interne.

Le défi est de taille puisque depuis toujours, les discussions à ce sujet ont buté sur les susceptibilités nationales. Les dirigeants latino-américains n'aiment pas trop qu'on se mêle de leurs affaires internes et ce n'est qu'après avoir obtenu l'assurance que le Sommet de Miami porterait principalement sur la libéralisation des marchés qu'ils acceptèrent de s'y présenter⁶⁶.

⁶⁴ Le volet «démocratie» du Sommet des Amériques comporte huit initiatives : le renforcement de la démocratie; la promotion et la protection des droits humains; le renforcement de la société civile et de la participation des citoyens; la promotion des valeurs culturelles; la lutte contre la corruption; la lutte contre le trafic des narcotiques et ses activités criminelles; la lutte contre le terrorisme national et international et le renforcement de la coopération et de la confiance mutuelle.

⁶⁵ Bien qu'effectivement, les sujets de la drogue et de l'environnement semblent être très à la mode aux États-Unis.

⁶⁶ Selon certains analystes, les pays d'Amérique latine se sont prêtés d'autant plus facilement à la discussion des questions reliées à la démocratie qu'aucun mécanisme n'avait été prévu pour assurer la mise en application des diverses mesures adoptées, que le vocabulaire utilisé pour définir les différents champs d'intervention était assez peu compromettant et que l'histoire leur avait enseigné qu'avec les États-Unis, certains voeux pieux n'ont pas à se traduire en actions.

Ainsi, le lien entre démocratie et libre-échange, encore ici, en est un de compromis. S'ils veulent obtenir un accès sécuritaire au marché américain, les pays d'Amérique latine devront s'engager sur la voie des transformations politiques nécessaires à la mise en place d'un marché libre. Inversement, s'ils comptent obtenir des dirigeants latino-américains qu'ils acceptent de coopérer sur une question aussi délicate, les représentants des États-Unis devront faire la preuve que l'intégration économique est bel et bien un objectif prioritaire. Compte tenu de l'urgence qu'éprouvent les pays d'Amérique latine à réintégrer l'économie mondiale, cette situation n'est pas sans rappeler, soulignons-le, certaines périodes sombres de l'histoire du système interaméricain.

L'OEA ne sera pas, donc, le forum de discussion officiel des négociations portant sur la création d'une Zone de libre-échange dans les Amériques. Elle n'a d'ailleurs pratiquement aucune expérience en matière de coopération économique et ce n'est que *par défaut*, c'est-à-dire après que la BID eut refusé de remplir cette fonction et que la CEPALC eut été écartée comme possibilité, que son mandat d'assistance lui fut attribué (WIARDA, 1998 : 54). Mais le projet libre-échangiste qui vient d'être lancé appelle à la solution de nouveaux problèmes d'ordre sécuritaire et c'est à ce niveau que l'OEA pourra entrer en scène. Reste à connaître, maintenant, la nature et l'ampleur des moyens qui lui seront accordés pour assumer pleinement sa nouvelle vocation.

Perspectives et conclusion

Force est de constater qu'au sein de ce système interaméricain revivifié, la suprématie des États-Unis demeure. Premier marché pour la presque totalité des pays concernés⁶⁷, ils détiennent toujours, malgré de légères modifications dans les rapports de forces⁶⁸, les moyens d'agir selon son bon vouloir. Pour les pays sous-développés

⁶⁷ Il est important de souligner que pour le Brésil et le Chili, les exportations vers les pays non américains représentent une part importante du total des exportations. Ils sont donc un peu moins dépendants du marché nord-américain.

⁶⁸ Le MERCOSUR, notamment, risque de se renforcer au cours des prochaines années. Voir à ce sujet BRUNELLE et DEBLOCK, 1997a: 6-8.

d'Amérique latine en effet, la croissance est une urgence. Cette faiblesse, aggravée du fait de leur incapacité à mettre un terme aux rivalités traditionnelles qui les opposent en matière de commerce comme dans d'autres domaines, leur laissera bien peu de marge de manoeuvre dans la conduite des négociations. Ils devront donc se plier aux règles de ce « jeu à niveaux » (« *level-playing field* ») dans lequel ils se sont engagés et céder ainsi au déversement des biens et services américains sur leurs marchés et à un plus grand contrôle sur leurs richesses naturelles. De plus, la rationalisation productive qu'implique le projet d'intégration pourrait bien se faire à leurs dépens. À cet effet, Hamel remarquait au sujet de l'ALENA, il y a quelques années, que « les États-Unis pourraient établir une collaboration industrielle avec le Mexique qui permette de tirer profit des écarts salariaux existants. En fait, la Maison Blanche entrevoit plutôt le libre-échange avec le Mexique dans une double perspective de promotion des exportations et de refonte de la structure économique nord-américaine. » (HAMEL, 1991: 13)⁶⁹.

Dans ces circonstances, on peut mettre en doute la capacité du projet intégratif à générer les conditions dans lesquelles pourront être produits les effets recherchés. On se rappelle qu'au départ, l'un des principaux objectifs d'une telle entreprise était d'augmenter le niveau de compétitivité des pays participants, de façon à leur permettre de redéfinir leur place au sein de l'économie mondiale :

The changes in Europe and East Asia, and an apparent reliance on blocs, convinced me that we should also try to be part of an economic trading bloc with the United States and Canada. But **we do not want this bloc to be a fortress. We want it to strengthen our ability to be part of Asia, Europe, and especially Latin America** (C. Salinas de Gortari [1990], cité dans PASTOR, 1991 : 2)

Or à la lumière de récentes données sur les flux commerciaux depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, il semble que l'accès sécuritaire au marché américain ne puisse être obtenu qu'au prix d'importantes concessions au niveau de la diversification des échanges. En effet, les études révèlent qu'au cours des dernières années, les transactions extra-continentales du Canada et du Mexique ont fortement diminué, au profit de leurs échanges avec les États-Unis. Tout porte donc à croire que la zone de libre-échange

⁶⁹ Les salaires pourraient ainsi être augmentés, mais rester très en deçà des salaires américains. Soulignons aussi, à l'instar de l'auteur cité, que ce genre de « collaboration industrielle » ne peut manquer de causer des dommages politiques dans les pays qui se voient subordonnés aux intérêts américains, de délégitimer les pratiques néo-libérales (et les leaders politiques qui les appliquent) et de faire obstacle à l'instauration de la démocratie.

continentale, loin de favoriser la participation directe et active de tous les pays d'Amérique à l'économie mondiale, aurait plutôt pour effet de faire des économies latino-américaines des satellites plus ou moins distanciés des États-Unis, dans un système duquel, concurrence oblige, plus aucun pays ne peut se permettre d'être exclu (BRUNELLE et DEBLOCK, 1997b: 6)

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le régionalisme était considéré comme une force qui allait à l'encontre du libéralisme international ordonné promu par les États-Unis. S'il fut toléré en Amérique, c'est qu'il permettait aux États-Unis de conserver leur mainmise sur les affaires du continent et de répondre, grâce au système de sécurité régional, à la menace communiste. Aujourd'hui, les États-Unis ont concilié universalisme et régionalisme. Pour eux, les deux forces intégratrices jouent maintenant dans le même sens, et servent les mêmes intérêts. Pour les pays d'Amérique latine, semble-t-il, il en va autrement. En ce sens, on peut dire du régionalisme d'aujourd'hui qu'il n'a changé de forme que pour les États-Unis. Pour les pays d'Amérique latine, toutefois, ce régionalisme n'est ni plus ni moins que la reprise du vieil idéal de James Monroe.

ANNEXE I

FONDEMENTS ET STRUCTURE DE L'OEA

(Annexe préparée par Claude Despathie et Geneviève Lessard)

Les traités constitutifs

Sur le plan conventionnel, l'OEA repose sur trois piliers :

- Le *Traité interaméricain d'assistance mutuelle* («TIAM», «TIAR» ou «Pacte de Rio» du 2 septembre 1947 constitue la base du système américain de sécurité collective. Il sera amendé en 1975 par le Protocole de San José ;

- La *Charte de l'OEA* («Charte de Bogota») du 2 mai 1948 institue une organisation nouvelle définie dans son article 1^{er} comme un organisme régional des Nations unies. En plus de consolider les principes précédemment établis de ce qu'il est convenu d'appeler le «droit américain», cette première charte réaffirmait les droits et obligations fondamentaux des États et établissait la structure institutionnelle de l'OEA. Elle fera l'objet, par la suite, de divers amendements.

- Le *Traité américain de règlement pacifique des différends* («Pacte de Bogota»), adopté comme la Charte le 2 mai 1948, n'entrera jamais en vigueur du fait du nombre insuffisant des ratifications. Mais les méthodes, procédures et principes relatifs au règlement des différends élaborés durant les neuf conférences interaméricaines demeurent applicables.

La structure en 1948

Conférences interaméricaines

Les *Conférences interaméricaines* (anciennement les Conférences internationales interaméricaines) devaient avoir lieu tous les cinq ans et constituaient l'organe suprême de l'OEA (article 33 de la Charte de 1948). Elles avaient donc pour fonctions principales de définir les politiques et structures des différents organes de l'OEA et de gérer les problèmes liés aux relations interaméricaines. Les prises de décision devaient être effectuées par votation - et conformément au principe d'égalité juridique des États, chaque nation américaine devait disposer d'une seule voix.

Réunion de consultation des ministres des affaires étrangères

Dès l'approche de la Seconde Guerre mondiale, les représentants des États américains s'entendirent pour mettre en place certaines mesures et mécanismes de consultation plus souples. Lors de la Conférence de Lima de 1938, ils résolurent de donner à chacun des États américains la possibilité de demander la convocation d'une *Réunion de consultation des ministres des affaires étrangères*. Depuis l'adoption de la Charte de 1948, deux documents officiels peuvent être évoqués : la Charte de l'OEA ou le Traité de Rio (Traité d'assistance réciproque). Ainsi, tout État membre peut requérir une Rencontre de consultation pour traiter de «problèmes de nature urgente et d'intérêt commun» (article 39 de la Charte de l'OEA) ou de «situations mettant en péril la sécurité ou la paix en territoire américain» (article 6 du Traité de Rio). Il reviendra alors au Conseil de l'OEA (à l'exclusion, le cas échéant, des représentants des pays concernés) de décider, au moyen d'un vote à majorité absolue, si la Rencontre doit être tenue ou non. Par ailleurs, dans le cas d'une attaque armée survenant en territoire américain ou à l'intérieur de la zone de sécurité maritime telle que définie par le Traité de Rio, une Rencontre de consultation sera convoquée sans délai. Enfin, les ministres des affaires extérieures peuvent également requérir l'assistance du Comité consultatif de défense, composé des membres «des plus hautes instances militaires d'Amérique» (article 67 de la

Charte de 1948). Dans le cas où les ministres se trouveraient dans l'impossibilité de se réunir rapidement, le Conseil de l'OEA se verrait alors chargé de remplacer provisoirement cet organe.

Le Conseil de l'OEA

Institué en 1948, le *Conseil de l'OEA* prend la relève du Conseil directeur (Directing Board) qui avait été créé en 1910 à la suite de la dissolution du Bureau international des républiques américaines. Il est composé d'un représentant (ambassadeur) de chaque État membre et d'un président élu pour une période de 10 ans et a pour mandat d'étudier les dossiers qui lui sont soumis à la suite de la tenue des Conférences des républiques interaméricaines ou des Rencontres des ministres des affaires extérieures. Il doit également superviser les activités du Secrétariat, déterminer le montant des quotes-parts des États-membres, remplacer la Conférence des ministres en cas de besoin et soumettre aux gouvernements des États membres, aux Conférences interaméricaines et aux organisations spécialisées des propositions en matière de structure et de coordination des activités. Enfin, il est responsable de promouvoir la collaboration entre l'OEA et les Nations unies (article 53 de la Charte de l'OEA)

Les trois Conseils

Le Conseil de l'OEA était doté de trois organes subsidiaires. Au *Conseil économique et social interaméricain* revint la fonction principale de favoriser la coopération économique entre États américains. La *Commission interaméricaine des juristes*, pour sa part, fut chargée de formuler des recommandations en matière de droit et d'assurer la coordination des diverses législations nationales. Enfin, le *Conseil culturel interaméricain* reçut pour mandat de promouvoir les échanges culturels entre États américains. Chacun de ces organes devait être composé de représentants des États membres.

Secrétariat général

Organe permanent de l'OEA, le Secrétariat conservera, en 1948, le nom d'Union panaméricaine qu'il avait adopté dès 1910. Ses principales fonctions sont de promouvoir, sous la direction du Conseil, les relations économiques, sociales, culturelles et juridiques des États membres (article 82 de la Charte de 1948). Les secrétaires général et adjoint sont élus par le Conseil de l'OEA pour une période de 10 ans. Le Secrétaire général participe également aux différentes réunions de l'Organisation mais ne détient pas de droit de vote (article 81 de la Charte de 1948).

Organisations et Conférences spécialisées

Les *organisations spécialisées* sont assez nombreuses. Elles ont pour fonction de promouvoir la coopération entre les États membres dans des domaines techniques spécialisés. Les *Conférences spécialisées* sont mises sur pied de façon ponctuelle afin de traiter de questions techniques spécifiques ou d'un aspect particulier de la coopération interaméricaine.

Changements et évolution des structures de l'OEA depuis 1948

Au cours de la période qui suivit la création de l'OEA, certains événements provoquèrent de profonds changements dans la nature des relations interaméricaines. Le débat sur la coopération économique précédemment mentionné, entre autres choses, s'intensifia. Ces événements eurent pour effet d'entraîner certaines modifications dans les structures de l'OEA: puisque le contexte général dans lequel avaient cours les relations interaméricaines se modifiait, l'OEA devait s'ajuster.

En effet, en 1965, une conférence spéciale destinée à la mise à jour de la charte originale de l'OEA devait avoir lieu à Rio de Janeiro, au Brésil. Bien que les principes de base et objectifs de la Charte de 1948 furent réaffirmés, un certain nombre de réformes structurelles furent proposées. Ces révisions, raffinées au cours des rencontres subséquentes de Panama et de Washington, furent approuvées lors d'une conférence spéciale tenue à Buenos Aires en 1967 («Protocole de Buenos Aires») avant d'entrer en vigueur en 1970. La Charte de l'OEA fut de nouveau amendée en 1985 à l'occasion de la 14^{ème} rencontre spéciale de l'Assemblée générale qui eut lieu à Cartagena de Indias.

L'Assemblée générale

Les *Conférences interaméricaines*, qui n'avaient lieu qu'une fois tous les cinq ans, furent bientôt remplacées par une Assemblée générale annuelle au mandat élargi. Ce changement visait principalement à permettre à l'OEA de demeurer plus facilement en contact avec les réalités et problèmes auxquels elle devait faire face. Organe suprême et plénier, l'Assemblée générale est composée de délégations en provenance de chacun des pays membres (généralement dirigées par les ministres des affaires étrangères). Elle émet des résolutions, déclarations et recommandations concernant les politiques générales de l'OEA et en supervise la mise en application. Ainsi, elle se charge d'approuver les programmes et budgets de l'Organisation, de fixer les quotas des États membres, d'examiner toute question relative à la coexistence pacifique, d'établir les mesures destinées à la coordination des activités des divers organes, entités et agences de l'OEA et de déterminer les lignes directrices devant régir l'action du Secrétariat général. Elle doit également se charger de favoriser la collaboration entre l'OEA, l'ONU et d'autres organisations internationales.

Conseil permanent de l'OEA

En 1967, le Conseil de l'OEA devint le *Conseil permanent de l'OEA*. À cette occasion, le Conseil perdit certaines de ses fonctions au profit de l'Assemblée générale (fixation des quotes-parts, supervision du Secrétariat général, renforcement de la coopération avec les Nations unies, etc.) et fut mis sur un pied d'égalité avec les Conseils qui, autrefois, lui étaient subordonnés. Aussi, la présidence du Conseil a cessé d'être élective pour être «exercée successivement par les représentants, selon l'ordre alphabétique du nom espagnol des pays respectifs (...)» (article 81 de la Charte de 1997). Aujourd'hui, ses fonctions se résument pratiquement à la préparation des rencontres annuelles de l'Assemblée générale. Mais si le Conseil a perdu certains de ses anciens pouvoirs, il peut toutefois agir, de façon provisoire, en tant qu'organe de consultation. Le Comité interaméricain de règlement pacifique des différends est un de ses organes subsidiaires.

Comité juridique interaméricain

Composé de 11 juristes élus par l'Assemblée générale, le *Comité juridique interaméricain* (établi à Rio de Janeiro) prit la relève de ce qui était autrefois le Conseil interaméricain des juristes auquel il était subordonné. Il ne relève donc plus du Conseil mais de l'Assemblée générale. Il s'agit d'un organe consultatif chargé d'examiner les questions liées au droit international interaméricain public et privé et de promouvoir, autant que possible, le développement et la codification de lois internationales. De sa propre initiative ou à la demande des divers organes de l'OEA, il peut entreprendre divers travaux préparatoires ou études ou recommander la convocation de conférences juridiques spécialisées.

La Commission interaméricaine des droits de l'Homme

La *Commission interaméricaine des droits de l'Homme* créée en 1959 est devenue, avec l'adoption de la Convention interaméricaine des droits de l'Homme (connue sous la dénomination de «Pacte de San José» en vigueur depuis 1978), un des organes principaux de l'OEA. Composée de 7 membres élus à titre personnel par l'Assemblée générale, sa principale fonction «consiste à promouvoir le respect et la défense des droits de l'Homme et à servir, dans ce domaine, d'organe consultatif de l'OEA.» (Charte de la Convention américaine des droits de l'Homme, article 111). La Commission peut recevoir des plaintes individuelles. Elle fait aussi des recommandations aux États membres et présente des rapports sur leur situation particulière. Interprétant ses statuts de façon extensive, la Commission a également envoyé, avec le consentement des États concernés, des missions d'observation sur place⁷⁰. Parce que les violations des

⁷⁰ République Dominicaine, 1965 ; Honduras et Salvador, 1969 ; Nicaragua, Argentine et Chili, 1973 ; Panama, Haïti, Colombie et Nicaragua, 1990 ; Colombie, El Salvador, Pérou, Nicaragua et Haïti, 1991 ; Nicaragua, Guatemala et Pérou, 1992. Cependant, certains pays (le Brésil, par exemple) s'opposent farouchement à ces missions.

droits de la personne sont dénoncées dans ses rapports annuels et que des recommandations sont adressées aux États qui contreviennent aux principes des droits de la personnes, l'action de la Commission constitue essentiellement un moyen de pression international.

La Cour interaméricaine des droits de l'Homme

Également créée dans le cadre du Pacte de San José, la *Cour interaméricaine des droits de l'Homme* est une institution judiciaire autonome de l'OEA et est composée de sept juges provenant des pays membres. La Cour a des compétences contentieuses (mais n'émet pas de jugements exécutoires) et consultatives (avis consultatifs sur l'interprétation des articles du Pacte de San José à la demande des États membres).

Le Secrétariat général

En 1967, on ne parle plus de l'Union panaméricaine mais de *Secrétariat général* pour désigner le secrétariat de l'OEA. Celui-ci, comme nous l'avons vu, ne relève plus du Conseil mais de l'Assemblée générale. Il est responsable de la mise en application des mesures adoptées par l'Assemblée générale et les divers conseils et de la bonne marche de l'organisation. Il occupe donc toujours, au sein de l'OEA, une fonction primordiale.

Le secrétaire général, élu par l'Assemblée générale pour une période de cinq ans, dirige le Secrétariat, assure sa représentation et participe avec voix consultative à toutes les réunions de l'Organisation. Depuis la réforme de Cartagena de Indias de 1985, son rôle s'est politisé. Il peut maintenant soumettre à l'attention de l'Assemblée générale ou du Conseil permanent toute question politique considérée comme une menace à la paix et à la sécurité du continent (article 110 de la Charte de 1997).

Les Organisations spécialisées

L'OEA compte aujourd'hui six Organisations spécialisées :

- L'Organisation panaméricaine de la santé (fondée en 1926 et établie à Washington) ;
- L'Institut interaméricain pour la protection des enfants (1927, Montevideo) ;
- La Commission interaméricaine des femmes (1928, Washington) ;
- L'Institut panaméricain de géographie et d'histoire (1928, Mexico) ;
- L'Institut interaméricain des Autochtones (1940, Mexico) ;
- L'Institut interaméricain pour la coopération et l'agriculture (1942, San José).

Le statut d'*observateur permanent* est accordé aux pays non membres qui désirent assister (sans droit de vote) aux réunions des diverses instances de l'OEA.

Annexe II

MEMBRES ET OBSERVATEURS DE L'OEA

Membres de l'OEA

Antigua et Barbuda
Argentine
Bahamas
Barbade
Belize
Bolivie
Brésil
Canada
Chili
Colombie
Costa Rica
Dominique
El Salvador
Équateur
États-Unis d'Amérique
Grenade
Guatemala
Guyane
Haïti
Honduras
Jamaïque
Mexique
Nicaragua
Panama
Paraguay
Pérou
République Dominicaine
Sainte-Lucie
Saint-Kitts-Nevis
Saint Vincent et Grenadines
Surinam
Trinité et Tobago
Uruguay
Venezuela

Observateurs permanents de l'OEA

Algérie
Allemagne
Angola
Arabie Saoudite
Autriche
Belgique
Bosnie-Herzégovine

Chypre
Corée
Croatie
Égypte
Espagne
Fédération de Russie
Finlande
France
Grèce
Guinée Équatoriale
Hongrie
Inde
Israël
Italie
Japon
Kazakhstan
Lettonie
Liban
Maroc
Pakistan
Pays-Bas
Pologne
Portugal
République Tchèque
Roumanie
Royaume Uni
Suède
Sri Lanka
Suisse
Tunisie
Ukraine
Union européenne
Vatican

BIBLIOGRAPHIE

ATKINS, G. P., *Latin America in the International Political System*, The Free Press (Macmillan Publishing Co., Inc.), New York, 1977.

BÉLANGER, L., MACE, G., THÉRIEN, J. P. (1992), «Regionalism in the Americas and the Hierarchy of Power», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 26, n^o 4, Hiver, 1992.

BRUNELLE, D., DEBLOCK, C., «Présentation : L'Accord de libre-échange nord-américain, l'Union européenne : deux modèles de régionalisme», *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire, intégration économique, intégration sociale ?*, Coll. Études d'économie politique, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1994, pp. 9-20.

BRUNELLE, D., DEBLOCK, C. (1997a), *Economic Regionalism under FTAA and MERCOSUR : James Monroe or Simon Bolívar ?*, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Site Internet www.er.uqam.ca/nobell/gric/1997.html, 1997, pp. 1-11.

BRUNELLE, D., DEBLOCK, C. (1997b), *Les États-Unis et les enjeux de l'intégration économique dans les Amériques*, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Site Internet www.unites.uqam.ca/gric/colloque1997.html, 1997, pp. 1-48.

CONNELL-SMITH, G., *The Inter-American System*, Oxford Press University, London, 1966.

DREIER, J. C., *The Organization of American States and the Hemisphere Crisis*, Harper & Row, New York, 1962.

FAGG, J. E., *Pan Americanism*, Krieger Publishing, Malabar (Floride), 1982.

HAMEL, B., *Le nouvel ordre international et la politique commerciale des États-Unis : Quelques développements récents*, Groupe de recherche sur la continentalisation des économies mexicaine et canadienne, Continentalisation, cahier de recherche 91-3, Montréal, 1991.

HURRELL, A. (1992), «World Order : a Regional Bloc of the Americas ?», *International Affairs*, Vol. 68, n^o1, 1992, pp. 121-139.

KONRAD, H. W., «Le dilemme de la réciprocité : le Canada, le Mexique et la continentalisation aujourd'hui», *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire, intégration économique, intégration sociale ?*, Coll. Études d'économie politique, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1994.

MANGER, W., *Pan-America in Crisis : The Future of the OAS*, Public Affairs Press, Washington, 1961.

MECHAM, J. L., *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, University of Texas Press, Texas, 5^e édition, 1967.

MILLET, R. L. (1994), «Beyond Sovereignty : International Efforts to Support Latin American Democracy», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, n^o 3, automne 1994, pp. 1-23.

MOSS Jr., A. H. (1994), «Introduction : The Summit of the Americas, 1994», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, n^o 3, automne 1994, pp. i-x.

MUNOZ, H. (1995), «The Right to Democracy in the Americas», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 40, n^o 1, printemps 1998, pp. 1-18.

PASTOR, R. A. (1991), «The Bush Administration and Latin America : The pragmatic Style and the Regionalist Option», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 33, n^o 3, automne 1991.

ROSENBERG, R. L. (1994), «Trade and the Environment : Economic Development versus Sustainable Development», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, n^o 3, automne 1994, pp. 129-156.

SANTA CRUZ, H., «The Creation of the United Nations and ECLAC», *CEPAL Review*, n^o 57, décembre 1995, pp. 17-33.

SCHUYLER, G. W. (1989), «Perspectives on Canada and Latin America : Changing Context... Changing Policy ?», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 33, n^o 1, printemps 1991, pp. 19-58.

SOLDATOS, P., «La communauté européenne et la zone de libre-échange canado-américaine : Quelques niveaux de comparaison de leurs processus intégratifs», *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire, intégration économique, intégration sociale ?*, Coll. Études d'économie politique, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 1994, pp. 77-96.

STOETZER, C. O., *The Organization of American States*, 2^e édition, Praeger Publishers, New York, 1993.

WIARDA, J. H. (1998), «After Miami : The Summit, the Peso Crisis, and the Future of US-Latin American Relations», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 40, n^o 1, printemps 1998, pp. 43-67.

WEINTRAUB, S., (1991), «The New US Economic Initiative Toward Latin America», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 33, n^o 1, printemps 1991, pp. 1-19.

WEINTRAUB, S. (1994), «The Importance of Trade in the Western Hemisphere», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, n^o 3, automne 1994, 157-174.

WEINTRAUB, S. (1997), «US-Latin American Economic Relations», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 39, n^o 1, printemps 1997, 59-69.

DOCUMENTS OFFICIELS

Plan d'action, premier Sommet des Amériques, Miami, 1994.

Site internet du Sommet des Amériques : www.cumbre.cl/summit/

Plan d'action, second Sommet des Amériques, Santiago de Chile, 1998.

Site internet du Sommet des Amériques : www.cumbre.cl/summit/

Entente de principes, premier Sommet des Amériques, Miami, 1994.

Site internet du Sommet des Amériques : www.cumbre.cl/summit/

Entente de principes, second Sommet des Amériques, Santiago de Chile, 1998.

Site internet du Sommet des Amériques : www.cumbre.cl/summit/

OEA (1997), The OAS and the Inter-American System
Site internet de l'OEA : www.oas.org

OEA (1997), The OAS and Economic Integration
Site internet de l'OEA : www.oas.org

OEA (1997), Economic Integration of the Hemisphere
Site internet de l'OEA : www.oas.org