



Chronique 03-05

## OEA : Le rendez-vous manqué de Santiago

Chalmers Larose

Juin 2003

En re-visitant la région des Amériques dans le contexte de ce nouveau millénaire, il y a lieu d'observer une recrudescence de l'implication de l'Organisation des États Américains (OÉA) dans les affaires interaméricaines. Institution régionale créée après la Seconde Guerre mondiale en 1948<sup>1</sup>, l'OEA s'oriente aujourd'hui vers la recherche d'un nouveau panaméricanisme dont les paramètres sont encore indéfinis quoique les signes annonciateurs se manifestent déjà. Dans la plupart des pays de l'Amérique Latine et de la Caraïbe, les changements globaux ont rapidement été ressentis. Les années 80 ont en effet donné lieu à la mise au rancart des dictatures militaires et de l'étatisme économique; elles ont ainsi fait place à un train de réformes qui va de l'établissement de régimes politiques issus de luttes électorales ouvertes à la mise en œuvre de politiques économiques axées essentiellement sur les exportations, la déréglementation, la privatisation, le règne du libre marché ainsi que sur la stabilisation des prix et la baisse des impôts. En même temps, l'esprit du panaméricanisme a été revigoré.

En même temps, le nouvel environnement politique et économique régional est aussi marqué par un élan de réformes institutionnelles de type néo-libéral, d'insécurité économique, d'atteintes continues et répétées aux règles démocratiques en Haïti, au Venezuela et en Bolivie etc. et la poursuite de conflits internes dans certains pays comme la Colombie, le Guatemala et même encore le Pérou. L'ensemble de ce nouvel ordre de choses a sans nul doute

contribué à l'accélération d'un processus de réexamen de la place de l'OEA dans les affaires interaméricaines et mondiales.

Trois images fortes permettent d'appréhender cette métamorphose au sein d'une institution jadis sclérosée et qui, à travers le temps, a souvent été stigmatisée comme étant l'instrument de l'extension de la politique inter américaine des États-Unis. Il s'agit de : 1) la continentalisation de la démocratie, 2) la facilitation du processus de libéralisation des échanges hémisphériques, et 3) la définition d'une nouvelle politique de sécurité régionale. Au cours de ces dix dernières années, on a pu observer une réorientation de l'organisation vers un engagement profond en faveur du libéralisme économique et de l'ouverture des marchés de même qu'une adhésion enthousiaste aux principes de la démocratie libérale à travers la nouvelle Charte démocratique des Amériques. Plus récemment, particulièrement au lendemain des événements du 11 septembre 2001, les États nations de la région se sont activés à mettre en place une nouvelle politique de sécurité régionale sous l'impulsion des États-Unis d'Amérique.

C'est donc dans ce contexte que se sont rencontrés du 8 au 10 juin 2003 les ministres des affaires étrangères et chefs de délégation des 35 pays membres de l'OEA (Cuba étant toujours tenu à l'écart de ce grand concert régional) à Santiago, Chili, en vue de faire le point sur la situation régionale dans son ensemble et mettre



Université du Québec à Montréal  
Pavillon Hubert-Aquin, Local A-1560  
1255 rue St-Denis  
Montréal (Québec) H2X 3R9

Tel : (514) 987 3000 # 3910  
<http://www.ceim.uqam.ca>

de l'avant certains objectifs communs en matière d'ouverture des marchés, de promotion de la démocratie et lutte contre le terrorisme.

Pourtant annoncée comme un moment de vérité pour cette organisation régionale, cette réunion ministérielleréunion ministérielle s'est déroulée dans une atmosphère de quasi indifférence, ouvrant la voie vers l'adoption d'une kyrielle de résolutions sans portée majeure et laissant les enjeux régionaux d'importance dans l'expectative. La réalité est que l'OEA, depuis sa création en 1948, et malgré tous les efforts entrepris, demeure une organisation très bureaucratifiée, incapable d'incorporer et de canaliser dans sa culture et dans ses grandes orientations l'énergie et les nouvelles dynamiques en cours au sein des différentes sociétés de l'Amérique latine et des Caraïbes.

### **La déclaration finale de Santiago**

À l'occasion de cette trente troisième réunion annuelle, les dignitaires ont signé la *Déclaration de Santiago sur la démocratie et la confiance : un nouvel engagement en faveur de la bonne gouvernance dans les Amériques* dans laquelle ils accordent leur entière confiance en la démocratie représentative et infusent un savant dosage entre les objectifs avoués de libéraliser le commerce entre les pays membres et l'impératif démocratique. Par cette déclaration, ils réitèrent que « la Charte démocratique interaméricaine constitue le principal point de repère hémisphérique pour la promotion et la défense des principes et valeurs démocratiques dans les Amériques au début du 21<sup>ème</sup> siècle ». Le document exprime également le vœu des leaders continentaux de « définir un agenda pour la bonne gouvernance hémisphérique qui rencontre les défis politiques, économiques et sociaux et stimule la crédibilité et la confiance dans les institutions démocratiques »<sup>ii</sup>.

La Déclaration de Santiago établit un lien entre la gouvernance démocratique et le développement économique et social des pays en développement. À ce sujet, les pays membres se sont engagés à renforcer les partis politiques, promouvoir la participation citoyenne en accordant leur soutien aux organisations de la société civile et renforcer les mesures visant à répondre aux graves problèmes de pauvreté, de la faim et la malnutrition, de santé publique et d'analphabétisme dans la région, etc. Pour les

dignitaires réunis à Santiago, l'ordre économique mondial doit promouvoir la croissance, la libéralisation commerciale pour les produits de la région en même temps qu'une augmentation des flux d'investissements dans les Amériques. Ils ont d'ailleurs lancé un appel aux institutions financières internationales afin que ces dernières accordent leur soutien aux gouvernements démocratiques de l'Amérique latine et des Caraïbes.

### **Le commerce et l'intégration dans les Amériques**

Il n'est pas étonnant de dire que la question de la libéralisation du commerce dans les Amériques est devenue un rituel obligé qui mobilise toute l'énergie des délégations officielles lors des rencontres au plus haut niveau. La réunion de Santiago n'a donc pas échappé à cette règle. Depuis le Sommet des Amériques à Santiago (deuxième sommet réunissant les Chefs d'État et de gouvernement après celui de Miami en 1994) en avril 1998, l'organisation régionale joue un rôle actif dans les questions ayant trait aux relations commerciales hémisphériques et à la promotion du libre-échange continental, plus connu sous le nom de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) dont l'entrée en vigueur est officiellement prévue pour l'an 2005.

Cette fois-ci, le Conseil permanent de l'organisation composé des ministres des affaires étrangères des pays membres a réaffirmé l'engagement de l'OEA à « soutenir le processus du libre-échange continental et de l'intégration économique hémisphérique »<sup>iii</sup>. Ainsi l'OEA devrait continuer à fournir son soutien analytique ainsi que son assistance technique au processus libre-échangiste à travers l'Unité pour la négociation commerciale mise sur pied pour encadrer le processus des négociations ainsi que le Comité Tripartite, composé de représentants de l'OEA, de la Banque interaméricaine de développement (BID) et de la Commission économique pour l'Amérique Latine et la Caraïbe (CEPALC) établi pour la circonstance. Elle a été spécialement mandatée à ce sujet par l'Assemblée pour soutenir les pays membres dans l'élaboration de leurs stratégies de maintien de leur capacité commerciale régionale et nationale dans le contexte du *Programme de*

*coopération hémisphérique* de la ZLEA ainsi que de venir en aide aux économies de petite taille, notamment celles des Caraïbes.

### **La promotion et le renforcement de la démocratie**

L'objectif d'étendre et de protéger la démocratie représentative dans toute l'Amérique continue d'être une question préoccupante. En réalité, à travers l'histoire, la tendance dominante au sein des pays de l'hémisphère a toujours été celle d'articuler les principes sacro-saints de la non-ingérence. Cependant, à partir de 1991, l'adoption de la *Résolution 1080* vint réaffirmer l'importance de la démocratie comme forme de gouvernement pour la viabilité du système interaméricain. La signification la plus souvent retenue de cette résolution 1080, adoptée à Santiago, dans la capitale chilienne, réside dans le fait que celle-ci jette, pour la première fois, les bases de l'institutionnalisation d'une procédure par laquelle l'Organisation pouvait désormais considérer des mesures en vue de restaurer un gouvernement démocratique ou un processus qui aurait été interrompu par des moyens extraconstitutionnels.

Lors du Troisième Sommet des Amériques à Québec en avril 2001, les chefs d'État et de gouvernement de la région avaient cru nécessaire de réitérer la vocation démocratique de la région. Devant l'impasse créée par la persistance de l'instabilité politique en Haïti et dans prévenir les atteintes futures à l'impératif démocratique, les chefs d'État et de gouvernement présents avaient adopté, après plusieurs tergiversations, une *clause démocratique* établissant que « toute altération ou interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique dans un État du continent américain constituait un obstacle insurmontable à la participation du gouvernement de l'État concerné au processus des Sommets des Amériques ». Cet engagement déboucha sur l'adoption, le 11 septembre 2001, de la *Charte démocratique interaméricaine*. L'article 20 de cette charte établit un mécanisme qui permet aux États membres d'agir en cas d'interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique, comme c'est le cas lors d'un coup d'État, mais aussi en cas d'altération de l'ordre démocratique.

La résolution adoptée cette fois-ci par l'Assemblée générale à Santiago (AG/doc.4217/03 corr.1) devait normalement entériner le suivi de l'application de la Charte dans les cas litigieux tels qu'en Haïti, au

Vénézuéla, en Bolivie, en Equateur etc. L'Assemblée a, dans cette optique, réaffirmé « l'engagement des États membres de l'OEA au plein exercice et à l'application des principes et valeurs démocratiques dans l'hémisphère »<sup>iv</sup>. Les États membres se sont engagés, par ailleurs, à renforcer la gouvernance démocratique dans les Amériques, consolider la démocratie et l'état de droit et promouvoir le respect des droits humains et les libertés fondamentales.

Cependant, l'évolution chaotique et dangereuse de la situation politique en Haïti, quoique n'ayant pas eu tout à fait l'écho escompté, a tout de même occupé une place non négligeable au menu des discussions. Le Secrétaire général adjoint de l'organisation, Luigi R. Einaudi, a présenté son quatrième rapport sur la situation dans ce pays. On sait que l'OEA, [en vertu des résolutions CP/RES. 822 (1331/02) du 4 septembre 2002, AG/RES. 1841 (XXXII-O/02) du 4 juin 2002, CP/RES. 806 (1303/02), CP/RES. 822, ainsi que de la résolution AG/RES. 1841] est engagé dans un dialogue avec le gouvernement d'Haïti et les représentants de l'opposition afin de résoudre la crise politique qui a résulté des élections législatives, municipales et locales contestées de mai 2000. Dans son rapport, le Secrétaire général adjoint a fait un aveu d'impuissance qui se résume en ces termes :

Les efforts déployés pour combler le fossé qui s'élargit de plus en plus, soulèvent maintenant des critiques de toutes parts. L'OEA jouit dans de nombreux milieux, mais pas dans tous, d'une certaine crédibilité et d'une réputation d'organisme bien intentionné et impartial, mais cette perception perd du terrain en raison du peu de progrès accomplis par les acteurs concernés dans la mise en œuvre des résolutions, de la polarisation marquée dans le pays et des pressions constantes exercées par les deux côtés pour imposer leurs points de vue respectifs. ... Un retrait d'Haïti laisserait à la dérive le plus pauvre pays du Continent. Les conditions actuelles laissent penser qu'il faut continuer de s'attacher à élargir l'espace démocratique....<sup>v</sup>

Pour l'instant l'organisation semble opter pour l'organisation de nouvelles élections dans le pays. Le Secrétaire d'État américain Collin Powell a par ailleurs annoncé l'octroi d'un million de dollars à la Mission de l'OEA en Haïti dans le but d'aider au renforcement du climat de sécurité en vue de « l'organisation d'élections justes et libres ». Mais il en a aussi profité pour

lancer une mise en garde tant à l’OEA qu’au gouvernement en place dans le pays :

The people of Haiti have waited a long time—too long—for their leaders to meet their obligations under OAS Resolutions 806 and 822. If by this September the government of Haiti has not created the climate of security essential to the formation of a credible, neutral and independent Provisional Electoral Council, we should re-evaluate the role of the OAS in Haiti (GA-O9-03).

### **L’agenda de sécurité**

Les événements du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont soulevé, entre autres choses, la question plus que séculaire de l’importance stratégique et diplomatique de l’espace américain dans son ensemble. Les transformations subies à ce sujet par l’OEA sont notoires. Dans un contexte où les États-Unis s’activent à mettre en place une nouvelle doctrine de sécurité axée sur des attaques préventives, l’Organisation des États Américains s’est vite constituée, du moins sur le plan de ses prises de position, comme un nouveau rempart contre le terrorisme international.

Lors du Premier Sommet des Amériques organisé à Miami en décembre 1994, les chefs d’État et de gouvernement de la région avaient adopté un plan visant à éliminer le terrorisme national et international ainsi qu’une Déclaration des Experts en matière d’implantation des mesures de confiance et de sécurité dite *Consensus de Miami*. En soutenant que ces actes constituaient « une violation systématique et délibérée des droits des individus et un assaut à la démocratie », les autorités hémisphériques prirent l’engagement de « condamner le terrorisme sous toutes ces formes » et « d’utiliser tous les moyens légaux pour combattre les actes terroristes avec unité et vigueur n’importe où dans les Amériques ».

A la deuxième conférence spécialisée sur le terrorisme qui eut lieu du 23 au 24 novembre 1998 à Mar del Plata, Argentine, les autorités hémisphériques ont pris la décision de créer un cadre institutionnel approprié qui deviendra plus tard en 1999 le comité interaméricain contre le terrorisme (CICTE). Cependant les événements du 11 septembre 2001 sont venus accélérer le

rythme de ce processus et porter la question de la lutte globale contre le terrorisme au frontispice des questions interaméricaines. Les travaux du CICTE aboutirent à l’adoption lors de la 32<sup>ème</sup> session régulière de l’Assemblée générale de l’OEA tenue le 3 juin 2002 à Bridgetown, Barbade, de la première *Convention interaméricaine contre le terrorisme*. Cette dernière prévoit explicitement des mesures contraignantes pour les parties en ce qui a trait à la prévention, le combat et l’éradication du financement du terrorisme; la saisie et la confiscation des fonds et des avoirs des terroristes; le blanchiment d’argent; la coopération entre les forces policières et en matière de contrôle des frontières.

Pour cette trente troisième session de l’Assemblée générale à Santiago, l’Organisation a mis l’accent sur la nécessité d’instaurer un cadre favorisant « la transparence et la confiance en matière de défense et de sécurité dans les Amériques »<sup>vi</sup>. La résolution approuvée pour la circonstance par le Conseil permanent a noté avec satisfaction que plus d’une vingtaine d’États membres ont déjà signé la Convention interaméricaine sur le terrorisme et que les gouvernements du Canada, Guatemala, Equateur, Salvador, Nicaragua, Paraguay, Pérou et de l’Uruguay ont déjà fait le dépôt de leurs instruments de ratification. Les ministres encouragent également les États à promouvoir la transparence dans leur politique de défense notamment en ce qui concerne la modernisation de leurs forces armées. L’OEA souhaite aussi rendre opérationnel le réseau de communication du Système d’Information de l’Organisation des États Américains (OASIS) afin de permettre les échanges d’information instantanés en matière de sécurité, incluant les mesures relatives à l’instauration de la confiance et de la sécurité (CSBMS). Chaque État membre est également requis de fournir à l’Assemblée générale, au 15 juillet de chaque année, des informations sur l’application de ces dites mesures dont la teneur n’est toutefois pas dévoilée.

Toujours en rapport avec l’agenda de sécurité, l’Assemblée générale a également adopté une résolution déclarant les Amériques comme « zone libre de mines antipersonnelles »<sup>vii</sup>. Dans cette optique, les États de la région sont priés de procéder à la ratification de la Convention d’Ottawa signée en 1997 relative à l’interdiction de l’usage, du

stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnelles.

### **Les autochtones dans l'attente !**

Parmi les 61 résolutions soumises par le Conseil Permanent à l'Assemblée Générale de l'OEA, il faut aussi faire état de quelques unes qui à l'évidence n'auront suscité qu'un intérêt relatif. On peut noter, par exemple, la résolution CP/CG-1521/03 relative à la promotion de la responsabilité sociale des entreprises dans l'hémisphère. Cette résolution identifie un lien entre la responsabilité sociale des entreprises et le développement économique. Elle encourage, dans la mesure du possible, les États membres à « informer leur secteur privé, leurs associations d'affaires, syndicats, institutions académiques ainsi que leurs organisations de la société civile » afin de prendre part à la prochaine *Conférence sur la responsabilité sociale des entreprises dans les Amériques comme outil de la compétitivité*, qui aura lieu à Panama en octobre 2003<sup>viii</sup>.

L'Assemblée générale a également entériné une résolution du Conseil Permanent relative à l'accroissement et au renforcement de la participation de la société civile dans les activités de l'OEA. En plus de créer un fonds dit *Fonds pour la participation de la société civile*, cette résolution encourage notamment les États membres à « inclure des représentants des organisations de la société civile dans le dialogue des chefs de délégation » et de continuer leurs efforts en vue d'ouvrir la voie vers une plus grande participation de ces organisations aux activités de l'OEA<sup>ix</sup>.

En ce qui concerne l'épineuse question relative aux droits des peuples autochtones, l'Assemblée générale a encore une fois tout simplement réaffirmé son objectif de parvenir à l'adoption d'une *Déclaration américaine sur les droits des peuples autochtones*. Elle a indiqué au groupe de travail s'occupant de ce dossier de « prendre toutes les mesures appropriées afin d'assurer toute la transparence et la participation effective des représentants des peuples indigènes au cours des négociations » qui, rappelons-le, impliqueront exclusivement les États membres de l'organisation.<sup>x</sup> Les questions substantielles ayant trait à la reconnaissance des nations autochtones et à la pleine jouissance de leur autonomie respective sont renvoyées à la régie interne des États.

### **Conclusion**

En mettant en perspective les vertus de la libéralisation des frontières commerciales, la promotion de la démocratie globale et la sécurité, l'OEA s'inscrit désormais dans la mouvance des grandes préoccupations du 21ème siècle, du moins telles que ces dernières sont articulées par une certaine vision du monde et des Amériques. A la faveur d'une mutation sans précédent vers un interventionnisme pragmatique, l'Organisation met en veilleuse une fois pour toutes les principes fondateurs qui ont imprégné sa difficile trajectoire d'institution garante du fragile système interaméricain et devant favoriser l'équilibre dans les relations hémisphériques. Désormais libérée de la polarisation Est-ouest et inspirée par la rhétorique néo-libérale d'ouverture des marchés, l'OEA paraît bien loin des fresques révolutionnaires nourries par le panaméricanisme bolivarien.

La trente troisième assemblée générale de l'organisation des États Américains qui vient de se tenir à Santiago du Chili aura été comme les précédentes un événement sans grande envergure. Cet événement n'a même pas pu attirer l'attention de la presse régionale. À un moment où les peuples de la région commencent à prendre leur destinée en main et à assumer leur pleine participation dans les affaires publiques, l'OEA semble être de plus en plus en situation de rattrapage par rapport aux demandes sociales qui indiquent un désir de réformes en profondeur de l'Organisation. Dans la foulée des Sommets des peuples de Santiago et de Québec, des mobilisations citoyennes à Washington, Porto Alegre, Buenos Aires et à Cancún, il est souhaitable que l'organisation régionale répercute, au plan institutionnel, la nouvelle énergie créatrice qui se répand de l'Alaska à la Terre de Feu, et accompagne ce mouvement de fond vers des horizons plus prometteurs.

L'arrivée au pouvoir de nouveaux gouvernements issus d'une rhétorique sociale-démocrate au Brésil, en Argentine et en Équateur de même que la consolidation du régime Chávez au Venezuela pourra-t-elle contribuer à modifier les rapports de force au sein de cette institution et susciter un sursaut collectif en faveur de l'édification d'une appartenance régionale à part entière ? Dans le cas contraire, s'agira-t-il, comme les tentatives antérieures l'ont malheureusement illustré, d'une expérience

éphémère ? Toujours fragilisées par les traditions autoritaires, les inégalités sociales criantes, la pauvreté endémique et les contraintes externes, les démocraties naissantes de la région demeurent encore et toujours sous haute surveillance.

---

<sup>i</sup> . Le 30 avril 1948, 21 pays du continent se réunissaient à Bogota (Colombie) pour adopter la Charte de l'Organisation des Etats Américains (OEA) qui affirmaient leur engagement respectif envers la réalisation d'objectifs communs ainsi que le respect de la souveraineté des nations. Aujourd'hui l'OEA compte 35 pays membres avec l'addition de plusieurs États de la Caraïbe anglophone après la décolonisation et du Canada, dernier pays à joindre les rangs de l'Organisation en 1990.

<sup>ii</sup> . Assemblée générale de l'OEA, "Declaration of Santiago on Democracy and Public Trust: A New Commitment to Good Governance for the Americas", *Déclaration finale*, Santiago, Chili, 10 juin 2003.

<sup>iii</sup> . "Trade and Integration in the Americas", AG/doc.4158/03 corr.1

<sup>iv</sup> . "Promotion and Strengthening of Democracy: Follow-up to the Interamerican Democratic Charter", AG/doc.4217/03 corr.1.

<sup>v</sup> . Organisation des États Américains, *Rapport du Secrétaire Général sur la Situation en Haïti*/Secr.G CP/doc. 3750/03, 20 mai 2003.

<sup>vi</sup> . "Transparency and confidence- and Security-Building in the Americas", AG/doc.4192/03 corr.1.

<sup>vii</sup> . "The Americas as an Antipersonnel-Land-mine-Free Zone", AG/doc.4188/03 corr.1

<sup>viii</sup> "Promotion of corporate responsibility in the Hemisphere", AG/doc. 4213/03 corr.1

<sup>ix</sup> . "Increasing and strengthening Civil Society Participation in OAS Activities", AG/doc.4164/03 corr.1

<sup>x</sup> . "American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", AG/doc. 4170/03 corr.1

---

## Références

Assemblée générale de l'OEA, "Declaration of Santiago on Democracy and Public Trust: A New Commitment to Good Governance for the Americas", *Déclaration finale*, Santiago, Chili, 10 juin 2003.

Assemblée générale de l'OEA «The Situation in Haiti» AG/RES 1841 (XXXII-O/02).

Communiqué de presse de l'Assemblée générale de l'OEA "U.S. commit another \$1 million to OAS efforts in Haiti" Déclaration de Colin Powell, 9 juin 2003, GA-09-03.

Conseil Permanent de l'OEA «The Situation in Haiti» [CP/RES. 806 \(1303/02\)](#)

Conseil Permanent de l'OEA "Support for strengthening democracy in Haiti" [CP/RES. 822 \(1331/02\)](#)

Mission permanente du Chili auprès de l'OEA, "The OAS: Its Relevance Today" document préparé pour la trente-troisième session de l'Assemblée générale de l'Organisation des États Américains, juin 2003.

Organisation des États Américains, *Rapport du Secrétaire Général sur la Situation en Haïti/Secr.G* CP/doc. 3750/03, 20 mai 2003.

Résolutions sélectives de la trente troisième session de l'Assemblée Générale de l'OEA

"Trade and Integration in the Americas", AG/doc.4158/03 corr.1

---

"Increasing and strengthening Civil Society Participation in OAS Activities", AG/doc.4164/03 corr.1

"Transparency and confidence- and Security-Building in the Americas", AG/doc.4192/03 corr.1.

"American Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", AG/doc. 4170/03 corr.1

"The Americas as an Antipersonnel-Land-mine-Free Zone", AG/doc.4188/03 corr.1

"Promotion of corporate responsibility in the Hemisphere", AG/doc. 4213/03 corr.1

"Promotion and Strengthening of Democracy: Follow-up to the Interamerican Democratic Charter", AG/doc.4217/03 corr.1.