



Observatoire des Amériques

La conférence spéciale sur la sécurité dans les Amériques : Une conception commune de la sécurité

Chronique 03-23

Yannick Quéau et Aude-Emmanuelle Fleurant

Novembre 2003

Dès 1991, dans le cadre de l'Engagement de Santiago envers la démocratie et la rénovation du système américain, les États du continent prenaient acte de la disparition de la menace soviétique et décidaient de s'engager dans un processus commun de réflexion sur la sécurité hémisphérique¹. Il s'agissait essentiellement de redéfinir la nature de la menace pour le continent américain en tenant compte des nouvelles conjonctures internationales et régionales. À l'issue du Sommet de Santiago de 1998, la Commission sur la sécurité continentale (CSC) qui dépend de l'Organisation des États américains (OEA) s'est ainsi vue confier le mandat relativement large

- 1) d'effectuer le suivi et d'approfondir l'examen des questions relatives aux mesures d'encouragement et de confiance de la sécurité,
- 2) de conduire une analyse sur la signification la portée et les conséquences pour le Continent américain des concepts internationaux de sécurité,
- 3) d'élaborer les approches communes les plus appropriées permettant d'en aborder les différents aspects et de préciser les moyens à employer pour revitaliser et renforcer les institutions du Système américain liées aux différents aspects de la sécurité continentale². En 2001, le Sommet des

¹ Préambule de la Déclaration sur la sécurité dans les Amériques, Mexico, 28 octobre 2003, [En ligne] : http://www.aos.org/documents/fre/DeclarationSecurity_102803.asp

² OEA. Conseil permanent de l'organisation des États américains, *Commission sur la sécurité continentale, Rapport de la Commission sur la sécurité continentale*



Amériques qui s'est tenu à Québec a demandé à la CSC de réunir ses propositions en vue d'une conférence spéciale sur la sécurité de l'OEA devant se tenir avant 2005.

Une fois n'est pas coutume, les choses sont finalement allées un peu plus vite que prévu puisque la Conférence de Mexico a finalement eu lieu les 27-28 octobre 2003. La destruction, en automne 2001, du World Trade Center et d'une partie du Pentagone, le retrait des États-Unis du traité relatif aux armes anti-balistiques (ABM) et, peut-être plus encore, la réponse militaire apportée au terrorisme par l'administration Bush dans sa lutte contre l'«axe du Mal» ont sans doute constitué autant d'éléments ayant plaidé pour la nécessité de clarifier rapidement les orientations pour la construction d'une nouvelle architecture de sécurité pour les Amériques.

Rappelons que la signature de la Convention interaméricaine contre le terrorisme en mars 2002, qui constitue en quelque sorte la première réponse continentale aux événements du 11 septembre 2001, est loin de faire l'unanimité parmi les membres de l'OEA³. Cette convention prévoit un ensemble de mesures allant, par exemple, de l'affirmation du principe d'assistance mutuelle au renforcement de la collaboration en matière d'échange d'information, de sécurité intérieure et de gestion des frontières, et elle élargit considérablement le rôle du Comité interaméricain contre le terrorisme (CICT) rattaché à l'OEA⁴. Mais elle suscite certaines inquiétudes chez plusieurs États latino-américains qui se méfient principalement des implications, d'une part, d'une définition floue de la menace et, d'autre part, de la possible ingérence du Comité interaméricain contre le terrorisme ou d'un autre État (i.e. les États-Unis) dans leurs affaires internes⁵. L'intervention militaire états-unienne au Panama (en 1989) est

sans doute encore présente dans certaines mémoires.

Dans ce contexte, le défi posé à la Conférence spéciale sur la sécurité dans les Amériques de Mexico était donc essentiellement d'amener les membres de l'OEA à s'entendre sur une définition commune de la menace (et, par là, des menaces). L'occasion se présentait également de clarifier certaines dispositions du CICT concernant la souveraineté nationale car un doute semblait subsister sur la possibilité d'une ingérence de la part d'autres membres en cas d'atteinte à la sécurité continentale, que la menace provienne de l'intérieur ou de l'extérieur de l'hémisphère⁶. Il s'agit de deux éléments à partir desquels il est selon nous possible d'évaluer le succès ou l'échec de la résolution finale.

Définition de la menace, moyens d'actions et révision du traité de Rio

Plusieurs thèmes ont été abordés lors des discussions de Mexico de la fin du mois d'octobre. De manière assez évidente, dans le cadre d'une conférence sur la sécurité, on a d'abord cherché à ce que les membres s'entendent sur la nature des menaces auxquelles les Amériques sont confrontées à l'heure actuelle et donc sur une définition de la sécurité hémisphérique acceptable pour tous. De plus, on y a examiné une proposition concernant un dossier sur la planche de travail de l'OEA depuis déjà quelques années, soit la réforme du Conseil interaméricain de défense. Enfin, on a recommandé la révision du Traité interaméricain d'assistance réciproque signé en 1947, mieux connu sous le nom de Traité de Rio, dont le Mexique s'est retiré en 2002⁷ et dont la pertinence actuelle est remise en cause par plusieurs États.

La Déclaration sur la sécurité dans les Amériques, adoptée par l'ensemble des

concernant la mise en oeuvre des mandats confiés à l'Assemblée générale par le deuxième sommet des Amériques, janvier 2001.

³ Bélanger, Yves et Stéphane Roussel. 2003. *La sécurité des Amériques : les premiers pas vers une intégration régionale?* Observatoire des Amériques. Février. [En ligne] : <http://www.ceim.uqam.ca>

⁴ <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-66.htm>

⁵ Voir notamment, Panama Government. 2001. *Replies by the Member States to the Questionnaire on the New Approaches to Hemispheric Security*, décembre.

⁶ Note adressée au Président du Conseil permanent de l'Organisation des États américains par la Mission permanente du Mexique auprès de l'OEA sous le couvert du document CP/CSH-33343/00 add.1, corr.

⁷ Fox a retiré le Mexique du Traité en soutenant que le TIAR était obsolète et que les Amériques avaient besoin d'un nouveau pacte de sécurité. Voir Silver, Sara. 2002. "Mexico Withdraws from 'obsolete' security pact". *Financial Times*, 7 septembre, p.8.

émisaires présents introduit une définition de la sécurité qui se révèle plutôt large en couvrant un ensemble varié de menaces allant du terrorisme à la pauvreté en passant par le sida, les catastrophes naturelles et le trafic d'armes. Cette conception de la sécurité, en incluant des menaces dites « non-traditionnelles », semblerait à première vue permettre l'emploi d'instruments se situant hors du cadre militaire pour garantir la sécurité et la stabilité des États et des sociétés, comme par exemple l'accès à des soins de santé adéquats ou la mise en oeuvre de programmes d'éducation visant à enrayer des épidémies susceptibles d'aggraver les inégalités et l'exclusion sociale⁸, éléments également identifiés comme étant des menaces. Dans cette perspective, la liste des moyens à privilégier pour répondre à une panoplie aussi diversifiée de menaces est à l'image des risques énumérés et paraît extrêmement ouverte.

L'épineuse question de la réforme du Conseil interaméricain de défense (CID) n'a pas donné lieu au même consensus. Cet organisme consultatif composé de militaires haut-gradés a pour mission de conseiller les autorités de l'OEA pour tout ce qui concerne les opérations militaires de l'hémisphère et d'apporter un soutien technique sur des dossiers plus spécifiques liés à la défense des États membres⁹. Le CID est subordonné à l'OEA et dépend en partie des ressources – financières et autres – attribuées par le pays hôte de l'Organisation américaine¹⁰.

Plus précisément, c'est le statut du CID et les liens qu'il entretient avec l'OEA depuis sa création qui semblent constituer un obstacle à une révision de son rôle. Plusieurs recommandations ont ainsi été élaborées

quelques mois avant la conférence d'octobre dernier dans le but de clarifier cet aspect¹¹. L'objectif semble être de pouvoir confier au Conseil un rôle plus substantiel dans les affaires de sécurité continentale, comme par exemple de mettre sur pied une force d'intervention continentale¹², ce à quoi le Mexique et le Brésil sont fermement opposés, arguant qu'il s'agirait d'une forme de militarisation de l'OEA¹³. La question de la réforme du Conseil demeure toutefois à l'ordre du jour pour le comité sur la sécurité hémisphérique qui se voit chargé de préparer quelques recommandations préliminaires à présenter à l'Assemblée générale de l'OEA de juin 2004.

La Déclaration recommande également l'évaluation et la révision du traité de Rio¹⁴. Ce texte contraignant, élaboré dans l'environnement particulier de la guerre froide, avait pour but de protéger les Amériques contre une attaque « extra-hémisphérique ». À l'époque, il n'avait pas été ratifié par tous les États et il est encore loin de faire l'unanimité parmi les membres de l'OEA. En effet, pendant le conflit Est-Ouest, plusieurs pays d'Amérique latine considéraient que le traité était utilisé pour légitimer l'ingérence américaine dans leurs affaires en vue de combattre les mouvements de gauche ou communistes, d'où une certaine méfiance face à cet accord de sécurité collective. Par ailleurs, plusieurs administrations considèrent maintenant que le traité n'est plus en phase avec le contexte actuel et ne répond que très partiellement aux défis sécuritaires du 21^{ème} siècle. Dans cette perspective, la Déclaration prône la continuation « du processus d'étude et d'évaluation » en fonction des réalités sécuritaires continentales¹⁵.

⁸ Points 37 et 38 de la Déclaration.

⁹ 26 des 34 États de l'Organisation des États américains sont membres du Conseil interaméricain de défense à l'heure actuelle. Le Canada s'est joint à au Conseil en 2002.

¹⁰ OEA. Conseil permanent. Comité sur la sécurité hémisphérique. Groupe de travail sur les enjeux de défense et de sécurité et sur les institutions de sécurité du système interaméricain. 2003. *Preliminary draft study and recommendations on the modernization and changes needed to provide the OAS with technical, advisory and educational expertise on defense and security issues in support of the ongoing examinations of the inter-American system related to hemispheric security*. OEA/Ser.G. CSH/GT/ADS-7/03, 12 mars.

¹¹ OEA. Conseil permanent de l'OEA. Comité sur la sécurité hémisphérique. Groupe de travail sur les enjeux de défense et de sécurité et sur les institutions de sécurité du système interaméricain. 2003. *Inter-American Defense Board : Legal Options for adopting the Organizations's Stepchild*. CSH/GT/ADS-9/03, 27 mars.

¹² Bélanger, Yves et Stéphane Roussel. 2003. *La sécurité des Amériques : les premiers pas vers une intégration régionale?*, Observatoire des Amériques, février.

¹³ Adams, Lisa J. 2003. *OAS Conference in Mexico Ends with Agenda*. Associated Press. 28 octobre.

¹⁴ Déclaration sur la sécurité dans les Amériques, point 48.

¹⁵ *Idem*.

Quelle architecture de sécurité pour les Amériques ?

La question du respect de la souveraineté nationale en cas de menace à la sécurité de l'hémisphère n'a pas véritablement fait l'objet d'un débat, les membres de l'OEA s'étant vite entendus sur cette question. L'un des tout premiers principes énoncé dans la Déclaration sur la sécurité dans les Amériques stipule à cet effet que « chaque État jouit du droit souverain d'identifier ses propres priorités nationales de sécurité et de définir les stratégies en vue de faire face aux menaces à sa sécurité¹⁶ ». Plus loin, le texte rappelle également que « le plein respect de l'intégrité du territoire national de la souveraineté et de l'indépendance politique de chaque État de la région constitue le fondement de la coexistence pacifique et de la sécurité dans le continent américain »¹⁷. Cette précision concernant le statut de la souveraineté, associée au fait qu'une définition de la menace remporte enfin l'adhésion de tous les partenaires continentaux (exception faite des émissions de gaz à effet de serre que les États-Unis refusent de considérer comme *menace environnementale*), laisse entendre que les hésitations de certains États latino-américains et la méfiance à l'endroit des États-Unis nées avec la Convention interaméricaine sur le terrorisme auraient tendance à se dissiper.

Une réflexion de cet ordre équivaldrait selon nous à prendre un raccourci hasardeux, et ce pour deux raisons principales. D'une part, la définition de la menace, si elle est désormais précisée, est aussi relativement large. Chacun peut y voir à peu près ce qu'il veut du terrorisme et du trafic de drogue en passant par le transport de matières dangereuses¹⁸. Aucun ordre de priorité n'est établi; tout juste pourra-t-on noter que le terrorisme est la première menace citée. Enfin, il faut aussi signaler que la Déclaration semble répondre aux souhaits officiellement formulés par l'administration Bush¹⁹ même si

l'on peut supposer sans trop prendre de risque que celle-ci est un peu mal à l'aise avec le contenu social de la définition de la sécurité retenue pour la texte final²⁰. Bref, il semble que les États-Unis aient réussi à faire accepter leur vision de la menace à leurs partenaires au sein de l'OEA, soit une conception englobante, presque floue tellement on y retrouve d'éléments et qui, surtout, leur laisse une importante marge de manœuvre pour l'avenir.

D'autre part, les dispositions de la Déclaration relative au respect de la souveraineté s'avèrent finalement autant profitables aux pays latino-américains qu'aux États-Unis. En effet, si l'administration Bush n'a pas réussi dans le cadre de l'OEA à faire accepter l'idée d'une réforme du CID et, par là, d'une approche plus militaire de la sécurité dans l'hémisphère, la réaffirmation du principe de souveraineté et du droit de poursuivre ses propres stratégies en matière de sécurité autorise les États-Unis à recourir à d'autres mécanismes de négociations pour arriver à leurs fins. Autrement dit, ce qui n'aurait pas fonctionné pour les États-Unis dans le cadre d'une organisation multilatérale serait encore susceptible de prendre forme par le biais du bilatéralisme.

Ainsi, si les membres de l'OEA peuvent désormais s'appuyer sur une conception commune de la menace, et si le respect de la souveraineté nationale se trouve réaffirmé, d'autres inquiétudes surgissent, notamment, en ce qui a trait aux modalités d'élaboration de la nouvelle architecture de sécurité dans l'hémisphère. Dans l'optique où celle-ci doit effectivement voir le jour, au moins trois scénarii nous semblent envisageables.

- 1) Le premier scénario voit les États-Unis se désintéresser de l'OEA pour opter dans le même temps pour une utilisation systématique du bilatéralisme dans leurs relations avec leurs partenaires continentaux en matière de sécurité. Cette stratégie reviendrait à faire du modèle «des moyeux et du rayon» le principe d'élaboration de la

¹⁶ Déclaration sur la sécurité dans les Amériques, point II, 4, a.

¹⁷ Déclaration sur la sécurité dans les Amériques, point II, 4, r.

¹⁸ Déclaration sur la sécurité dans les Amériques, point II, 4, m.

¹⁹ Voir : Noriega, Roger F, (Ambassador). 2003. *Traditional Threats, New Concerns, and Other Challenges to Hemispheric Security. Remarks at the*

Inter-American Defense College. Washington (DC), 22 octobre et Paula J. Dobriansky, Sous secrétaire d'État aux affaires globales. *Threats to Security in the Western Hemisphere. Remarks at the Inter-American Defense College*, 20 octobre. <http://www.state.gov>

²⁰ Noriega, Roger F. 2003. *Op.cit.*

sécurité hémisphérique²¹. Dans ce modèle les États-Unis sont « l'unique point de jonction » entre les États du continent. Leur position centrale leur offre donc une grande latitude leur permettant de dessiner à leur convenance, du moins avec des contraintes réduites, la future architecture de sécurité de l'hémisphère. Comme le font remarquer Bélanger et Roussel, le risque avec ce procédé est « d'institutionnaliser le déséquilibre » dans les négociations et de voir une *culture de l'imposition* se substituer à la négociation.

- 2) On peut également imaginer une sécurité hémisphérique à plusieurs vitesses avec, au Nord, une zone fortement intégrée par le biais, notamment, du *Homeland Security* et du *Northcom* et, au Sud, des accords sous régionaux plus ou moins intégrés autorisant des partenariats avec l'Amérique du Nord selon diverses modalités.
- 3) Enfin, il est toujours concevable que les États-Unis finissent par convaincre leurs partenaires de la nécessité de doter l'OEA d'un bras armé. Rien n'interdit en effet de penser que ce qui n'a pas fonctionné à Mexico puisse encore se faire avec succès à l'avenir. Précisons que sur le plan opérationnel les États-Unis n'ont pas véritablement besoin d'une militarisation de l'OEA. Mais celle-ci pourrait s'avérer utile en accordant une certaine légitimité à leurs éventuelles actions sur le continent. Ce scénario s'avère d'autant plus plausible que les alternatives pour les pays de l'Amérique du Sud n'offrent pas forcément des perspectives plus enviables, les deux autres scénarii leur laissant peu de marge de manœuvre quant à la définition des orientations et quant à l'identification des moyens à utiliser pour garantir la sécurité hémisphérique.

En somme, les pays d'Amérique latine semblent se trouver face à un éventail de choix plutôt restreint. Ils font en quelque sorte connaissance avec une situation familière pour les autorités canadiennes obligées de composer depuis un certain temps déjà avec les vues états-

uniennes sur un enjeu aussi central que la sécurité. Les possibilités qui s'offrent à eux sont donc sensiblement les mêmes que celles traditionnellement rencontrées par le Canada soit 1) s'enfermer dans un bilatéralisme déséquilibré et à leur désavantage ou 2) tenter de récupérer des leviers et une certaine emprise sur la direction des ententes au sein d'une organisation multilatérale.

Et maintenant ?

On peut s'interroger sur l'impact du contexte actuel de la guerre en Irak et surtout de l'échec des tractations qui l'ont précédé au Conseil de sécurité sur les négociations de Mexico. Il n'est en effet pas impossible que les événements de la dernière année et particulièrement l'attitude unilatérale des États-Unis aient influencé les positions formulées par les États latino-américains face aux enjeux de sécurité continentaux.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que la Déclaration sur la sécurité des Amériques va éventuellement déboucher sur une Charte ou une Convention plus contraignante pour les signataires et qui englobera possiblement les autres accords, textes et instances diverses au sein de l'OEA en lien avec les questions de sécurité, comme par exemple le CICT. Le processus semble désormais bien amorcé avec l'adoption du texte de la Déclaration, mais il doit continuer de faire l'objet d'un suivi sérieux du travail effectué par les différents comités pour voir la direction que prendront les négociations.

²¹ Bélanger, Yves et Stéphane Roussel. 2003. *Division continentale*. Le Devoir, 1^{er} et 2 novembre, G 1.