



## Considérez la région

### Un « système » de sécurité silencieux pour un hémisphère en discorde

Hal Klepak\*

#### Introduction

La caractéristique la plus remarquable des Amériques en 2007 est sans aucun doute celle des désaccords régionaux. Finis les discours de haut niveau annonçant des projets d'intégration économique. Finis les propositions faites pour une coordination politique de champ élargi, quel que soit le sujet, entre les États de l'hémisphère. Et, c'est dans ce contexte que se sont également terminés les plus grands progrès dans le domaine de la défense et de la sécurité (ne serait-ce que pour en parler).

Aujourd'hui, en tant que membres de la famille interaméricaine, nous nous retrouvons face à d'amples et profondes divisions qui semblent dire : « Ici, la famille n'existe plus. » Les États-Unis s'opposent de façon viscérale et automatique à n'importe quelle proposition locale de réforme ou à n'importe quelles initiatives internationales proposées par le Venezuela de Hugo Chavez. Ce président leur retourne la pareille par des attaques féroces (la plupart verbales) remettant en cause leur leadership régional quoique d'une façon moins dramatique. Dans son ensemble, Washington exprime également son mécontentement vis-à-vis du programme de réforme et d'actions internationales du Président de la Bolivie, Evo Morales. La réponse à ce mécontentement se manifeste également de la part du gouvernement bolivien (de façon plus discrète) dans sa détermination, selon ses dires, d'en terminer avec les relations coloniales qui sont à la base de son économie. D'une manière bien plus subtile, les États-Unis manifestent également leur mécontentement envers les tendances de gauche ou populistes qui ont menées au pouvoir Correa en Équateur ou Ortega au Nicaragua. Si le géant du Nord s'in-

■ La caractéristique saillante des Amériques en 2007 est certainement leur discordance en tant que région.

\*Professeur d'Histoire de l'Amérique latine et des études stratégiques Collège militaire royal su Canada

quiétait déjà de ces tendances dans des pays relativement modérés comme l'Argentine et le Brésil, il n'a pas pu garder le silence lors de l'arrivée au pouvoir de ceux qu'il considère comme les plus radicaux dans le monde.

Entre-temps, la République dominicaine regarde avec une certaine méfiance les événements et les leaders d'Haïti, son pays voisin; la guerre civile en Colombie continue de compliquer ses relations avec tous ses voisins (en particulier avec l'Équateur et le Venezuela) ; le Mexique, bien que possédant une bonne relation avec les États-Unis, s'enflamme en raison des restrictions aux frontières nord-américaines ainsi que pour d'autres thèmes difficiles ; le conflit entre Cuba et les États-Unis ne semble pas s'atténuer ; et même en Amérique centrale (unie comme elle ne l'a jamais été depuis le début du XIXe siècle) certains épisodes occasionnels nous rappellent encore la méfiance persistante qui existe entre les États de cette région. Tout ceci se déroule, d'une part, dans un décor de ralentissement massif (sinon absolu), d'une initiative pour mettre en place le commerce de libre-échange dans tout l'hémisphère et, d'autre part, par l'embourbement des trois propositions, en grande partie et essentiellement antagoniques qui concernent l'avenir de l'hémisphère et les moyens pour y arriver si on pense à y inclure l'intégration économique.

Le « NAFTA » est, dans sa généralité, un succès pour ses trois partenaires fondateurs (les États-Unis, le Canada et le Mexique). Elle a attiré l'attention de la frange nord des États de l'hémisphère. A ce projet s'est opposée l'initiative bien connue du MERCOSUR et de même que l'ALBA. Il s'agit d'un projet de réformes, proposé par le Venezuela, épaulé par Cuba et approuvé par l'Équateur. Le MERCOSUR, après avoir incorporé récemment Caracas, n'a pas été capable de convaincre totalement le Chili et la Bolivie (Ces deux pays ont un statut uniquement de membre associé). Le MERCOSUR n'a pas non plus réussi à ce que la Colombie, ou n'importe quel autre pays de la frange du nord, en incluant l'Amérique centrale et les Caraïbes, adhèrent à leur proposition ; ceux-ci tenant en compte que cela aurait mis en danger leurs possibilités d'incorporation à la NAFTA.

Ainsi, en ce qui la plupart des affaires de poids concernant la défense et la sécurité de la région, nous ne pouvons donc guère être surpris de voir que le système de sécurité de l'hémisphère, négligeable voire même inexistant, soit le reflet de ce contexte. Malgré les vrais risques qu'il existe d'utiliser la force dans l'énigme entre Cuba et les États-Unis, (très inconstant aujourd'hui en cette époque de possibles changements à Cuba), le système ne discute jamais pas cette question. Malgré les dimensions internationales que prend le conflit interne colombien, le système ne débat pas non plus au sujet de cette question. La situation entre la République dominicaine et Haïti, à leur grand dam, ne réussit jamais à obtenir une audience réelle dans les circuits de l'hémisphère, surtout lorsqu'il s'agit de questions concernant la défense et la sécurité. Les affaires entre le Mexique et les États-Unis se maintiennent à un niveau totalement bilatéral et ne sont jamais traités par les organes de l'hémisphère. Et si les affaires centroaméricaines réussissent à ce qu'on se penche sur leur chevet du moins là où il existe un intérêt hémisphérique, ce qui n'est pas le cas pour les Malouines (dont le 25<sup>ème</sup> anniversaire a eu lieu en avril 2007) ni pour les thèmes entre le Venezuela et les États-Unis, ni pour ceux de la Bolivie et des États-Unis, ou ceux de la Bolivie et du Chili, ni pour un grand nombre d'affaires qui méritent l'attention de l'hémisphère.

■ Le contexte se reflète dans un système de sécurité hémisphérique qui demeure silencieux dans la plupart des affaires de poids pour la région concernant la défense et la sécurité.



## Le côté positif (nuancé)

Bien évidemment, rien n'est perdu, et tout n'est pas sombre dans ce panorama. Il serait facile d'oublier, dans le contexte actuel, tous les progrès réalisés lors de ces dernières décennies au sujet de la réalité interaméricaine. La résolution de la longue rivalité, centrale et très préoccupante, qui opposait les deux géants régionaux, l'Argentine et le Brésil, est une réussite brillante dans l'histoire de l'hémisphère, mais en réalité, il faut admettre que le système interaméricain n'est guère responsable de cet heureux résultat. La fin des conflits de frontière entre l'Équateur et le Pérou -problèmes anciens, qui a été la cause du récent conflit armé de 1995- a sans doute reçu le soutien essentiel des membres du système même si encore une fois nous devons admettre que celui-ci s'en est plutôt tenu à l'écart.

La résolution des conflits de frontière historiques entre le Chili et l'Argentine doit également être considérée comme une série d'événements, profondément importants dans l'histoire de l'hémisphère. Encore une fois, dans ce cas, les actions ont été quasiment toujours menées au niveau bilatéral, ainsi que pour le différent Chili Pérou. Cependant, sans aucun doute, dans tous ces cas, les tendances politiques et militaires de l'hémisphère ont préparé un terrain propice à ses progrès. De même, en Amérique centrale, là où le conflit et la méfiance ont disparu laissant place généralement à une ambiance de coopération et même d'unité, le rôle de l'OEA et du système interaméricain de sécurité a été infiniment moins important que celui des Nations unies dans la mise en place de ce contexte positif.

■ Bien sûr, tout n'est pas perdu et le panorama n'est pas entièrement sombre. Il est facile d'oublier dans le contexte actuel combien de progrès ont été accomplis au sujet de la sécurité interaméricaine.

Nous avons fait alors d'énormes progrès dans la résolution de plusieurs affaires étroitement liées à la sécurité de l'hémisphère. Le système interaméricain a été partie prenante dans la création du contexte nécessaire pour générer de tels progrès. Mais il ne serait pas totalement honnête de dire qu'il a eu un rôle si important dans le développement effectif des événements qui ont abouti à ces résultats favorables. En réalité, si le système a été là en tant que soutien, il n'a guère proposé de véritables actions. Ceci est certainement dû (du moins en grande partie) au fait que la plupart des problèmes concernant la sécurité et la défense des Amériques sont plutôt des problèmes sous-régionaux ou bilatéraux qui n'atteignent pas de dimensions plus larges.

Il faudrait également faire référence aux éléments positifs des changements que la structure de l'hémisphère a réalisés pour lutter contre le conflit. Depuis 1991 et la fin de la guerre froide, il a été de nouveau possible de discuter au niveau de l'hémisphère et spécifiquement à l'OEA des thèmes de la défense et de la sécurité, demeurés si longtemps dans les limbes. C'est précisément en 1991 que l'on a fait un premier pas dans le but de reconsidérer cette classe d'éléments essentiels pour toute région avide de développement: on a établi une Commission de Sécurité hémisphérique *ad hoc*. Quatre années plus tard, cette dernière s'est transformée en commission permanente ; objectif qui n'aurait pas pu être proposé une décennie plus tôt. En même temps (à l'initiative des États-Unis mais qui fut bien accepté dans l'ensemble) on a établi une série de conférences de ministres de la Défense des Amériques qui fonctionne encore et qui réalise des réunions biennuelles avec pour siège, un pays membre de l'OEA.

Ces conférences réunissent les ministres qui, autrement, pourraient ne pas se rencontrer, et offrent un contexte favorable à la coopération. Au vu des successives réunions qui ont eu lieu, l'OEA a organisé, peu de temps après, une confé-

rence plus remarquable déjà, au niveau des ministres des Relations extérieures sur la Sécurité interne des Amériques. Elle pouvait commencer à gérer la myriade de défis non traditionnels que la région devait affronter sur le terrain de la défense et de la sécurité, défis qui se plaçaient auparavant sous la compétence d'autres agences étatiques plutôt que sous celle des ministres de la Défense.

Ceci arrivait souvent, en particulier dans le cas de « nouveaux » problèmes, tels que le commerce illégal international de drogue, l'immigration illégale, le terrorisme, le crime international organisé, les épidémies, les désastres naturels, la défense de la démocratie, les relations entre les civils et les militaires ainsi que d'autres problèmes qui ne concernent pas du tout les compétences attribuées aux ministres de la Défense dans les États démocratiques. La réunion a finalement eu lieu en 2003 à Mexico et elle a non seulement tracé les voies pour la coordination des efforts mais elle a aussi sollicité une meilleure coordination entre les États au sujet des affaires de sécurité non traditionnelles. Mais cette réunion a démontré (encore une fois) que même si les États de l'hémisphère étaient capables de s'accorder sur une liste de préoccupations en commun, un débat souvent âpre s'installait lorsqu'il s'agissait de voir comment y faire face et quel était l'ordre des priorités.

Dans un processus tout aussi encourageant mais également chargé de difficultés, un plan d'études du Collège interaméricain de la Défense a été mis à jour en éliminant son penchant excessif concernant la guerre froide. Plusieurs initiatives ont surgi tels que le Système régional de la sécurité aux Caraïbes orientales du Commonwealth et le Traité de la sécurité démocratique en Amérique centrale. Cette dernière tendance s'est vue renforcée par la série de succès dans la résolution de conflits bilatéraux déjà cités. Et plus récemment, le thème si irritant de savoir où doit se placer la Junte interaméricaine de la Défense (JID) dans l'architecture régionale, a été au moins abordé. Résultat: la Junte a installé un « lien juridique » comme agence de l'OEA. Nous reviendrons sur ce sujet, mais il est important de remarquer que, même si cette mise en place est un succès, le vrai mandat de la Junte n'est vraiment pas clair pour la plupart des observateurs.

■ L'entrée de nouveaux membres à l'OEA avait mis en évidence la nécessité de réformer le système de défense interaméricain de sécurité.

## Les essais bloqués et la vraie réforme

L'entrée, d'abord à l'OEA, ensuite de la JID, du Canada et d'autres nations du Commonwealth, avait mis l'accent sur le besoin de réformer le système interaméricain de la sécurité, si on voulait le voir fonctionner correctement. A l'OEA, plusieurs ambassadeurs, dont l'argentin Hernan Patiño-Mayer, ont mené des demandes pour réformer un système qui s'était montré inefficace dans les années 70 et 80 et qui risquait de l'être encore dans le contexte d'un avenir incertain. Leurs efforts ont abouti à la plupart des résultats obtenus en ce qui concerne l'architecture hémisphérique.

Cependant, les États du Commonwealth venaient d'une tradition très différente concernant l'organisation de la défense, par rapport aux États habitués à l'ordre hémisphérique en place à ce moment là. Dans la tradition du Commonwealth britannique, le procédé pour les formations canadiennes, absolument standard, était celui d'avoir à l'intérieur, ou bien sous son commandement, des unités britanniques, australiennes, néo-zélandaises ou encore d'autres. Cette même structure était appliquée dans d'autres pays et bien sûr dans la mère patrie. Même si le Royaume-Uni était certainement le membre le plus puissant de cette « famille », il n'existait, depuis plusieurs décennies, pas de domination de la part de Londres



pour avoir le contrôle absolu de la logistique, des cours, des doctrines ou d'autres éléments des affaires militaires. Ceci s'accroissait chez les Canadiens de part leur expérience de l'OTAN où moins de la moitié des commandements généraux étaient menés par des officiers américains et où la plupart des quartiers généraux et des écoles étaient placés à la charge d'autres pays membres que les États-Unis.

Ces pays ont eu beaucoup de mal à s'adapter à un système complètement dominé par un seul membre, dont les officiers étaient responsables de toutes les positions de commandement à l'intérieur des institutions du système, dont les institutions se trouvaient toutes dans le territoire américain, dont la logistique formait un tout ou partie du système logistique des forces américaines et où les relations bilatérales de la défense (sous les fameux MAP, Pacte de Mutuelle Assistance des années 50) produisaient un système de sécurité inter-américain parallèle, vrai, et probablement plus important, dominé par un style « *hub and spokes*<sup>1</sup> » des États-Unis, absolument opposé avec la plupart des pratiques du Commonwealth et en particulier de l'OTAN. Ceci représentait une recette vouée au mécontentement, voire au désastre.

Il n'est pas surprenant que ces pays soient ceux qui aient réclamé le plus la réforme. Le Canada en particulier, a réclamé, non seulement pour obtenir un curriculum révisé pour le CID (ce qu'il a obtenu dans le court terme) mais aussi pour une présidence rotative pour la JID ou du moins pour obtenir que le siège soit rotatif, ce qui permettrait, ne serait-ce qu'en théorie, qu'à un certain moment, d'autres pays logent le JID. Il a également réclamé que certaines positions-clés à l'intérieur de la Junte puissent être éligibles et ainsi que d'autres thèmes mineurs. Même si un succès relatif a été atteint au sujet des élections et des présidences rotatives, il n'y a eu finalement eu presque rien pour réaliser une réforme plus importante. Les propositions pour moderniser la Junte et pour réduire la domination des États-Unis ont été catégoriquement refusées par les latino-américains en personne, pour certaines raisons que les historiens devraient approfondir. Des réformes postérieures ont été rapidement remises à plus tard à l'exception de l'initiative de l'OEA pour obtenir finalement un lien juridique avec la JID lequel a pu être considéré comme une grande réussite. A ce sujet, le refus de donner à la Junte un vrai rôle, a diminué fortement l'utilité de la réforme. Ceci a été constaté lors de la conférence des ministres de la Défense de Managua en 2006; lorsque les États membres n'ont même pas souhaité étudier la possibilité que la Junte puisse aider des petits États à héberger ce grand événement, connaissant la complication et les coûts administratifs que cela implique.

■ L'initiative de l'OEA pour finalement obtenir un lien juridique avec la JID peut être considéré comme le seul succès important.

### Silence parce que l'autre option c'est le désaccord

La réalité est que l'incapacité du système hémisphérique d'être présent de façon importante dans le domaine vital de la défense et de la sécurité n'est que le reflet de divisions plus larges qui infestent en ce moment la région. Les États-Unis souhaitent voir un système bien plus efficace, capable de répondre rapidement et sans fissure à leurs nécessités de soutien dans la région et dans le monde. Mais la plupart des pays latino-américains ne font suffisamment

1 NT : en anglais dans le texte.

confiance ni à Washington ni à ses objectifs régionaux et mondiaux. Dans l'absence de confiance, ils ne s'investissent pas dans les initiatives militaires américaines, de façon locale ou générale. Nous nous trouvons ainsi face à un fossé infranchissable, reflet de contextes historiques et de l'actualité présente.

Dès le début, en 1880, les objectifs des États-Unis se sont opposés à ceux des autres nations américaines concernant le système régional. Au début, Washington souhaitait en particulier, exclure l'influence européenne des Amériques faisant appel au panaméricanisme comme idéologie et à l'Union panaméricaine, institution travaillant dans cet objectif. Il est inutile de dire que la plupart des pays latino-américains (anticipant un contrôle excessif des États-Unis) souhaitaient exactement l'opposé, en particulier lorsqu'il s'agissait de l'influence européenne.

Les événements fondamentaux qui ont temporairement modifié ceci ont été en premier lieu la politique du bon voisinage (1934-1954) où les États-Unis se sont montrés tolérants face à la réforme démocratique de la région et souhaitaient travailler sur les bases du mutuel respect et de la non-intervention. Deuxièmement, lors de la Seconde guerre mondiale, les latino-américains ont rendu ces politiques positives en soutenant ce pays en guerre, chose inimaginable avant 1934. Cet appui s'est manifesté clairement, lorsqu'à Chapultepec (1954), les latino-américains ont fait pression pour obtenir un accord permanent pour la défense de l'hémisphère, la guerre finie, pour les époques de paix. Ceci fut une étonnante victoire pour la politique américaine, probablement la seule dans la relation longue et variée entre les États-Unis et ses voisins du Sud.

La fin de cette politique, ainsi que les désagréables années de la guerre froide, ont également marqué la fin de cette bonne entente. Et lorsque, au vu du lourd passé historique (en particulier au sujet du fonctionnement du système durant la guerre froide) on y ajoute, de la part de presque tous les États des Amériques, le refus d'accepter les récentes politiques.

Il est absolument impossible d'imaginer l'approbation d'un système qui aiderait Washington à donner son appui pour les activités militaires sachant que dans la plupart des cas, la majorité des pays de la région seraient en désaccord (et souvent un désaccord virulent).

## Conclusions

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant qu'on ne réussisse guère à faire progresser la construction d'une association de la défense plus efficace dans l'hémisphère. Financièrement, ce dernier se partage dramatiquement entre des États qui favorisent l'une ou l'autre des trois grandes options qui existent, pour eux et pour l'avenir : la NAFTA, le MERCOSUR et l'ALBA. Politiquement, les fossés qui se creusent au sujet de l'avenir qui devait se construire sont colossales. Ainsi, dans le domaine de la défense et de la sécurité (domaine central pour le front politique), l'idée d'établir un système de sécurité plus actif doté d'une force de frappe est, en ce moment, un anathème.

Sans doute est-il nécessaire de repenser notre avenir et de savoir ce qui se trouve dans l'ordre de l'acceptable pour nous. L'investissement rapide, soutenu, dramatique de l'Amérique latine dans la résolution de l'actuelle crise d'Haïti est un exemple de ce qui pourrait et peut être fait s'il existe un respect mutuel et une volonté réelle de coopération. Cependant, tous les observateurs sont d'accord

■ Il n'est pas surprenant qu'actuellement, seul un faible progrès dans la construction d'une association de la défense qui soit plus efficace dans l'hémisphère, ait été obtenu.





pour affirmer que, malgré un tel déploiement, la coordination au niveau de l'hémisphère n'a pas été suffisante. En réalité, le succès d'une telle action met en évidence la nécessité de mécanismes et de procédés hémisphériques plus efficaces pour obtenir une réponse plus rapide.

Mais, lorsque les nations ne souhaitent pas donner une réponse, on ne peut pas y faire grand-chose. C'est le cas actuellement. Il est donc probable que nous constatons dans un futur proche une diminution plutôt qu'une augmentation de la réelle coopération concernant la défense et que les progrès réalisés à partir d'une architecture de la sécurité hémisphérique soit le maximum à faire pour l'instant jusqu'à ce que les temps changent de façon significative. Des pays qui partagent un même avis peuvent encore opérer ensemble pendant cette époque agitée. Les États-Unis sont capables (comme ils l'ont fait avec l'Irak) de persuader certains pays par une relation bilatérale, de contribuer à des coalitions dont ils seraient les leaders dans l'arène mondiale.

Mais si ceci ne fait que renforcer les points de vue des pays latino-américains sur le fait que la coopération dans ces domaines avec les États-Unis est un signe de leur subordination à ce pouvoir, à ce moment-là, ce soutien peut représenter « une victoire à la Pyrrhus » ; alors qu'un vrai désir de pourvoir une telle aide amicale peut avoir un effet moins et non pas plus pénétrant dans les Amériques.

## Les mesures de confiance mutuelle et de sécurité comme instrument pour la paix et la stabilité

**Francisco Rojas Aravena\***

■ Le développement des mesures de confiance mutuelle et de sécurité (MCM) a rendu possible la création d'un nouveau climat de relations en Amérique latine. Depuis 1995, lors de la Première Conférence régionale sur MCM, on a réussi à obtenir de très importants progrès, particulièrement dans le Cône Sud.

Les MCM se sont révélées être l'un des instruments les plus efficaces pour soutenir les initiatives de stabilité et de développement, par des actions visant à limiter les situations de tension. Comme instrument, elles ont besoin d'un travail soutenu et consistant. De la même façon, les actions et leurs résultats doivent être évalués et adaptés aux nouvelles circonstances de façon régulière. Cela suppose un système d'information efficient, opportun et transparent.

En 2009 les MCM prendront un nouvel élan dans le système global et régional. Autant aux Nations unies qu'à l'OEA se dérouleront des réunions et des activités spécifiques, visant à réaffirmer et à améliorer le rôle important joué par les MCM. En effet, l'Assemblée générale de l'ONU (dans sa Résolution A/62/391, de la 61ème période de séances) a accordé "Demander au Secrétaire général de présenter un rap-

■ Le développement des mesures de confiance mutuelle et de sécurité a rendu possible la création d'un nouveau climat de rapports en Amérique latine.

\* Secrétaire général de la FLACSO

port, dans la soixante-troisième période de séances, contenant les avis des états Membres sur les MCM dans le contexte régional et sous-régional”. De son côté, l’Assemblée générale de l’OEA, célébrée à Medellín le 3 juin 2008 a résolu de charger le Conseil permanent de convoquer la quatrième réunion du Forum sur les MCM pendant le dernier trimestre de 2009, pour examiner l’application des MCM dans toute la région, et envisager les prochaines mesures à prendre (AG/RES.2398 – XXXVIII-0/08). De même, la VIII Conférence ministérielle de la Défense des Amériques qui se réunira au Canada en 2008, aura les MCM comme l’un des principaux points de son agenda. De même, dans les idées qui ont donné lieu au Conseil sud-américain de la Défense on a prévu de les encourager.

La construction de la confiance en matière de défense et sécurité internationale est un facteur essentiel pour la stabilité, la gouvernabilité et la paix. Sans la confiance dans ce secteur, l’ensemble de relations est sous tension. Par conséquent, la construction de confiance dans la défense, est l’un des instruments les plus importants pour créer des espaces de coopération plus larges, et pour la coordination de politiques. Les progrès dans ce secteur se manifesteront par de plus grandes convergences de politique extérieure, de défense et d’autres domaines.

### Caractéristiques des mesures de confiance mutuelle et de sécurité

Les mesures de confiance mutuelle sont des actions bilatérales et multilatérales dans le but d’éviter des situations de crise et de conflit. Elles cherchent à renforcer la paix et la sécurité internationale. Elles contribuent à la communication entre les acteurs. Elles créent une atmosphère favorable pour établir un cadre d’entente qui atténue les perceptions de menace immédiate, et évite d’éventuels éléments de surprise. Elles présupposent l’existence de divergences d’intérêts, et même des situations de tension, dans un contexte de faible confiance dans les rapports réciproques. Leur application est ainsi fondamentale lorsque les différences pourraient s’exprimer par l’emploi d’instruments de force, ou la menace de leur utilisation; dans cette situation, une erreur d’interprétation pourrait déclencher un conflit non désiré, avec des conséquences imprévisibles.

On doit souligner, en premier lieu, que les MCM sont des “actions” qui établissent un rapport mutuel; ce sont des actions avec réciprocité. Cela les distingue des signes de bonne volonté qu’émet un État au profit d’un autre, et qui ne créent pas de liens du fait que ce sont des actions unilatérales. Le caractère obligatoire des MCM ne signifie pas que les deux États développent la même action, - ce qui peut arriver dans certains cas -, mais qu’elles soient équivalentes et concomitantes. Le retrait des forces militaires d’une zone de conflit de la part de l’un des acteurs, pourrait - par exemple - avoir sa contrepartie dans la réduction d’une partie de l’inventaire militaire, chez l’autre acteur.

Les mesures de confiance mutuelle sont des actions avec une réciprocité nécessaire, pas nécessairement équivalente, mais certes parallèles dans le temps. Avec une séquence rapide on atteindra des effets progressifs: un pas sera suivi d’un autre similaire, à condition que la contrepartie respecte l’engagement réciproque. Dans ce sens, les MCM ne sont pas seulement des « déclarations » ou des « engagements » – même si ceux-ci sont certainement importants – mais elles sont des “actions” effectives, susceptibles d’être évaluées et vérifiées. La transformation des engagements en actions permet la structuration des régimes internationaux spécifiques.

■ Les mesures de confiance mutuelle et de sécurité sont des « actions » effectives, susceptibles d’être évaluées et vérifiées.





Ceci est un point clé. Lors de l'examen de ces déclarations, nous ne pouvons que croire ou pas dans leur contenu; confier – ou pas – aux promesses qu'elles portent. Une déclaration ne constitue pas une MCM proprement dite. Cependant, elle peut contribuer à renforcer les actions et à consolider le contexte de volonté politique. Une déclaration ne change pas d'elle-même la réalité. Ce sont les actions exécutées, en conséquence, qui permettront la création d'un monde différent. Une renonciation de l'emploi de la force, par exemple, ne fait pas disparaître la force militaire. Informer sur des manoeuvres à la frontière, toutefois, évite le sentiment de menace imminente; changer le déploiement à la frontière est une action qui transforme la perception de la menace, et sa possibilité matérielle.

Les MCM ont dix caractéristiques: la transparence et l'ouverture; la prédictibilité; la réciprocité et l'équivalence; la communication adéquate; l'établissement des relations; la faisabilité; la cohérence; la vérifiabilité; le soutien social; et la variabilité, conformément au nombre d'acteurs.

Dans ce contexte, il est essentiel que les États respectent l'obligation de rapporter les activités effectuées chaque année. Actuellement, seuls quelques États de la région fournissent des informations régulières et précises.

En outre, il est crucial d'améliorer les travaux de systématisation réalisés par la Junte interaméricaine de la Défense. Sans ces éléments, il ne sera pas possible de réviser les activités, ni d'avancer vers les objectifs poursuivis par les MCM.

### Construire des bases solides de confiance réciproque

Pour créer des espaces de coopération et de coordination des politiques, il est essentiel de résoudre le thème des confiances basiques. Construire de la confiance dans la région nécessite d'aborder deux aspects cruciaux: la souveraineté (en ce qui concerne l'intégrité du territoire), et l'autonomie (en ce qui concerne la non intervention et la non ingérence des acteurs étrangers aux affaires politiques, économiques, sociales et culturelles).

L'aspect concernant la souveraineté se rattache à la continuité de l'État; tandis que l'autonomie est liée aux capacités pour décider sur le propre régime politique. Produire des espaces de dialogue politique et des mesures spécifiques de confiance et de sécurité, permet d'avancer dans la première dimension. Développer une pratique en concordance avec la Charte démocratique des Amériques permettra de résoudre les sujets liés à l'ingérence.

La situation décrite auparavant montre comment aux Amériques, avec leurs 35 pays, se croisent les agendas de la sécurité et de la gouvernabilité, de la défense et du développement; encouragés par un large éventail d'acteurs, et dans un contexte de fortes relations de variables internationales et domestiques. Tout cela, dans un contexte de dispersion et manque d'«une seule voix» dans les affaires régionales et globales; qui est surmonté lorsque la paix est en jeu.

La coopération et la coordination de politiques sont fondamentales pour faire face aux nouveaux défis, et les vulnérabilités dans le domaine de la défense et de la sécurité dans l'hémisphère occidental. Même si ces défis et vulnérabilités ont un caractère essentiellement non militaire, l'utilisation de la force est présente. Il sera en outre nécessaire, de chercher des solutions en parallèle à l'agenda du développement; lesquelles se lient et ont une incidence dans les questions concernant la sécurité. D'où l'importance d'établir les zones d'action des institutions chargées de la défense, et des celles responsables de la sécurité publique, étant donné que le manque de clarté dans les missions se traduit en une déprofessionnalisation des deux domaines.

■ Pour créer des espaces de coopération et de coordination des politiques, il est essentiel de résoudre le thème des confiances de base.

La sécurité est multidimensionnelle, multi niveau et multi institutionnelle, elle implique aussi des acteurs différents. Pour cela, elle demande des réponses complexes. La défense continue à occuper un espace important, mais on demande à ce secteur l'accomplissement des nouvelles et des différentes missions. Les acteurs de la défense – les Ministères – ont développé des formes de coopération qui sont encore faibles. Cependant, les actions conjointes (comme le cas de la MINUSTAH) sont en train d'ouvrir de vastes routes de coopération dans la région. Le développement de la brigade conjointe argentine - chilienne (Croix du Sud), à même conduit à parler, au niveau bilatéral, des mesures de coopération et d'intégration. Ces deux exemples mettent en évidence qu'un travail permanent, avec vérification, évaluation et haute transparence, produit des résultats et des pratiques qui non seulement atteignent les objectifs de base, mais, vont au-delà: ils avancent vers la coopération et la complémentarité, et ils contribuent à l'intégration.

## Les relations civiles militaires de l'Amérique latine au XXI<sup>e</sup> siècle

**Louis W. Goodman\***

■ La guerre froide, caractérisée par la méfiance, a marqué les rapports entre les leaders civils et les militaires de l'Amérique latine pendant le XX<sup>e</sup> siècle.<sup>1</sup> Généralement, les leaders militaires se représentaient la classe politique civile comme incompétente et auto indulgente, la qualifiant même d'antipatriote et d'alliée aux intérêts étrangers. Les fréquentes arrivées militaires au pouvoir étaient, souvent, motivées par la perception qu'il fallait sauver la nation d'une autorité civile faible, corrompue et indisciplinée. De leur côté, les leaders civils percevaient leurs propres expériences comme des grandes tentatives de parvenir à un gouvernement qui réponde à la majorité de la population, empêchés par les secteurs militaires associés aux oligarchies à la recherche de leur propre intérêt.

Ces relations froides ont commencé à se décongeler avec le retour des régimes civils dans les années '80, et se sont vus renforcées par la suite avec l'imposition des restrictions au possible retour des militaires au pouvoir, dont certaines provenaient des mêmes institutions militaires. Une économie instable, de pair avec les résultats politiques obtenus au cours du dernier siècle par les gouvernements militaires en Amérique latine, et les divisions internes que ces expériences ont créées dans de nombreuses Forces, ont exclu tout enthousiasme pour les gouvernements de facto dirigés par des leaders militaires.

Avec le retour des régimes civils et la fin de la guerre froide, la taille des budgets des Forces armées a sensiblement diminuée; les ministres de la Défense, beaucoup d'entre eux des civils, ont commencé à être nommés par des Présidents

■ Les fréquentes arrivées militaires au pouvoir étaient, souvent, motivées par la perception qu'il fallait sauver la nation d'une autorité civile faible, corrompue et indisciplinée.

\* Doyen de la School of International Service, American University

<sup>1</sup>GOODMAN, Louis W., MENDELSON, Johanna S.R. et RIAL, Juan, *The Military and Democracy: The Future of Civil-Military Relations in Latin America*. Lexington Books. Lexington, Massachusetts, 1990.



élus par le peuple; les corps de travail des ministères ont commencé à être composés principalement par du personnel civil professionnel; civils et militaires se permettent mutuellement faire leurs études dans leurs établissements d'enseignement; le service militaire obligatoire a été éliminé dans plusieurs des pays; les femmes ont commencé à rejoindre les Forces armées dans des quantités croissantes; les Livres blancs ont fait des budgets militaires et des structures des Forces de plus en plus transparentes; et les débats sur les affaires concernant la défense nationale sont souvent initiés, à l'heure actuelle, par des commissions parlementaires.

Malgré le fait que ce dégel est encore loin d'être achevé, les relations civiles militaires ont pris une teinte différente au XXe siècle. Les forces politiques progressistes ne sont plus ouvertement étiquetées comme des alliées des traîtres influences étrangères. Les Forces armées ne voient plus les gouvernements militaires comme la solution aux problèmes nationaux. Les leaders civils ne craignent plus les hauts commandements militaires comme des obstacles au progrès démocratique. Ceci est important, compte tenu que les inefficacités et les inégalités (qui ont, en partie, conduit à des leaders militaires comme l'argentin Juan Carlos Onganía et le péruvien Juan Velasco Alvarado à renverser des gouvernements civils élus) continuent encore. Tandis que la croissance économique latino-américaine a augmenté depuis l'année 2004<sup>2</sup>, les registres des décennies passées ont laissé 250 millions d'habitants de l'Amérique latine (sur une population totale de 600 millions) enfoncés dans la pauvreté, avec 100 millions de personnes sans la possibilité d'obtenir un logement et la nourriture de base nécessaires.<sup>3</sup> Tandis que l'indice mesurant l'écart entre les riches et les pauvres est de 4 à 1 dans des pays comme la Suède et le Taiwan, cet écart en Amérique latine est le plus important au monde, avec une moyenne de 15 à 1, avec des niveaux au Brésil, Guatemala, Panama et Mexique supérieurs au 30 à 1.<sup>4</sup> Les conditions sociales de base ont été fortement détériorées à cause d'écosystèmes endommagés par les forces économiques; le réchauffement global; et l'augmentation de la criminalité en association avec le problème des drogues, qui est chaque fois plus contrôlée par des organisations complexes avec des liens transnationaux.

Tandis que les conditions décrites dans les paragraphes précédents ne sont plus des causes pour que les forces armées de l'Amérique latine cherchent à renverser des gouvernements élus, maintenant ce sont ces gouvernements qui commencent des actions militaires pour combattre les problèmes mentionnés. Incapables de fournir des systèmes de santé et d'éducation de base pour les populations rurales appauvries, à partir des institutions civiles, les politiciens appellent leurs troupes pour qu'elles les fournissent. Incapables de contrôler les activités effectuées par les « mafias des drogues » et d'autres formes délictuelles, les politiciens font appel à leurs troupes pour remplir des fonctions de police. Incapables de faire le ramassage des ordures, vacciner les chiens et les animaux des fermes, ou de distribuer des engrais parmi les fermiers, les politiciens appellent leurs troupes pour qu'elles fournissent des services normalement rendus par les institutions sanitaires et agricoles. Les civils d'Amérique latine remercient profusément ces services offerts par ces « gens en uniforme ». Mais cette classe de couverture des

■ Malgré le fait que ce dégel est encore loin d'être achevé, les relations civiles militaires ont pris une teinte différente au XXe siècle.

2 CEPAL, *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*, 2004-2005, Nations-Unies, Santiago du Chili, 2005.

3 USAID, *Latin America and the Caribbean 2004: Selected Economic and Social Data*. United States Agency for International Development, Washington D.C., 2005.

4 *World Development Report 2006, Equity and Development*. The World Bank. Washington D.C., 2005.

défauts civils, sans un projet définitif pour remplacer les militaires par des civils à ces postes, retarde seulement le jour où les citoyens de l'Amérique latine pourront être pris en charge par des gouvernements qui comptent avec des institutions solides, soutenues par des professionnels hautement qualifiés, qui donnent les bases pour que leurs citoyens puissent construire leurs vies de manière créative, dans un contexte de paix et de prospérité.

Tandis que les militaires de l'Amérique latine sont appelés à jouer des rôles qui dans d'autres contextes nationaux sont entièrement exercés par des civils, l'Amérique latine continue à dépendre de ses forces armées pour qu'elles remplissent les fonctions de base de leur mission: pourvoir à la défense nationale, répondre face aux urgences provoquées par les désastres naturels, et coopérer avec d'autres nations pour affronter des ennemis communs. Tandis que la baisse relative des guerres régionales rend la première fonction moins importante, les militaires de la région sont appelés fréquemment pour répondre face aux désastres occasionnés par les ouragans, les tremblements de terre et les inondations; et les nations renforcent leurs liens avec leurs alliés de manière importante à partir de la participation aux opérations militaires conjointes et aussi les missions multilatérales de la paix. Le problème est que, parfois, la capacité de s'acquitter de ces rôles est affaiblie par les revendications politiques qui conduisent les militaires à mener des actions qui ne sont pas liées à la défense, souvent contestées par les commandants militaires.

Les budgets militaires latino-américains, faibles en comparaison avec les nations d'autres régions, couvrent principalement les dépenses du personnel associées aux salaires des effectifs militaires et du personnel d'appui civil. Les salaires des militaires, ainsi que ceux de la plupart des employés du secteur public, à leur tour, ne sont pas suffisants pour couvrir les niveaux de vie de la classe moyenne. Et donc souvent les militaires, même des officiers de haut rang, recherchent un deuxième emploi, allant de chauffeur de taxi au garde de sécurité; ou deviennent vulnérables à des groupes extra gouvernementaux qui, en échange de certaines "considérations", leurs offrent des bénéfices pour compléter leurs salaires. Cette faiblesse budgétaire empêche également la possibilité aux militaires latino-américains de compter avec une Force tout à fait professionnelle et consacrée à effectuer des missions propres à la défense.

Les relations civiles militaires dans le XXI<sup>e</sup> siècle n'ont pas de similitude avec le stéréotype des oligarchies auto intéressées, frappant aux portes des casernes, affamées d'un coup d'État. Actuellement le défi est axé sur le fait de fournir aux Forces armées de la région des ressources nécessaires pour qu'elles puissent s'acquitter de leurs fonctions essentielles de la défense nationale, tout en renforçant les capacités civiles. Un tel défi doit être surmonté grâce à des guides, fournis aux Forces par des projets nationaux de la défense ébauchés par des civils, et par une administration civile des institutions nationales de la défense. En même temps, la conduite civile doit développer des capacités pour offrir aux citoyens les services de base, de sorte que les politiciens ne sentent plus la nécessité de faire appel aux troupes pour remplir ce vide. C'est ainsi qu'il faut continuer le chemin du dégel dans les relations civiles militaires en Amérique latine, contribuant de manière positive à la construction de systèmes politiques démocratiques.

■ Actuellement le défi est axé sur le fait de fournir aux Forces armées de la région des ressources nécessaires pour qu'elles puissent s'acquitter de leurs fonctions essentielles de la défense nationale, tout en renforçant les capacités civiles.



## Les processus de modernisation: institutionnalisation et les missions de la défense

**Gustavo Suárez Pertierra\***

Dans les circonstances stratégiques actuelles, la défense est nécessairement partagée et exercée souvent loin de ses propres frontières. Ainsi donc, pour faire face à cette nouvelle réalité si dynamique, je pense que, au moins deux grandes questions, doivent être résolues au préalable :

- Ce que l'on pourrait appeler l'institutionnalisation de la défense, qui affecte l'une des plus grandes organisations de l'État. En d'autres termes, il s'agit de définir comment vont s'imbriquer les Forces armées dans le tissu institutionnel de l'État.

- Quelles missions doivent avoir ces corporations (que, en plus de cela, ont le monopole de la violence), afin de répondre aux grands objectifs de la défense qui, généralement, émanent de la Constitution.

Même si, bien entendu, les expériences ne sont pas transférables, j'essaierai de délimiter selon le cas espagnol, quelques-uns des éléments clés pour résoudre ces questions dans les sociétés confrontées à des processus de transition et avec une faiblesse institutionnelle spécialement marquée.

Dans le contexte de la transition espagnole, nous nous retrouvons avec une société très déstructurée, confrontée à des problèmes internes résolus seulement artificiellement (par exemple le problème de l'organisation territoriale de l'État), avec des forces armées surdimensionnées, internationalement isolées, mal équipées sur le plan matériel, qui exerçaient des fonctions impropres aux forces armées et jalouses de l'autonomie que prend la forme de tutelle de l'État. Si l'on ajoute à cela, le phénomène du terrorisme (en particulier pendant les premières années de transition visant leurs attaques sur les militaires avec l'intention de déstabiliser le système) nous avons l'image de cette situation.

En 1978, les espagnols, nous nous dotons d'une constitution démocratique après des décennies de dictature. La Constitution, d'une part, fixe les missions pour l'armée en vertu des critères classiques de la souveraineté nationale et place les Forces armées sous l'autorité du gouvernement, et c'est lui qui dirige la politique de la défense et la politique militaire de l'État. Deuxièmement, elle établit une nette distinction entre les forces armées et les forces de sécurité de l'État, à tel point que même le corps de sécurité à caractère militaire (la Garde civile) n'est pas mentionné dans les données constitutionnelles qui se rapportent aux Forces armées.

À partir d'ici commence le processus que j'ai appelé institutionnalisation. Qu'est-ce que nous entendons par l'idée d'imbrication des forces armées dans les institutions de l'État ? À mon avis, il y a deux aspects fondamentaux : le premier, l'intégration de l'autorité, c'est à dire, à qui est attribuée la direction de cette gran-

■ Dans les circonstances stratégiques actuelles, la défense a des caractéristiques communes, et s'exerce souvent loin de nos frontières.

\* Président du Real Institut Elcano.

de organisation. Le second concerne la distinction entre les fonctions de direction et les fonctions d'exécution. Ceci s'applique à la fois pour les grandes corporations en général et pour les Forces armées et les corps de sécurité de l'État. Et cela se rapporte principalement au pouvoir exécutif.

Au moment de la transition espagnole, il a fallu définir clairement la place des autorités fondamentales de l'État dans la hiérarchie. Dans le déroulement de la Constitution, une Loi de critères de base de la Défense nationale, de 1980 et réformée en 1984, a défini le rôle du Président du gouvernement en tant qu'autorité supérieure de la Défense, qui jusque-là correspondait à un organe conjoint à caractère militaire. De la même manière, le ministre de la Défense est lui-même une autorité en matière de politique militaire et délégué du Président dans d'autres affaires. Pour leur part, les organes collégiaux militaires deviennent des organes consultatifs et cessent d'avoir toute capacité d'exécution.

D'un autre point de vue, la position institutionnelle du pouvoir législatif est généralement un bon test de maturité des systèmes démocratiques. Le Parlement a comme fonctions fondamentales de légiférer (par exemple la loi annuelle du budget), de contrôler le gouvernement ou servir de siège aux grands débats nationaux. Dans ce sens, il est très important que dans les parlements existent des commissions qui s'occupent spécifiquement des sujets relatifs à la défense et à la sécurité. Ses grands débats doivent avoir lieu à la Chambre: par exemple le recrutement, les décisions sur les grands contrats de matériel, la définition en termes stratégiques du volume qui devraient prendre les Forces armées dans les prochaines décennies, ou quand on change de modèle pour passer d'une armée de conscription à une autre à caractère professionnel. Les Parlements européens sont en train d'obtenir, par exemple, une présence de plus en plus grandissante dans le domaine de l'autorisation des interventions des armées à l'extérieur. Étant donné que parfois la défense est exercée en dehors des propres frontières, lors de l'envoi des contingents armés pour développer des missions à l'extérieur, il y a souvent une intervention qui fixe les limites et les conditions qui en fin de compte autorisent les gouvernements à concrétiser l'expédition.

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, ceci dit pour compléter le tableau, les Forces armées ont souvent un système complet de juridiction, parfois extrêmement vaste, qui doit être intégré dans un pouvoir configuré dans les systèmes démocratiques en tant que pouvoir unique de l'État pour juger les délits. Cette confluence, qui dans le cas espagnol a été atteinte grâce à la création de une Cour du militaire dans le Tribunal suprême de la Nation, doit être garantie, sans préjudice de l'éventuelle existence de systèmes professionnels d'exercice de la juridiction militaire, pour des délits spécifiquement militaires.

Au préalable on a dit que, outre les problèmes d'institutionnalisation, la question concernant les missions des forces armées est d'une importance primordiale. Les armées exercent des fonctions qui relèvent de leur propre nature et tradition: la défense de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, ou la défense du système, qui se concentre officiellement sur l'ordre constitutionnel. Elles se préparent à cela et à cela répond sa doctrine spécifique et les moyens sur lesquels elles comptent: une organisation particulière basée dans la hiérarchie, la discipline et la cohésion, une logistique et un système de liaisons internationales.

Cependant, et pour des raisons différentes, parfois l'organisation militaire déroule son travail dans des circonstances de faiblesse institutionnelle d'autres organisations fondamentales de l'État, de manière qu'elles deviennent la seule

■ Les deux grandes questions sont l'institutionnalisation et les missions qui doivent avoir les Forces armées.





organisation qui puisse assurer l'exercice de certaines fonctions sociales qui n'ont rien à voir avec la défense. Dans cette situation elles tendent à occuper des espaces vides, de sorte qu'elles finissent par incorporer un ensemble des missions impropres, pour lesquelles elles ne sont pas entraînées, qui ne sont justifiées que si elles sont nécessaires et assumées de façon transitoire et qui peuvent provoquer dans les propres armées un certain changement de leur nature, avec le danger de faire oublier ses missions spécifiques et occasionner inévitablement une certaine autonomie fonctionnelle.

Le problème le plus important dans ce domaine est la ligne floue qui sépare la relation entre les forces armées et les forces des corps de la sécurité. En Espagne, avec l'éloignement des armées des fonctions de préservation de l'ordre public, propres d'un système d'absence des libertés, il a fallu mettre en fonctionnement, d'un côté, des processus de modernisation des forces et des corps de sécurité qui leur permettent d'être perçues par les citoyens, non comme des forces de répression, mais comme des forces de maintien de la sécurité citoyenne. Mais, la grande réforme a été la démilitarisation de l'organisation des forces de la sécurité. Jusqu'à 1986 les commandements étaient militaires, ils étaient formés dans des académies militaires, et l'organisation de l'exécution des fonctions était militaire. Cette réforme a été effectuée en sachant qu'on ne pouvait pas faire face aux problèmes de la sécurité citoyenne à partir de l'application de doctrines qui sont plus ciblées sur d'autres domaines, ceux de la défense et de la sécurité globale. Parce qu'il faut faire face à ces problèmes globaux dans leur complexité qui nécessite l'utilisation d'un ensemble de moyens de caractère diplomatique, économique, financier et social et, bien entendu, s'il le faut de caractère militaire.

Encore une référence supplémentaire: la coordination des Forces de sécurité fédérales ou nationales avec celles qui n'appartiennent pas au domaine de l'État mais à des sphères territoriales mineures. Tandis que la défense ne peut pas être transférée à la région ou à la municipalité, la fonction de protection de la sécurité citoyenne peut, cependant, être transférée à d'autres organisations territoriales. Cela ne signifie pas nécessairement que, face à un réel problème où s'est avéré nécessaire l'utilisation de toutes les ressources de la Nation, les Forces armées soient épargnées. Ces fonctions peuvent être exercées en toute légalité si le gouvernement le commande, exceptionnellement, à condition qu'elles soient de nature complémentaire, de soutien et clairement transitoires.

Tout cela fonctionne s'il y a des administrations solides, puissantes et stables. Les processus de modernisation sont très longs, ils sont soumis aux vicissitudes des majorités politiques et pour lutter contre cela il faut des ministères forts, avec des organisations puissantes qui permettent la mise en pratiques des mesures avec un rythme adéquat.

Mais, dans le fond, le plus grand problème sous-jacent est généralement l'absence des sociétés engagées dans la fonction publique de la défense. C'est pour cela qu'on a besoins de transparence dans la mise en pratique de cette politique publique, besoin d'écouter les citoyens, les informer sur les problèmes qui impliquent désormais la sécurité globale, les faire prendre part à ceux-ci et aussi le besoin de mettre en oeuvre des programmes intenses de formation de cadres dans ce domaine: les partis politiques, les militaires, la police, ceux qui font l'opinion publique, les académiciens. Être conscients du fait que nous n'avons pas d'experts dans ce domaine est la première étape pour résoudre le défi que nous pose la sécurité et la défense dans ce monde en constante évolution.

■ Les processus de modernisation sont très longs, ils sont soumis aux vicissitudes des majorités politiques et pour lutter contre cela il faut des ministères forts, avec des organisations puissantes qui permettent la mise en œuvre de la politique.