



HAL
open science

L'Organisation des Etats américains (1948-2018) : crise organisationnelle ou fragmentation du multilatéralisme régional ?

Damien Larrouqué, Kévin Parthenay

► To cite this version:

Damien Larrouqué, Kévin Parthenay. L'Organisation des Etats américains (1948-2018) : crise organisationnelle ou fragmentation du multilatéralisme régional ?. Les Études du CERI, 2019, 239-240, pp.37 - 41. hal-03475412

HAL Id: hal-03475412

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03475412>

Submitted on 10 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Organisation des Etats américains (1948-2018) : crise organisationnelle ou fragmentation du multilatéralisme régional ?

par Damien Larrouqué et Kevin Parthenay

Institutionnalisant un système interaméricain de coopération, l'Organisation des Etats américains (OEA) a vu le jour en 1948, à l'occasion de la neuvième Conférence internationale des Etats américains qui a réuni une vingtaine de pays à Bogota. Sa création est venue parachever plusieurs initiatives de coopération continentale qui se sont succédé depuis l'Union internationale des républiques américaines de 1890. L'OEA a par ailleurs été fondée dans un contexte de prolifération des arènes multilatérales régionales où l'on a vu émerger également la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc). Elle s'inscrit ainsi dans un processus d'intensification du multilatéralisme latino-américain, lequel est communément qualifié d'« hémisphérisme » et repose sur des valeurs et un agenda communs¹.

Si l'OEA se résumait initialement à la tenue d'une conférence interaméricaine annuelle, elle s'est rapidement dotée d'une structure complexe composée d'une assemblée générale, d'une réunion des ministres des Relations extérieures, d'un conseil de l'OEA (devenu depuis le Conseil permanent), d'un secrétariat général et enfin d'un conseil économique et social interaméricain. L'OEA porte l'ambition de constituer une arène multilatérale pour le continent américain en incluant l'ensemble des membres de l'hémisphère (à l'exception de Cuba, suspendu depuis 1962).

Selon l'article premier de la Charte de 1948, les Etats signataires ont pour vocation de garantir « un ordre de paix et de justice, de maintenir leur solidarité, de renforcer leur collaboration et de défendre leur souveraineté, leur intégrité territoriale et leur indépendance » sous l'égide des Nations unies. Dans le préambule de cette même charte, l'OEA considère la démocratie représentative comme une condition « de la stabilité, de la paix et du développement de la région ». L'article 108 prévoit par ailleurs la création d'une entité baptisée Commission interaméricaine des droits de l'homme dont la mission principale est de « promouvoir le respect et la défense des droits de l'homme et de servir, en ce domaine, d'organe consultatif à l'Organisation ».

Au premier abord, le bilan de l'OEA en matière de démocratie et de défense des droits de l'homme est en demi-teinte. Malgré la suspension de Cuba en 1962, l'organisation a été relativement impuissante face à la montée des régimes autoritaires dans les années 1960-1970. Considérée de surcroît comme l'expression institutionnelle d'un « panaméricanisme » dominé par les Etats-Unis, elle a fait l'objet de nombreuses critiques de la part de certains gouvernements (dans la période récente, le Venezuela, la Bolivie, l'Equateur ou encore le Nicaragua). Durant la guerre froide, l'OEA s'est présentée comme le bras diplomatique de l'anticommunisme piloté par la puissance américaine. Aujourd'hui encore, les rivalités entre son secrétaire général, l'Uruguayen Luis Almagro, et le président du Venezuela Nicolás Maduro (soutenu

¹ R. L. Rosenberg, « The OAS and the summit of the Americas : Coexistence, or integration of forces for multilateralism ? », *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, n° 1, 2001, p. 82.

par les membres de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques) reflètent cette tension cristallisée autour de la domination présumée des Etats-Unis sur une organisation qu'ils financent à hauteur de 60 %².

Ce n'est qu'à partir des années 1990 que l'action en faveur de la démocratie a été renforcée, avec le renouvellement de son engagement en la matière au sein du système interaméricain (juin 1991) et le vote de la résolution 1080 qui établit des mécanismes institutionnels pour protéger et promouvoir les idéaux démocratiques, tels que la réunion d'urgence du comité permanent en cas de crise. Le protocole de Washington de 1997 permet quant à lui de suspendre un pays membre dont le gouvernement légitime aurait été renversé par un coup de force, à la condition de réunir deux tiers des voix des Etats siégeant au Conseil permanent. Cette nouvelle disposition a été confortée par l'article 21 de la Charte démocratique interaméricaine (CDI) qui a été adoptée à Lima en présence de Colin Powell, secrétaire d'Etat de George W. Bush, le 11 septembre 2001. C'est d'ailleurs au titre de cet article, et précisément au motif d'une « interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique », que le Honduras a été suspendu en juillet 2009 et que Mike Pompeo, le secrétaire d'Etat du président Trump, a essayé de suspendre le Venezuela en juin 2018.

En dépit des rapports de force diplomatiques qui entravent son action, l'OEA s'est positionnée avec force sur le terrain de la défense de la démocratie et de la protection des droits fondamentaux sur l'ensemble du continent. A l'occasion de son soixantième anniversaire, nous dressons son bilan en nous intéressant à deux des principaux mécanismes qui lui ont valu une très grande reconnaissance internationale, notamment auprès des instances européennes : les missions d'observation électorale et le système interaméricain des droits humains (SIDH), via le rôle fondamental joué par la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH).

Un déploiement continental pour les missions d'observation électorale

Les missions d'observation électorale (MOE) ont été mises en œuvre par l'OEA dès 1962. Depuis cette date, deux cent quarante-six missions ont été organisées dans vingt-sept des trente-quatre Etats membres, déployant plus de dix mille observateurs internationaux³. Ces missions constituent un outil de « coopération technique électorale pour les pays membres visant à une amélioration constante des pratiques et réglementations en la matière »⁴.

On distingue traditionnellement trois séquences dans les MOE. Une première génération, entre 1962 et le début des années 1990, s'est caractérisée par une dimension symbolique et une présence limitée dans les Etats membres. La deuxième génération prend naissance lors de la MOE organisée au Nicaragua pour les élections de 1990. A cette occasion, l'observation électorale accompagne « un processus intimement lié aux transformations politiques et culturelles

² B. Le Chaffotec, « La politique régionale des Etats-Unis depuis la fin de la guerre froide. Une nouvelle Frontier pour l'hémisphère occidental ? », *Histoire, économie & société*, Vol. 33, n° 1, 2014, p. 108.

³ DECO/OEA : www.oas.org/es/sap/deco/ACERCA.ASP

⁴ *Idem*.

dans les pays de la région »⁵. A partir de 2001, une troisième génération de MOE se développe avec la signature de la CDI. Dans le Chapitre V de la CDI, les MOE constituent un « instrument de consolidation de la démocratie » pour les Etats membres. Cette troisième génération se caractérise par l'élaboration d'une méthodologie systématisée avec une tentative d'homogénéisation des pratiques d'observation (utilisation de formulaires standards, formations à l'observation, élaboration de manuels de mission, etc.). Les missions sont dès lors dotées d'une structure organisationnelle avec un chef de mission (traditionnellement un ancien chef d'Etat ou ministre des Relations extérieures), des coordinateurs régionaux (long terme), des experts thématiques et des observateurs de terrain (court terme). A partir d'un travail de terrain dense et articulé autour d'une conception spécifique de « l'élection démocratique » (inclusive, transparente, compétitive), chaque mission produit, à l'issue de l'élection, un rapport officiel entériné par les services du secrétaire général de l'OEA. Il formule des recommandations, par essence non contraignantes, destinées à améliorer le déroulement du processus électoral.

Toutefois, les MOE font l'objet de critiques quant à leur capacité à consolider ou à renforcer de manière effective les démocraties des Etats de la région. En effet, les rapports finaux d'observation de l'OEA se veulent les plus « diplomatiquement corrects » possible. De ce fait, leurs injonctions en matière de réforme électorale sont parfois jugées faibles et leurs interventions en matière de fraudes et de violations des normes démocratiques limitées, comme ce fut le cas lors des élections au Honduras en novembre 2017. Qui plus est, le déploiement d'une MOE se fait à l'invitation des Etats, qui peuvent donc refuser de se soumettre à une observation électorale sur leur territoire. Ce fut historiquement le cas du Chili, et plus récemment du Venezuela et du Nicaragua en raison des crispations politiques avec l'organisation.

La CIDH, pièce maîtresse du système interaméricain de défense des droits humains

Créée en 1959 afin de satisfaire à la promesse formulée dans la charte de l'OEA (article 108), la CIDH débute ses observations *in loco* deux ans plus tard, en mandatant ses commissaires en République dominicaine, pays qui négocie alors une transition démocratique incertaine et dans lequel elle réalise trois de ses quatre premières visites sur le terrain. Elle en a conduit pas loin d'une centaine depuis, dont les plus emblématiques restent vraisemblablement celle de 1979 en Argentine, où elle a révélé aux yeux du monde les crimes perpétrés par la junte militaire, et celle de 2015 au Mexique, où elle a notamment enquêté sur la disparition des quarante-trois étudiants d'Ayotzinapa.

Sur le plan juridique, son rôle s'est intensifié à partir de 1965, date à laquelle elle a été autorisée à recevoir des plaintes individuelles ou collectives alléguant de violations des droits de l'homme. En 1969, ces droits fondamentaux ont d'ailleurs été consacrés à l'échelle régionale par la fameuse Convention américaine relative aux droits humains, plus connue sous le nom de Pacte de San José. Entré en vigueur en 1978 après avoir été ratifié par un onzième Etat membre de l'OEA (Grenade), ce traité international est primordial car il fonde le SIDH. A la CIDH déjà existante, se greffe une nouvelle institution, la Cour interaméricaine

⁵ SG/OEA, *Un manual para las misiones de observacion electoral de la OEA*, Washington D. C., 2006, p. 5.

des droits de l'homme, qui siège au Costa Rica. Organe judiciaire autonome, elle peut, dès lors qu'elle a été saisie par la CIDH, engager la responsabilité internationale et condamner les vingt-cinq Etats signataires⁶, mais aussi émettre des recommandations juridiques si elle a été sollicitée en ce sens par un Etat membre de l'OEA.

Le SIDH est basé sur le principe *pro homine*, c'est-à-dire que l'interprétation d'une règle doit s'effectuer de la manière la plus favorable pour l'être humain. Concrètement, la CIDH est susceptible de juger recevable n'importe quelle pétition formulée par un citoyen ou un collectif associatif s'affirmant victime d'une violation de ses droits fondamentaux, sur la base de trois critères principaux : 1) reconnaissance d'un grave préjudice au regard de l'un des quatre-vingt-deux articles de la Convention américaine (interprétation juridique très large) ; 2) responsabilité effective ou morale de l'institution publique (par action ou omission) ; 3) épuisement des procédures juridiques nationales (pour les victimes, la CIDH est une instance de dernier recours). Si une pétition est jugée recevable, elle va alors mener une investigation, émettre d'éventuelles recommandations (par exemple solliciter la modification d'une disposition juridique contraire à la Convention américaine), et enfin, convoquer les représentants de l'Etat pour tâcher d'obtenir un arrangement à l'amiable avec la ou les victimes (par exemple des indemnisations financières ou symboliques). Dans le cas contraire, le dossier peut être renvoyé devant la Cour interaméricaine. Environ vingt mille pétitions ont été enregistrées à ce jour.

Toutefois, la CIDH ne fait pas qu'instruire les dossiers pour la Cour interaméricaine. Elle peut aussi exiger, à tout moment et à titre conservatoire, que soit suspendue, par exemple, la construction d'un barrage qui viendrait mettre en péril la survie d'une population indigène, ou encore qu'un témoin ou un journaliste dans une affaire sensible soit placé sous protection policière. Enfin et surtout, elle est la principale vigie des droits humains du continent américain. Chaque année, elle publie plusieurs volumineux rapports thématiques consacrés à la liberté d'expression, aux discriminations sexuelles ou encore à la situation carcérale, dans lesquels sont scrupuleusement recensées toutes les atteintes aux droits fondamentaux qui lui ont été rapportées dans les différents pays de la région.

Or ces dernières années, la CIDH s'est retrouvée à plusieurs reprises dans l'œil du cyclone. En 2012, certains pays de la région tels que l'Equateur, le Venezuela et le Nicaragua lui ont farouchement tenu tête eu égard à ses récriminations concernant la question de la liberté d'expression. Ils ont réussi à fédérer dans leur fronde d'autres pays de la région jusque-là plutôt présentés comme les « bons élèves » du système – dont le Brésil, passablement froissé par l'injonction de suspendre momentanément de grands travaux d'infrastructures hydroélectriques en Amazonie. Ce conflit a accentué les problèmes budgétaires et le déficit de financement chronique de l'institution, au point de la plonger dans une situation critique en mai 2016⁷. Avec un budget représentant à peine 6 % de celui de l'OEA, elle n'était plus en mesure de remplir ses fonctions. A l'heure actuelle, sa situation financière reste précaire, d'autant plus que son principal contributeur a toujours été les Etats-Unis, pays qui n'a pas ratifié le Pacte de San José et qui est aujourd'hui dirigé par un président peu amène envers ce type d'engagement.

⁶ Les Etats-Unis, le Canada et plusieurs petits pays des Caraïbes dont les Bahamas n'ont pas ratifié le traité.

⁷ CIDH, « Grave crisis financiera de la CIDH lleva a suspensión de audiencias e inminente pérdida de casi la mitad de su personal », communiqué de presse du 23 mai 2016, www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/069.asp

Un forum interaméricain utile, mais divisé et concurrencé

Longtemps réputée inféodée aux Etats-Unis, l'OEA demeure l'un des principaux forums diplomatiques du continent américain. Sa légitimité internationale s'est consolidée à la faveur de la fin de la guerre froide. Si elle fait désormais la promotion des normes démocratiques et des droits humains sur l'ensemble du continent, elle n'en reste pas moins fragile du fait des règles de fonctionnement multilatérales qui accordent un pouvoir de veto à des coalitions minoritaires d'Etats. Du Venezuela au Nicaragua en passant par Haïti, les crises politiques récentes qui bouleversent l'échiquier régional rendent compte des divisions qui traversent l'organisation et mettent en cause son efficacité voire sa crédibilité. Ne disposant pas de mécanismes de pression contraignants, l'OEA est à la peine pour apporter des solutions diplomatiques autres que la publication de communiqués de presse effrontés ou de simples déclarations d'intention. De plus, l'institution qui siège à Washington est régulièrement soumise à la concurrence d'autres entités régionales. Ce fut notamment le cas au début de la décennie avec la création de la Communauté des Etats latino-américains et caraïbéens (Celac), qui avait pour objectif de réintégrer Cuba et de constituer une arène multilatérale latino-américaine en écartant les Etats-Unis et le Canada. Cette organisation régionale est toutefois restée lettre morte du fait de la polarisation des Etats du continent.

En somme, l'OEA a rendu possible un dialogue ininterrompu entre ces Etats. Depuis sa fondation, elle a attiré l'attention de la communauté latino-américaine sur des problématiques spécifiques liées aux droits fondamentaux et a tenté d'œuvrer à la consolidation de la démocratie, en renforçant notamment son pilier électoral. Dans la période contemporaine, le constat général que l'on est amené à dresser sur l'OEA est moins celui d'un affaiblissement de sa légitimité politico-diplomatique, que d'une double tendance à l'épuisement de l'aspiration politique panaméricaine (le fameux rêve de Bolivar) et à la fragmentation du multilatéralisme régional⁸.

⁸ K. Parthenay, « La crise au Venezuela et la fragmentation du multilatéralisme latino-américain », Note de recherche IRSEM, n° 50, 2018.