

## Article

---

« Le régime interaméricain de citoyenneté : acquis et défis »

Jean-Philippe Thérien, Patrick Hénault et Myriam Roberge

*Études internationales*, vol. 33, n° 3, 2002, p. 421-446.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/704438ar>

DOI: 10.7202/704438ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [info@erudit.org](mailto:info@erudit.org)

# Le régime interaméricain de citoyenneté Acquis et défis

Jean-Philippe THÉRIEN, Patrick HÉNAULT et Myriam ROBERGE\*

*RÉSUMÉ : Surtout grâce à l'OEA, les années récentes ont donné lieu à un important renforcement de la coopération interaméricaine en matière de droits humains et de démocratie. Malheureusement, à ce jour, fort peu d'attention a été accordée à la manière dont ces deux champs d'activité s'articulent l'un à l'autre. La notion de « régime interaméricain de citoyenneté » contribue précisément à combler cette lacune. Elle permet en effet de saisir les changements qu'a récemment connus l'hémisphère dans les domaines des droits humains et de la démocratie comme étant deux facettes d'un seul et même processus : la transformation des conditions d'intégration des citoyens à une communauté interaméricaine en construction. Fondée sur une démarche historique, la première section de l'article explique comment le travail de l'OEA dans les domaines des droits humains et de la démocratie a permis de transformer la relation État-citoyen dans les Amériques. La seconde partie montre ensuite que la consolidation du régime interaméricain de citoyenneté reste confrontée à de nombreux défis de taille.*

*ABSTRACT : Thanks largely to the OAS, recent years have brought about a strengthening of inter-American cooperation in the areas of human rights and democracy. Unfortunately, to date, very little attention has been devoted to the manner in which these two fields of activity are inter-connected. The main objective of our study is to bridge this gap. Using the notion of « inter-American regime of citizenship », we interpret the evolution of hemispheric debates regarding human rights and democracy as two sides of the same process : the changing mode of integration of citizens into an emerging inter-American community. Informed by a historical approach, the first part of the article explains how, over the past few decades, the relationship between citizens and the state has been changing throughout the Americas. The second section then analyzes the various challenges to the consolidation of the inter-American regime of citizenship.*

Depuis la fin de la guerre froide, le système interaméricain connaît une période de renaissance. Certes, bon nombre des espoirs nés lors du Sommet de Miami de 1994 ont été par la suite déçus et les voies du régionalisme hémisphérique demeurent cahoteuses. Cependant, dans l'ensemble, la coopération interaméricaine est aujourd'hui plus dynamique que jamais. Un expert estime à ce propos qu'au cours de la dernière décennie, les relations entre les

---

\* Respectivement professeur au Département de science politique de l'Université de Montréal, assistant de recherche au Département de science politique de l'Université de Montréal et étudiante à la maîtrise au Département de science politique de l'Université de Montréal.

États-Unis et l'Amérique latine ont atteint un niveau de « cordialité » sans précédent<sup>1</sup>. Même si l'attention des gouvernements et des médias reste surtout concentrée sur la négociation d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA), l'actuel renouveau du système interaméricain dépasse largement les seuls enjeux commerciaux. En effet, ce renouveau comporte aussi une importante dimension politique dans la mesure où les années récentes ont donné lieu à un remarquable renforcement de la coopération régionale en matière de droits humains et de démocratie.

En tant que principale organisation internationale de l'hémisphère, l'OÉA est tout naturellement au cœur des débats contemporains sur les droits humains et la démocratie dans les Amériques. Cela dit, la nature précise de la contribution de cette institution reste difficile à évaluer. D'abord, chaque fois que se pose une question de portée régionale concernant les droits humains ou la démocratie, le leadership de l'OÉA est contraint par le principe de non-intervention, l'une des normes sacrées sur lesquelles s'est édifié le système interaméricain. En outre, le rôle de l'OÉA dans les domaines des droits humains et de la démocratie est rendu confus à cause d'une tension persistante entre la rhétorique et la pratique de l'organisation. Dans son discours, l'OÉA a maintes fois répété son « engagement inébranlable en faveur de la défense et de la promotion de la démocratie représentative et des droits de l'homme dans la région<sup>2</sup> », un peu comme si les droits humains et la démocratie étaient les deux côtés d'une même « médaille ». Selon une vision courante aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'OÉA, la promotion de la démocratie aiderait à renforcer les droits humains et, inversement, la promotion des droits humains favoriserait le développement d'un ordre démocratique. Pourtant, malgré l'élégance intellectuelle de cette conception ordonnée des choses, les droits humains et la démocratie apparaissent souvent comme des enjeux séparés sur l'agenda interaméricain. Il est à cet égard significatif que les pays qui sont les plus fervents défenseurs d'un renforcement de la démocratie dans l'hémisphère – les États-Unis et le Canada – ont jusqu'ici refusé d'adhérer à la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

D'une certaine façon, le découplage entre droits humains et démocratie a été institutionnalisé par l'OÉA elle-même. En effet, alors que les enjeux relatifs aux droits humains sont surtout sous la responsabilité de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, deux institutions autonomes du système interaméricain, la question de la démocratie relève principalement des organes politiques de l'organisation et de l'Unité pour la promotion de la démocratie, une entité qui fait partie du Secrétariat Général. Cette division du travail se reflète d'ailleurs clairement

1. Peter HAKIM, « The Uneasy Americas », *Foreign Affairs*, vol. 80, n° 2, 2001, p. 47.

2. Cette formule est notamment utilisée dans l'Engagement de Santiago envers la démocratie et la rénovation du système interaméricain. Voir *Organization of American States*, « The Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System », dans Viron P. VAKY et Heraldo MUÑOZ (dir.), *The Future of the Organization of American States*, New York, The Twentieth Century Fund Press, 1993, p. 104 (traduction des auteurs).

dans la littérature spécialisée portant sur les affaires hémisphériques. Le thème des droits humains a principalement été étudié par des juristes et le thème de la démocratie, par des politologues. Dans l'ensemble, les travaux des uns font peu de cas des préoccupations des autres. En somme, les discussions sur la coopération régionale en matière de droits de l'homme et de démocratie souffrent d'une compartimentation qui nuit à une bonne compréhension des choses.

L'article cherche à réconcilier l'analyse des activités de l'OÉA et des autres institutions hémisphériques dans le domaine des droits humains et de la démocratie en faisant valoir que ces activités convergent vers un seul et même objectif : la mise en place d'un régime interaméricain de citoyenneté. L'utilisation – à notre connaissance inédite – du concept de « régime interaméricain de citoyenneté » soulève une kyrielle d'interrogations théoriques et méthodologiques auxquelles il est impossible de répondre de façon exhaustive dans le cadre de la présente étude. Cependant, deux questions spécifiques exigent au moins d'être abordées : 1) Qu'entend-on par « citoyenneté » et « régime de citoyenneté » ? et 2) Dans quelle mesure ces deux concepts sont-ils pertinents pour l'analyse des phénomènes internationaux et, notamment, pour l'analyse de la réalité interaméricaine ?

En réponse à la première question, il convient de rappeler d'entrée de jeu que la notion de citoyenneté est une des notions les plus classiques de la science politique. Après avoir sombré dans un oubli relatif pendant de longues années, la citoyenneté est récemment redevenue l'objet de discussions scientifiques très animées<sup>3</sup>. Pour reprendre la formule de Kymlicka et Norman, on assiste, depuis le début des années 1990, à un « retour du citoyen »<sup>4</sup>. Il n'y a évidemment rien de surprenant à constater que ce regain d'intérêt n'ait pas encore permis d'établir de consensus sur une définition du concept de citoyenneté. En résumé, le débat théorique entre libéraux, communautariens et républicains civiques reste ouvert<sup>5</sup>. Pourtant, au-delà de leurs traits distinctifs, la plupart des définitions disponibles se rejoignent autour de l'idée que la citoyenneté concerne la nature du lien qui unit les individus à une communauté

3. Pour un aperçu de la littérature contemporaine sur la citoyenneté, voir T.H. MARSHALL, *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City, Doubleday, 1964 ; Bryan S. TURNER (dir.), *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage, 1993 ; Ronald BEINER (dir.), *Theorizing Citizenship*, Albany, State University of New York Press, 1995 ; Martin BULMER et Anthony M. REES (dir.), *Citizenship Today : The Contemporary Relevance of T.H. Marshall*, Londres, UCL Press, 1996 ; Ronnie D. LIPSCHUTZ, « Members Only ? Citizenship and Civic Virtue in a Time of Globalization », *International Politics*, vol. 36, n° 2, juin 1999, pp. 203-233 ; Jane JENSON et Martin PAPILLON, « The Changing Boundaries of Citizenship : A Review and a Research Agenda », dans *Modernizing Governance : A Preliminary Exploration*, Canadian Center for Management Development, Ottawa, CCMD, 2000, disponible à [www.ccmd-ccg.gc.ca](http://www.ccmd-ccg.gc.ca) ; et Emma JONES et John GAVENTA, *Concepts of Citizenship : A Review*, Brighton, IDS Development Bibliography, n° 19, 2002.
4. Will KYMLICKA et Wayne NORMAN, « Return of the Citizen : A Survey of Recent Work on Citizenship Theory », dans R. BEINER (dir.), *Theorizing Citizenship*, op. cit., pp. 283-322.
5. Pour une présentation à jour des termes de ce débat, voir E. JONES et J. GAVENTA, *Concepts of Citizenship : A Review*, op. cit.

d'appartenance. Cette communauté d'appartenance étant le plus souvent associée à l'État, plusieurs auteurs en concluent que l'État est le « siège naturel de la citoyenneté<sup>6</sup> », un point de vue sur lequel nous reviendrons plus loin. Ici, il importe surtout de mettre en évidence le fait que la citoyenneté est très largement conçue comme faisant référence à la fois à un ensemble de droits civils, politiques et sociaux, et au mode d'exercice de l'autorité politique. Ainsi, métaphoriquement, la citoyenneté peut être vue comme la « médaille » qui a été évoquée plus haut, et dont les droits humains et la démocratie représenteraient les deux côtés.

La notion de « régime de citoyenneté » offre un instrument d'analyse utile afin d'étudier la citoyenneté dans ses manifestations concrètes. Suivant l'usage courant qui est fait du concept de « régime » à la fois en relations internationales et en politique comparée<sup>7</sup>, on peut définir un « régime de citoyenneté » comme l'institution qui englobe l'ensemble des principes, des règles et des normes qui, de façon formelle ou informelle, gouvernent le fonctionnement de la citoyenneté dans un espace territorial donné. La notion de régime de citoyenneté a notamment été développée par Jane Jenson qui en fait ressortir trois dimensions : les règles d'inclusion au sein d'une communauté politique ; les mécanismes de participation à la vie politique ; et les frontières géographiques de la communauté d'appartenance de référence<sup>8</sup>. Bien sûr, cette manière d'opérationnaliser l'étude de la citoyenneté ne résout pas tous les problèmes que le concept soulève. Par exemple, la notion de régime de citoyenneté ne permet aucunement d'objectiver et, dès lors, d'expliquer de façon satisfaisante, le phénomène très subjectif de l'« appartenance » à une communauté. Cependant, la notion de régime de citoyenneté a au moins le grand avantage d'ancrer le noyau dur de la citoyenneté – c'est-à-dire l'ensemble des droits et des responsabilités des citoyens, ainsi que leur mise en pratique – dans le champ des institutions sociales.

Et qu'en est-il de l'utilisation des concepts de citoyenneté et de régime de citoyenneté dans l'analyse des phénomènes internationaux et de la réalité interaméricaine ? D'emblée, pour répondre à cette question, il convient de noter que la citoyenneté est une réalité politique mouvante et non statique. Comme l'illustre l'élargissement presque continu des droits, aussi bien dans les pays développés que dans le Tiers Monde, les règles constitutives de la

6. Voir J. JENSON et M. PAPILLON, « The Changing Boundaries of Citizenship : A Review and a Research Agenda », *op. cit.*, p. 13.

7. Voir par exemple Andreas HASENCLEVER, Peter MAYER et Volker RITTBERGER, *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 et Gøsta ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

8. J. JENSON et M. PAPILLON, « The Changing Boundaries of Citizenship : A Review and a Research Agenda », *op. cit.*, pp. 5-13. Voir aussi Jane JENSON et Martin PAPILLON, « Challenging the Citizenship Regime : The James Bay Cree and Transnational Action », *Politics and Society*, vol. 28, n° 2, 2000, pp. 246-248 ; et Jane JENSON et Susan D. PHILLIPS, « Regime Shift : New Citizenship Practices in Canada », *International Journal of Canadian Studies*, n° 14, Automne 1996, pp. 111-135.

citoyenneté connaissent une évolution permanente. Puis, même si l'ampleur exacte du phénomène reste l'enjeu de vives controverses, il apparaît aussi que le siège géographique de la citoyenneté tend à se déplacer, au fur et à mesure que le rôle des institutions étatiques se transforme. Ledit déplacement s'effectue à la fois vers des espaces infra et supra-nationaux mais, pour les fins du présent article, c'est la seconde de ces deux dynamiques qu'il importe de mettre en relief. Ainsi, même si l'État maintient toujours son rôle prépondérant, on assiste depuis au moins une cinquantaine d'années à une « internationalisation » de la citoyenneté. Évidemment, reconnaître l'existence du processus d'internationalisation de la citoyenneté n'est pas la même chose que de croire en l'émergence prochaine d'une « citoyenneté mondiale<sup>9</sup> ». Quoi qu'il en soit de cette dernière hypothèse dont nous laisserons la discussion aux spécialistes de la philosophie politique et de la théorie des relations internationales, l'internationalisation de la citoyenneté est un phénomène empiriquement observable, d'abord et avant tout à travers la tendance à l'uniformisation des pratiques étatiques en matière de citoyenneté. Cette tendance, qui a reçu une forte impulsion avec l'adoption par l'ONU de la Déclaration universelle des droits de l'homme et des Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, s'est nettement accélérée avec la récente vague de mondialisation<sup>10</sup>. D'un point de vue complémentaire, la création récente d'une citoyenneté européenne démontre bien que l'internationalisation de la citoyenneté peut aussi se traduire dans le développement d'identités politiques régionales, en parallèle à l'identité nationale<sup>11</sup>. La « régionalisation » de la citoyenneté européenne constitue d'ailleurs l'un des meilleurs exemples du phénomène de « citoyennetés multiples » dont parlent de nombreux spécialistes<sup>12</sup>. Certes, le régime européen de citoyenneté demeure sans équivalent ailleurs dans le monde, mais sa seule existence oblige à constater que, sous certaines conditions, la pratique de la citoyenneté est susceptible de transcender les frontières de l'État-nation.

Les Amériques constituent un autre espace qui se caractérise par une régionalisation de la citoyenneté. L'évolution des droits et des responsabilités

- 
9. Voir Jürgen HABERMAS, « Citizenship and National Identity : Some Reflections on the Future of Europe », dans Ronald BEINER (dir.), *Theorizing Citizenship*, op. cit., p. 279 et David HELD, *Democracy and the Global Order : From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 233.
  10. Voir James CRAWFORD et Susan MARKS, « The Global Democracy Deficit : An Essay in International Law and its Limits », dans Daniele ARCHIBUGI, David HELD et Martin KOHLER (dir.), *Re-Imagining Political Community : Studies in Cosmopolitan Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1998, pp. 73-79.
  11. Sur le développement d'une citoyenneté européenne, voir par exemple Elizabeth MEEHAN, *Citizenship and the European Community*, Londres, Sage, 1993 ; Christian PHILIP et Panayotis SOLDATOS (dir.), *La citoyenneté européenne*, Montréal, Publication de la Chaire Jean Monnet de l'Université de Montréal, 2000 ; et Catherine WIHTOL DE WENDEN, *La citoyenneté européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1997.
  12. Voir par exemple D. HELD, *Democracy and the Global Order : From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, op. cit., p. 233 et R.D. LIPSCHUTZ, « Members Only ? Citizenship and Civic Virtue in a Time of Globalization », op. cit., p. 204.

des individus de l'ensemble du continent est en effet de plus en plus influencée par des facteurs d'ordre hémisphérique. Dans ce contexte, la notion de « régime interaméricain de citoyenneté » paraît particulièrement féconde en ce qu'elle permet de mieux saisir l'interdépendance qui existe entre les normes régionales qui s'appliquent aux droits humains et celles qui s'appliquent à la démocratie. Bien sûr, le régime interaméricain de citoyenneté demeure tout à fait embryonnaire si on le compare au régime européen de citoyenneté. À court ou même à moyen terme, personne ne peut sérieusement songer à l'abolition des frontières nationales dans l'hémisphère ou à la création d'un passeport interaméricain. Cela dit, le concept de « régime interaméricain de citoyenneté » aide à appréhender de façon systématique les forces qui poussent vers une régionalisation du contrat social et qui contribuent ainsi à la recomposition des rapports politiques dans l'hémisphère. L'examen détaillé de ces forces constitue le cœur de l'étude qui suit. Notre analyse se focalise tout naturellement sur l'évolution des principes et des pratiques qui régulent les droits humains et la démocratie à l'échelle régionale. Pour resituer ces principes et ces pratiques dans un cadre animé par des acteurs politiques, l'accent sera mis sur le rôle de moteur que jouent les institutions du système interaméricain. À ce titre, l'OÉA sera au centre de la discussion, mais l'importance grandissante des Sommets des chefs d'État et de gouvernement des Amériques sera aussi prise en considération. En même temps, notre étude tient pleinement compte du fait que les institutions interaméricaines ne sont pas autonomes et que leurs activités n'ont un sens qu'en fonction des réactions d'appui et d'opposition d'autres acteurs, comme les États et la société civile.

L'article montre que le régime interaméricain de citoyenneté est une institution bien vivante, mais néanmoins très fragile. Inspirée par une démarche historique, la première section explique comment le travail de l'OÉA dans les domaines des droits humains et de la démocratie a contribué à modifier la relation État-citoyen dans les Amériques. Ensuite, la seconde partie met en évidence les principaux défis auxquels se voit confrontée la consolidation du régime interaméricain de citoyenneté. Enfin, la conclusion présente quelques réflexions théoriques et pratiques qui découlent de notre étude.

## **I – Droits humains et démocratie dans les Amériques : des choses qui bougent**

La chute des dictatures latino-américaines, l'effondrement du communisme et la montée du « nouveau régionalisme » constituent les principaux facteurs qui, au cours des dernières années, ont contribué à faire évoluer le débat interaméricain sur les droits humains et la démocratie. Ces trois grands vecteurs de changement ont favorisé une convergence sans précédent des valeurs qui fondent l'exercice du pouvoir politique dans l'hémisphère. Leur impact n'aurait cependant jamais été aussi fort n'eût été du leadership exercé par l'OÉA et l'ensemble des institutions interaméricaines.

## A — La défense des droits humains

Depuis longtemps, la défense des droits humains est considérée comme « le beau côté<sup>13</sup> » de l'histoire de l'OÉA, une évaluation positive liée au fait que le système interaméricain des droits de la personne repose sur une doctrine juridique et des institutions bien établies<sup>14</sup>. C'est largement à partir de ces acquis politiques que le régime interaméricain de citoyenneté s'est développé. Dès la naissance de l'OÉA en 1948, la Charte de l'organisation et la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme ont fait des droits humains un des piliers de la coopération hémisphérique. La promotion des droits humains s'est par la suite vue renforcée par l'entrée en vigueur, en 1978, de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Ce traité représente l'instrument juridique de loin le plus ambitieux du système interaméricain de droits humains. En plus de définir tout un éventail de droits, surtout civils et politiques, la Convention impose notamment aux États le devoir d'ajuster leur législation interne afin d'assurer la jouissance effective des droits qu'elle proclame. En 2001, la Convention avait été ratifiée par 25 des 35 États membres de l'OÉA<sup>15</sup>.

Au fil des ans, la doctrine interaméricaine des droits humains s'est enrichie d'une série d'engagements à portée spécifique, dont le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador), le Protocole à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant de l'abolition de la peine de mort, la Convention interaméricaine pour la prévention et la répression de la torture, la Convention interaméricaine sur les disparitions forcées de personnes, la Convention interaméricaine pour la prévention, la punition et l'éradication de la violence faite aux femmes et la Déclaration interaméricaine de principes sur la liberté d'expression. Par ailleurs, l'adoption prochaine d'une Déclaration sur les droits des populations autochtones et d'une Convention contre le racisme montre que le système interaméricain de droits humains ne cesse de progresser et que le rythme de ce progrès

13. David P. FORSYTHE, *Human Rights in International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 131 (traduction des auteurs).

14. Pour une présentation systématique du système interaméricain des droits humains, voir Thomas BUERGENTHAL et Dinah SHELTON, *Protecting Human Rights in the Americas : Cases and Materials*, Kehl, N.P. ENGEL, 1995 ; Douglass CASSEL, « The Inter-American Human Rights System : A Functional Analysis », dans Corte Interamericana de Derechos Humanos (dir.), *Liber Amicorum, Héctor Fix-Zamudio*, San José, Secrétariat de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, 1998, pp. 521-537 ; Scott DAVIDSON, *The Inter-American Human Rights System*, Dartmouth, Aldershot, 1997 ; Tom FARER, « The Rise of the Inter-American Human Rights Regime : No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox », *Human Rights Quarterly*, vol. 19, n° 3, 1997, pp. 510-546 ; David J. HARRIS et Stephen LIVINGSTON, *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1998 ; et O. Carlos STOETZER, *The Organization of American States*, 2<sup>e</sup> éd., Westport, Praeger, 1993, pp. 241-249.

15. Inter-American Commission on Human Rights et Inter-American Court of Human Rights, *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, Washington DC, OAS, 2001, p. 48.



est directement lié à l'évolution d'ensemble du droit international. Sur le plan politique, la multiplication des instruments juridiques a permis d'adapter le droit interaméricain des droits humains au contexte de la transition démocratique que vivent plusieurs pays de la région. Cette dernière préoccupation s'est imposée au fur et à mesure que la défense des droits humains dans les Amériques est devenue plus complexe et que les cas de disparitions et de torture ont cédé le pas à de nouveaux types de problèmes liés, entre autres, à des situations de discrimination sociale, sexuelle, ethnique ou raciale<sup>16</sup>.

Les principaux agents de la mise en œuvre de la doctrine interaméricaine des droits humains sont la Commission interaméricaine des droits de l'homme, créée en 1960, et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dont le statut fut adopté en 1979. Ces deux institutions constituent le noyau procédural du système interaméricain de droits humains<sup>17</sup>. Parfois comparée à un « grand jury hémisphérique », la Commission s'est imposée comme l'organe le plus dynamique du système interaméricain de droits humains<sup>18</sup>. Elle a pour tâches principales d'observer la situation générale des droits humains dans la région et d'examiner les plaintes qui lui sont soumises. Pour sa part, la Cour a le mandat d'interpréter le contenu des instruments juridiques du système interaméricain relatifs aux droits de la personne et de juger les affaires contentieuses mettant en cause des États ayant reconnu sa compétence. À ce jour, 22 États ont reconnu la juridiction contentieuse de la Cour<sup>19</sup>. À côté des deux institutions centrales que constituent la Commission et la Cour, l'Institut interaméricain des droits de l'homme joue un rôle qui, bien que secondaire, mérite aussi d'être souligné. Par sa nature non gouvernementale, cet organisme de recherche et de formation créé à l'initiative de la Cour en 1980 a largement contribué à sensibiliser l'OÉA aux préoccupations de la société civile dans le domaine des droits humains.

Le système interaméricain des droits de la personne est original à plus d'un titre. Il se caractérise d'abord par sa grande accessibilité dans la mesure où tout citoyen d'un État membre de l'OÉA a le droit de déposer une plainte

16. Jo M. PASQUALUCCI, « The Inter-American Human Rights System : A Force for Positive Change in the Americas », dans David SHEININ, *Beyond the Ideal : Pan Americanism in Inter-American Affairs*, Westport, Praeger, 2000, p. 206.

17. Jack DONNELLY, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca, Cornell University Press, 1989, p. 216.

18. Tom FARER, « The Rise of the Inter-American Human Rights Regime : No Longer a Unicorn, Not Yet and Ox », *op. cit.*, p. 512 (traduction des auteurs). Voir aussi Cristina EGUIZABAL, « Latin American Foreign Policies and Human Rights », dans David P. FORSYTHE (dir.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, New York, United Nations University Press, 2000, p. 291.

19. Inter-American Commission on Human Rights et Inter-American Court of Human Rights, *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, *op. cit.*, p. 48.

individuelle devant la Commission<sup>20</sup>. Du point de vue du droit international, cette disposition est inusitée car, en général, les institutions autorisées à entendre des communications individuelles ne peuvent exercer leur compétence qu'à l'endroit des États où cette compétence a été préalablement reconnue<sup>21</sup>. Le traitement des plaintes individuelles, qui se sont élevées à plus de 600 en 2000, occupe d'ailleurs une importance croissante dans l'ensemble des activités de la Commission<sup>22</sup>. Un autre trait distinctif du système interaméricain des droits de la personne tient à l'étendue des pouvoirs de la Cour. En effet, la large compétence consultative de cette institution s'applique à tous les États de la région, peu importe qu'ils en aient admis ou non la compétence contentieuse<sup>23</sup>. Enfin, il importe de souligner que le système interaméricain des droits humains se singularise par la capacité qu'a la Commission d'effectuer des visites *in loco* dans n'importe quel pays de l'hémisphère soupçonné de violer les droits humains.

Après une période d'effacement presque total au cours des années 1980, le système interaméricain des droits humains a trouvé un second souffle à partir du début des années 1990. Bien évidemment, la promotion des droits humains continue de se heurter au principe de la souveraineté des États. Cependant, le respect des droits humains tend de plus en plus à être vu comme un élément constitutif de la citoyenneté et, à ce titre, il s'impose progressivement comme une contrainte légitime auprès des gouvernements de la région. Cette nouvelle approche, dont Claudio Grossman rappelle qu'elle a avant tout permis de sauver des vies<sup>24</sup>, se manifeste à travers la manière dont les États tendent à se conformer aux exigences des organes du système. Il convient ainsi de noter qu'à ce jour, aucun appel n'a été déposé contre un rapport soumis par la Commission dans le cadre d'un cas contentieux<sup>25</sup>. En

- 
20. Voir Cecilia MEDINA, « The Inter-American Commission on Human Rights and the Inter-American Court of Human Rights : Reflections on a Joint Venture », *Human Rights Quarterly*, vol. 12, n° 4, 1990, p. 445 ; et S. DAVIDSON, *The Inter-American Human Rights System*, op. cit., pp. 117-118.
21. Carol HILLING, « Le statut de la Déclaration Américaine des droits et des devoirs de l'Homme, reflet de l'évolution du système interaméricain de protection des droits de la personne », *Revue québécoise de droit international*, vol. 11, n° 1, 1998, p. 59.
22. Voir Claudio GROSSMAN, « El Sistema Interamericano y los derechos humanos en la región », dans Bernardo KLIKSBERG (dir.), *La Lucha contra la pobreza en la América Latina. Deterioro social de las clases medias y experiencias de las comunidades judías*, Buenos Aires-Washington DC, Fondo de Cultura Económica-Congreso Judío Latinoamericano-Banco Interamericano de Desarrollo, 2000, p. 80 ; D.J. HARRIS et S. LIVINGSTON (dir.), *The Inter-American System of Human Rights*, op. cit., p. 21 ; Organization of American States, *Key OAS Issues*, Washington DC, OAS, 2001, non paginé.
23. C. HILLING, « Le statut de la Déclaration Américaine des droits et des devoirs de l'Homme, reflet de l'évolution du système interaméricain de protection des droits de la personne », op. cit., p. 75.
24. C. GROSSMAN, « El Sistema Interamericano y los derechos humanos en la región », op. cit., p. 81.
25. Inter-American Commission on Human Rights, « Presentation of the Inter-American Commission on Human Rights at the First Meeting of the *ad hoc* Working Group for Human Rights », Washington DC, OAS, 2 octobre 2000, p. 3.

outre, les visites *in loco* de la Commission sont devenues une affaire de routine. Au cours des années récentes, la Commission s'est notamment rendue aux États-Unis, au Canada et au Mexique. Les visites faites aux États-Unis et au Canada témoignent d'une nouvelle reconnaissance de ce que le droit interaméricain des droits humains devrait s'appliquer aussi bien au nord qu'au sud de l'hémisphère. La visite effectuée au Mexique constitue un autre fait marquant étant donné que, parmi les membres de l'OEA, ce pays a toujours été l'un des plus ardents défenseurs du principe de non-intervention<sup>26</sup>. D'autre part, depuis 1998, la Cour connaît un regain de légitimité alors que Haïti, le Brésil, le Mexique, la République Dominicaine et la Barbade ont successivement reconnu sa juridiction contentieuse<sup>27</sup>. Il importe enfin de souligner qu'historiquement, la majorité des États de l'hémisphère se sont pliés aux jugements prononcés par la Cour<sup>28</sup>.

L'efficacité du système interaméricain des droits humains repose moins sur la menace de possibles sanctions que sur ce que Tom Farer appelle le « syndrome de la honte<sup>29</sup> ». En dénonçant officiellement les violations des droits humains auprès de l'opinion publique et des médias internationaux, la Commission et la Cour soumettent les gouvernements fautifs à une publicité négative qui mine leur réputation et incite ceux-ci à modifier leur comportement<sup>30</sup>. Le « syndrome de la honte » semble avoir joué un rôle décisif dans plusieurs règlements à l'amiable survenus au cours des dernières années en Colombie, au Guatemala, au Paraguay et au Venezuela notamment<sup>31</sup>.

Le travail effectué par l'OEA dans le domaine des droits humains bénéficie du soutien de diverses forces politiques et sociales actives à l'échelle régionale. Ainsi, les trois Sommets des Amériques tenus depuis 1994 ont permis de renouveler l'engagement des États de l'hémisphère vis-à-vis des principes et des institutions sur lesquels s'appuie le système interaméricain des droits de la personne. Bien que l'apport concret des Sommets à l'amélioration des droits

26. Inter-American Commission on Human Rights, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1996*, Washington DC, OAS, 1997, p. 23.

27. Inter-American Commission on Human Rights et Inter-American Court of Human Rights, *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, *op. cit.*, p. 48.

28. J.M. PASQUALUCCI, « The Inter-American Human Rights System : A Force for Positive Change in the Americas », *op. cit.*, p. 202.

29. T. FARER, « The Rise of the Inter-American Human Rights Regime : No Longer a Unicorn, Not Yet and Ox », *op. cit.*, p. 517 (traduction des auteurs).

30. Voir Carlos BASOMBRIÓ, « Looking Ahead : New Challenges for Human Rights Advocacy », *NACLA Report on the Americas*, vol. 34, n° 1, 2000, p. 8 ; et Susan D. BURGERMAN, « Mobilizing Principles : The Role of Transnational Activists in Promoting Human Rights Principles », *Human Rights Quarterly*, vol. 20, n° 4, 1998, pp. 915-916.

31. Voir Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, *La consolidation du système interaméricain des droits de la personne : le débat actuel*, Montréal, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 1998, p. 17 ; et Inter-American Commission on Human Rights, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2000*, Washington DC, OAS, 2001, disponible à [www.cidh.oas.org/annualrep/2000eng/chap.2.htm](http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000eng/chap.2.htm).

humains dans les Amériques reste fort limité<sup>32</sup>, ces rencontres de chefs d'État ont au moins eu le mérite de stimuler un débat public sur la place des droits économiques et sociaux dans une éventuelle ZLEA. Le système interaméricain tire aussi parti du dynamisme des ONG qui ont souvent été les premiers intervenants à identifier et à dénoncer les violations des droits humains commises dans l'hémisphère<sup>33</sup>. Vu l'étendue de leur expertise, la contribution des ONG est de plus en plus valorisée, aussi bien par la Commission que par la Cour.

En somme, au cours du dernier demi-siècle, la question des droits humains a pris une importance croissante dans les affaires hémisphériques. Cette évolution a été en large partie rendue possible grâce au travail effectué par l'OEA. En institutionnalisant une série de pratiques politiques et juridiques visant à améliorer la situation des droits de la personne, l'OEA a par-dessus tout favorisé une relative uniformisation des conditions dans lesquelles s'exerce la citoyenneté dans les Amériques.

## B — Une approche interaméricaine de la démocratie

En plus d'avoir conduit à un plus grand respect des droits humains, la période récente a aussi donné lieu à une transformation majeure des mécanismes de la gouvernance dans les Amériques. Pour illustrer le chemin parcouru, rappelons qu'à l'exception d'Haïti, aucun gouvernement démocratique d'Amérique latine ou des Caraïbes n'a été renversé par la force depuis le coup d'État argentin de 1976<sup>34</sup>. Bien évidemment, la démocratisation de l'hémisphère n'a été rendue possible que par la conjonction exceptionnelle d'une foule de facteurs, à la fois domestiques et internationaux. Dans ce processus complexe, les institutions interaméricaines n'ont joué, au plus, qu'un rôle de catalyseur. Il n'en demeure pas moins que, par une série d'initiatives politiques et juridiques, l'OEA et les Sommets des chefs d'État des Amériques ont activement participé à l'émergence d'un « droit à la démocratie<sup>35</sup> » dans la région.

La Charte de l'OEA avait déjà consacré « le fonctionnement effectif de la démocratie représentative<sup>36</sup> » comme l'un des principes de base de la coopération hémisphérique. Il fallut cependant attendre le milieu des années 1980 pour

32. Michael SHIFTER et Sean NEILL, *Implementing the Summit of the Americas : Guaranteeing Democracy and Human Rights*, Coral Gables, North-South Center Press, 1996, p. 7.

33. Margaret E. KECK et Kathryn SIKKINK, *Activists Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, pp. 116-117.

34. Inter-American Dialogue, *The Americas at the Millennium : A Time of Testing*, Washington DC, Inter-American Dialogue, 1999, p. 6. Notons que la tentative de coup d'État survenue au Venezuela en avril 2002 ne peut être assimilée à un « renversement » de régime. Cet épisode fait d'ailleurs l'objet d'une discussion plus loin dans le texte.

35. Heraldo MUÑOZ, « The Right to Democracy in the Americas », *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 40, n° 1, 1998, pp. 1-18 (traduction des auteurs).

36. Organisation des États Américains, *Charte de l'Organisation des États Américains, Réformée par le Protocole de Buenos Aires en 1967 et par le Protocole de Cartagena de Indias en 1985*, Washington DC, OEA, 1989, art. 3 (d).

que ce principe donne naissance à une véritable doctrine interaméricaine en matière de démocratie. Un pas important a à cet égard été franchi en 1985 lorsque le Protocole de Carthagène a amendé la Charte de l'OÉA pour faire de la démocratie représentative une « condition indispensable à la stabilité, à la paix et au développement de la région<sup>37</sup> ». L'OÉA est ainsi devenue la seule organisation internationale où la démocratie fait figure de véritable raison d'être<sup>38</sup>. En 1991, l'Assemblée générale de l'OÉA a ensuite consolidé la doctrine interaméricaine de la démocratie en adoptant l'Engagement de Santiago envers la démocratie et la rénovation du système interaméricain et la Résolution 1080. Ce dernier instrument juridique est particulièrement important puisqu'il demande aux ministres des Affaires étrangères des membres de l'OÉA de se réunir d'urgence en cas d'interruption de la démocratie dans un pays de la région et d'entreprendre des actions collectives pour corriger la situation. S'inspirant du même esprit, le Protocole de Washington adopté en 1992 permet qu'une majorité des deux tiers de l'Assemblée générale de l'OÉA suspende un État membre dont le gouvernement démocratique aurait été renversé par la force.

La Résolution 1080 et le Protocole de Washington partagent le même objectif de dissuasion vis-à-vis des groupes ou des factions qui pourraient être tentés de renverser l'ordre démocratique dans un pays de l'hémisphère. Du coup, ces deux instruments légaux contribuent à faire de la démocratie une condition de la participation des États au système interaméricain<sup>39</sup>. L'engagement de l'OÉA envers la démocratie s'est par ailleurs traduit dans la mise sur pied d'une nouvelle institution, l'Unité pour la promotion de la démocratie (UPD). Créée en 1991, cette agence a pour mandat d'aider les États membres à « renforcer leurs institutions et leurs procédures démocratiques<sup>40</sup> ». En plus de favoriser l'échange d'informations et d'appuyer des projets de réconciliation nationale dans des pays comme le Guatemala, Haïti et le Nicaragua, l'UPD est tout particulièrement active dans l'organisation et la gestion d'élections<sup>41</sup>.

Le processus des Sommets a fourni un forum politique complémentaire pour renforcer l'attachement des États de l'hémisphère aux normes démocratiques. Il est significatif que, depuis le Sommet de Miami, les États américains

37. *Ibid.*, Préambule.

38. Heraldo MUÑOZ, « A New OAS for the New Times », dans V.P. VARY et H. MUÑOZ (dir.), *The Future of the Organization of American States*, op. cit., p. 72.

39. Andrew F. COOPER et Thomas LEGLER, « The OAS Democratic Solidarity Paradigm : Questions of Collective and National Leadership », *Latin American Politics and Society*, vol. 43, n° 1, 2001, pp. 107-108. Voir aussi Guy GOSSELIN, Gordon MACE et Louis BÉLANGER, « La sécurité coopérative régionale dans les Amériques : le cas des institutions démocratiques », *Études internationales*, vol. 26, n° 4, 1995, pp. 807-808.

40. Organization of American States, *History of the Unit for the Promotion of Democracy*, disponible à [www.upd.oas.org](http://www.upd.oas.org).

41. Voir A. COOPER et T. LEGLER, « The OAS Democratic Solidarity Paradigm : Questions of Collective and National Leadership », op. cit., p. 107 ; et Anita ISAACS, « International Assistance for Democracy : A Cautionary Tale », dans Jorge I. DOMÍNGUEZ (dir.), *The Future of Inter-American Relations*, New York, Routledge, 2000, p. 267.

se plaisent à s'identifier comme formant une « communauté de sociétés démocratiques<sup>42</sup> ». Souvent présenté comme le « Sommet de la démocratie<sup>43</sup> », le Sommet de Québec tenu en 2001 a pour sa part permis d'adopter une « clause démocratique », en vertu de laquelle « toute altération ou interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique dans un État de l'hémisphère constitue un obstacle insurmontable à la participation du gouvernement de cet État au processus du Sommet des Amériques<sup>44</sup> ». Jusque-là, les mécanismes en place ne permettaient de répondre qu'à une « interruption » de la démocratie. Le terme « altération » inclus dans la nouvelle clause démocratique devrait permettre aux États américains d'intervenir plus ouvertement, dès que les institutions démocratiques d'un pays se trouveront en péril.

Lors de la rencontre de Québec, les leaders de l'hémisphère ont également demandé à leurs ministres des Affaires étrangères de rédiger une Charte démocratique interaméricaine dans le cadre de l'OEÁ. Après des mois de négociations laborieuses, cette Charte fut finalement adoptée le 11 septembre 2001, lors d'une Assemblée générale spéciale tenue à Lima<sup>45</sup>. En plus d'offrir une synthèse de l'ensemble des instruments juridiques déjà existants au niveau régional, la Charte démocratique marque une nette évolution quant à la nature de l'engagement des États américains dans le domaine de la défense de la démocratie<sup>46</sup>. D'emblée, la Charte affirme à l'article 1 (1) que « les peuples des Amériques ont droit à la démocratie » et que « leurs gouvernements ont pour obligation de la promouvoir et de la défendre ». Ensuite, le document offre une définition plus large que jamais de la démocratie. Allant bien au-delà des seules composantes formelles traditionnellement associées au fonctionnement d'un ordre démocratique, la nouvelle définition comporte des références originales aux droits humains, à la pauvreté et au développement. Par ailleurs, la Charte reconnaît explicitement l'importance de la participation de la société civile dans la promotion d'une « culture démocratique ». Enfin, du point de vue des mesures politiques qu'elle met en place, la Charte institutionnalise la volonté des États américains de répondre collectivement à toute forme

42. Summit of the Americas, « Declaration of Principles: Partnership for Development and Prosperity : Democracy, Free Trade and Sustainable Development in the Americas », dans Robin ROSENBERG et Steve STEIN (dir.), *Advancing the Miami Process : Civil Society and the Summit of the Americas*, Coral Gables, North-South Center Press, 1995, p. 9.

43. Voir Andrew F. COOPER, « The Quebec City 'Democracy Summit' », *The Washington Quarterly*, vol. 24, n° 2, 2001, pp. 159-171 ; et Stacey WILSON-FORSBERG et Martin ROY, « Le Sommet de la démocratie ? », *Sommet 2001*, n° 3, septembre 2000, pp. 1-3.

44. Le texte de la clause démocratique est disponible à [www.summit-americas.org/Documents %20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/intermediary-french.htm](http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Quebec%20City%20Summit/Quebec/intermediary-french.htm).

45. Le texte de la Charte démocratique interaméricaine est disponible à [www.upd.oas.org/documents/basic/democratic%20charter.htm](http://www.upd.oas.org/documents/basic/democratic%20charter.htm).

46. Voir Richard E. FEINBERG et Robin L. ROSENBERG, « The Power of Summitry and Collective Defense of Democracy », *Summits of the Americas Bulletin*, vol. 1, n° 1, 2001, p. 2 ; Jaime APARCIO OTERO, « The Summits of the Americas Process and the Inter-American Democratic Charter », *Summits of the Americas Bulletin*, vol. 1, n° 1, pp. 1-2 ; et Angel PAEZ, « Democracia en America : Reunión de cancilleres de América en Perú », *El Clarín*, 11 septembre 2001.

d'« altération » de l'ordre constitutionnel dans un pays de la région et de suspendre la participation des États non démocratiques aux activités du système interaméricain.

À ce jour, la Charte démocratique a été invoquée une seule fois, en avril 2002, à l'occasion du coup d'État manqué contre le président du Venezuela, Hugo Chavez. Étant donné que le président Chavez a été rétabli dans ses fonctions en moins de 48 heures, l'applicabilité du régime de sanctions prévu par la Charte n'a pu alors être véritablement testée. L'approche adoptée par l'OEA lors de la crise vénézuélienne démontre tout de même une chose : la Charte démocratique interaméricaine est suffisamment solide pour servir de protection politique à un gouvernement reconnu pour ses positions critiques à l'égard du fonctionnement de l'ordre international, mais élu démocratiquement.

L'aspect le plus innovateur du consensus interaméricain qui s'est développé en matière de démocratie depuis une décennie est sans contredit l'idée que « là où la démocratie se trouve menacée, la communauté des États devrait agir<sup>47</sup> ». Cette norme a notamment été mise en application lors des quatre crises au cours desquelles la Résolution 1080 a été utilisée : à Haïti (1991), au Pérou (1992), au Guatemala (1993) et au Paraguay (1996)<sup>48</sup>. Bien que, dans ces quatre cas, l'efficacité des interventions de l'OEA ait été inégale, l'organisation a chaque fois fait une différence en fournissant un appui externe à l'opposition interne et en dé-légitimant le comportement de gouvernements qui avaient agi de façon non démocratique<sup>49</sup>. En dehors des situations de crise, l'OEA a favorisé un autre changement d'attitude important en faisant accepter comme une pratique de plus en plus courante l'observation multilatérale des processus électoraux. Entre 1990 et 2001, l'UPD a ainsi participé à l'envoi de 60 missions électorales à travers la région<sup>50</sup>. Ces opérations sont non seulement beaucoup plus fréquentes que par le passé, mais elles comptent en outre un nombre plus élevé d'observateurs et couvrent désormais l'ensemble du processus électoral. Le groupe d'observateurs envoyé au Pérou au printemps

47. Tom J. FARER, « Collectively Defending Democracy in a World of Sovereign States : The Western Hemisphere's Prospect », *Human Rights Quarterly*, vol. 15, n° 4, 1993, p. 717 (traduction des auteurs).

48. Voir Jennifer BURRELL et Michael SHIFTER, « Estados Unidos, la OEA y la promoción de la democracia en las Américas », dans Arlene B. TICKNER (dir.), *Sistema interamericano y democracia : antecedentes históricos y tendencias futuras*, Bogotá, Centro de Estudios Internacionales-Ediciones Uniandes-Organización de Estados Americanos, 2000, pp. 41-46 ; G. GOSSELIN, G. MACE et L. BÉLANGER, « La sécurité coopérative régionale dans les Amériques : le cas des institutions démocratiques », *op. cit.*, pp. 808-810 ; et Guy GOSSELIN et Jean-Philippe THÉRIEN, « The Organization of American States and Hemispheric Regionalism », dans Gordon MACE et Louis BÉLANGER (dir.), *The Americas in Transition : The Contours of Regionalism*, Boulder, Lynne Rienner, 1999, p. 182.

49. Dexter S. BONIFACE, « Defending Democracy in the Western Hemisphere : A Behavioral Analysis of the Organization of American States », Communication présentée au Congrès annuel de l'International Studies Association, Washington DC, 16-20 février 1999, p. 14.

50. Organization of American States, *Key OAS Issues*, *op. cit.*, non paginé.

2000 a par ailleurs bien montré que les missions électorales de l'OEA n'ont pas comme unique fonction d'approuver les résultats des consultations populaires qu'elles sont chargées d'observer. En prenant la décision sans précédent de quitter Lima avant même le jour de l'élection, la mission de l'OEA a non seulement contribué à discréditer l'élection d'Alberto Fujimori comme président du Pérou, mais elle a également accéléré sa chute<sup>51</sup>.

La vision de la démocratie sur laquelle se fonde le régime interaméricain de citoyenneté tend par ailleurs à donner une importance croissante à la question de la participation de la société civile dans le fonctionnement des institutions régionales. Même si le discours officiel sur ce sujet est souvent emphatique, les mécanismes de la gouvernance interaméricaine sont certainement plus transparents aujourd'hui qu'ils ne l'étaient auparavant. Depuis l'adoption par l'OEA en 1999 d'un accord-cadre sur les modalités de participation de la société civile, les ONG sont en meilleure position pour faire entendre leur voix sur tout ce qui concerne les affaires interaméricaines, y compris bien sûr l'établissement d'une ZLEA. En 2001, 27 organismes avaient été accrédités comme observateurs officiels auprès de l'OEA<sup>52</sup>. De plus, dans un effort pour se rapprocher des représentants élus des citoyens, l'OEA a récemment créé le Forum interparlementaire des Amériques (FIPA), une initiative qui donne aux parlements nationaux de la région l'occasion d'intervenir plus activement dans les négociations hémisphériques<sup>53</sup>. En ce qui concerne le processus des Sommets, la participation de la société civile s'avère moins structurée, mais elle prend graduellement de l'ampleur. Mise sur pied par l'OEA, la Commission spéciale sur la gestion des Sommets interaméricains sert de courroie de transmission entre experts et ONG d'une part, et représentants gouvernementaux d'autre part. Lors de la préparation du Sommet de Québec, ce comité a recueilli les opinions de 800 groupes provenant de 18 pays<sup>54</sup>. Finalement, il convient de noter qu'en dehors des structures officielles – et même si cela n'a jamais fait l'objet d'une stratégie délibérée – les Sommets ont permis d'élargir le débat interaméricain sur la démocratie en favorisant l'apparition de coalitions d'opposition, dont le Sommet des peuples. Par leur influence sur l'opinion publique, ces différents regroupements ont réussi à faire de la participation populaire un des thèmes désormais incontournables de la coopération hémisphérique<sup>55</sup>.

51. « OAS Sends Mission to Peru », *OAS News*, juillet-août 2000, pp. 1-4.

52. Organization of American States, *Key OAS Issues*, op. cit., non paginé.

53. Voir Rubén M. PERINA, « The Inter-American Democratic Regime : The Role of the OAS », Mimeo, OEA, Washington DC, 2001, p. 28 ; et Stacey WILSON-FORSBERG, « Forum interparlementaire des Amériques », *Sommet 2001*, n° 4, novembre 2000, p. 4. Voir aussi Rubén M. PERINA, « El régimen democrático interamericano : el papel de la OEA », dans Arlene B. TICKNER (dir.), *Sistema interamericano y democracia : antecedentes históricos y tendencias futuras*, op.cit., pp. 311-376.

54. Organization of American States, *Key OAS Issues*, op. cit., non paginé.

55. Voir André C. DRAINVILLE, « Québec City 2001 and the Making of Transnational Subjects », dans Leo PANITCH et Colin LEYS (dir.), *The Socialist Register 2002 : A World of Contradictions*, Londres, The Merlin Press, 2001, pp. 15-42 ; et Yasmine SHAMSIE, *Engaging with Civil Society : Lessons from the OAS, FTAA, and Summits of the Americas*, Ottawa, North-South Institute, 2000, p. 21.



Ainsi, depuis le début des années 1990, la démocratie est devenue un enjeu d'envergure régionale dans les Amériques. L'OÉA et le processus des Sommets ont clairement contribué à transformer l'application du principe de souveraineté dans l'hémisphère et à faire du « droit à la démocratie » une composante essentielle du régime interaméricain de citoyenneté.

## II – Les limites du régime interaméricain de citoyenneté

Malgré les progrès qu'il a incontestablement favorisés dans le domaine des droits humains et de la démocratie, le régime interaméricain de citoyenneté s'avère une institution faible et sous-développée. Comme le suggère la persistante difficulté à transformer les *dichos* en *hechos*, la communauté de valeurs qui lie les États américains demeure à ce jour assez limitée. Le sous-développement du régime interaméricain de citoyenneté s'explique par des facteurs qui relèvent à la fois de son contexte et de son contenu. Côté contexte, celui dans lequel baigne le régime interaméricain de citoyenneté se caractérise par le manque d'appui des États de la région qui craignent de voir leur autorité se diluer dans des normes supranationales. Du point de vue de son contenu, le régime reste marqué par une vision étroite de la citoyenneté où les considérations de procédure paraissent souvent plus importantes que les considérations de substance.

### A — Un appui fragile des États membres

Le régime interaméricain de citoyenneté souffre d'abord du faible taux d'adhésion des États de la région aux normes et aux institutions qui en forment l'ossature. Près du tiers des pays membres de l'OÉA n'ont pas ratifié la Convention américaine relative aux droits de l'homme et certains de ceux qui l'ont ratifiée n'ont toujours pas reconnu la juridiction de la Cour (Dominique, Grenade, Jamaïque)<sup>56</sup>. Le système interaméricain des droits humains apparaît donc d'emblée comme un système à plusieurs vitesses. Les États réfractaires qui refusent de se soumettre à quelque mécanisme hémisphérique que ce soit en matière de droits de la personne incluent notamment les deux seuls pays développés du continent, soit les États-Unis et le Canada. Les États-Unis font valoir que leurs lois et leurs politiques sont déjà largement conformes aux principes en vigueur à l'échelle régionale, alors que le Canada justifie sa position à partir de technicalités juridiques dont plusieurs spécialistes remettent en question le bien-fondé<sup>57</sup>. Ainsi, les pays qui pourraient le plus contribuer à l'avancement du système interaméricain de droits humains en constituent en fait des acteurs de second ordre. L'attitude des États-Unis et du Canada paraît

56. Inter-American Commission on Human Rights et Inter-American Court of Human Rights, *Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System*, op. cit., p. 48.

57. Organization of American States, *Dialogue on the Inter-American System for the Promotion and Protection of Human Rights*, Rapport du Comité des Affaires juridiques et politiques, Washington DC, OAS, 2000.

d'autant plus paradoxale que ces deux pays tentent par ailleurs de s'afficher comme les principaux leaders de l'hémisphère dans le domaine de la promotion de la démocratie.

La tiédeur de l'engagement des gouvernements envers l'établissement de normes régionales dans le domaine des droits humains se traduit enfin dans des attaques récurrentes contre la nature même du travail effectué par la Commission. Au cours des années récentes, certains États ont par exemple utilisé le prétexte d'une nécessaire réforme de l'OÉA pour tenter d'éliminer les enquêtes en cours sur des cas de torture et de disparitions, et de réorienter les travaux de la Commission vers des enjeux moins dérangeants, comme l'éducation ou l'information<sup>58</sup>.

Au chapitre de la démocratie, la fragilité du régime interaméricain de citoyenneté s'exprime à travers une opposition constante entre États activistes et États non interventionnistes. Bien sûr, comme le prouve par exemple le retournement d'attitude du gouvernement péruvien depuis la chute d'Alberto Fujimori, cette opposition n'est pas absolument sûre. Le fait que les États américains ne partagent pas une vision identique de la démocratie n'en demeure pas moins une tendance lourde de la coopération régionale. Pendant la dernière décennie, plusieurs événements ont montré que la défense de la souveraineté est un principe souvent plus puissant que la défense d'un ordre démocratique dans la pratique du multilatéralisme hémisphérique. Rappelons à cet égard que depuis 1992, le gouvernement du Mexique refuse de signer le Protocole de Washington parce que cet accord est vu comme un empiètement inacceptable dans les affaires internes du pays ; qu'entre 1991 et 1994, au plus fort de la crise haïtienne, les membres de l'OÉA ont été incapables de s'entendre sur des mesures appropriées pour faire respecter les sanctions économiques qu'ils avaient décrétées contre le gouvernement du général Cédras ; et qu'en 2000, le Brésil, le Mexique et le Venezuela ont empêché que l'OÉA n'utilise la Résolution 1080 pour faire face à l'élection illégitime d'Alberto Fujimori à la présidence du Pérou<sup>59</sup>. Plus largement, il est clair qu'en ce qui concerne la

58. Voir G. GOSSELIN et J.-P. THÉRIEN, *op. cit.*, p. 190 ; et Liisa NORTH, Yasmine SHAMSIE et George WRIGHT, *A Report on Reforming the Organization of American States to Support Democratization in the Hemisphere : A Canadian Perspective*, Toronto, Centre for Research on Latin America and the Caribbean, 1995, p. 42.

59. Sur ces différentes questions, voir Guadalupe GONAZÁLEZ, « Foreign Policy Strategies in a Globalized World : The Case of Mexico », dans Joseph S. TULCHIN et Ralph H. ESPACH (dir.), *Latin America in the New International System*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, p. 153-154 ; Domingo E. ACEVEDO et Claudio GROSSMAN, « The Organization of American States and the Protection of Democracy », dans Tom FARER (dir.), *Beyond Sovereignty : Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 142-145 ; A.F. COOPER, « The Quebec City 'Democracy Summit' », *op. cit.*, p. 167 ; Sauveur Pierre ETIENNE, *Haïti : Misère de la démocratie*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 198-200 ; et Andrew F. COOPER et Thomas LEGLER, « The OAS in Peru : A Model for the Future ? », *Journal of Democracy*, vol. 12, n° 4, octobre 2001, p. 126.

défense de la démocratie, la marge de manœuvre de la communauté interaméricaine se trouve limitée par la volonté de fonder toute décision importante sur le consensus. Et c'est à cause de la difficulté d'obtenir un tel consensus que l'OÉA a été comparée à un « pompier » à qui l'on demande d'intervenir pour éteindre des incendies, mais pas de les prévenir<sup>60</sup>.

La faiblesse des appuis dont jouit le régime interaméricain de citoyenneté se répercute dans le niveau des ressources financières et humaines que les États accordent à sa mise en œuvre. Pour l'année 2000, le budget consacré aux droits humains par l'OÉA s'élevait à 4,6 millions \$ us, soit 3,5 millions \$ us pour la Commission et 1,1 million \$ us pour la Cour<sup>61</sup>. La Commission ne dispose par ailleurs que de 16 avocats et de 9 employés administratifs permanents pour suivre l'évolution des droits de la personne à travers l'ensemble des Amériques<sup>62</sup>. Compte tenu de l'augmentation constante du nombre des requêtes qui lui sont présentées, le système interaméricain des droits humains se trouve évidemment de plus en plus engorgé. Quant aux fonds alloués à la promotion de la démocratie, ils atteignaient 15,9 millions \$ us en 1999<sup>63</sup>. De telles ressources paraissent particulièrement dérisoires si on les compare par exemple au budget de 1,3 milliard \$ us que les États-Unis accordent au Plan Colombie pour lutter contre le trafic de la drogue dans ce seul pays. La modicité des sommes consacrées par les institutions interaméricaines aux droits humains et à la démocratie est par ailleurs indissociable du sous-financement chronique de l'OÉA, une situation qui est aggravée par le retard des pays membres à verser leurs quotes-parts. Alors que le budget régulier de l'OÉA ne dépasse pas 80 millions \$ us par année, les États-Unis, le Brésil et l'Argentine avaient accumulé des arriérés qui, à la fin de 2001, étaient évalués à 35,7 millions \$ us, 6,4 millions \$ us et 3,7 millions \$ us respectivement<sup>64</sup>.

L'attitude des États de la région vis-à-vis du régime interaméricain de citoyenneté s'explique largement par le fait que, malgré l'évolution des dernières années, leur attachement au principe de la souveraineté nationale reste extrêmement fort. Tous les gouvernements de l'hémisphère craignent de laisser entre les mains d'une autorité supranationale le soin d'évaluer et de sanctionner la manière dont ils se comportent en matière de droits humains et

60. D.E. ACEVEDO et C. GROSSMAN, « The Organization of American States and the Protection of Democracy », *op. cit.*, p. 148.

61. Office of the Secretary General of the Organization of American States, « Financing the Inter-American Human Rights System », dans Corte Interamericana de Derechos Humanos, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI. Informe : Bases para un proyecto de protocolo a la Convención americana sobre derechos humanos, para fortalecer su mecanismo de protección*, San José, Cour interaméricaine des droits de l'homme, 2001, p. 578.

62. *Ibid.*, p. 588.

63. *Ibid.*, p. 578.

64. Organization of American States, *Quota Collection Report*, Washington DC, Direction des services financiers, 30 septembre 2001, disponible à [www.oas.org](http://www.oas.org).

de démocratie. Cette crainte est directement issue du climat de méfiance réciproque qui affecte depuis toujours les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine. Les Américains reprochent à leurs voisins de promouvoir une vision des droits humains et de la démocratie qui est élastique et qui accorde trop d'importance aux idiosyncrasies nationales. Pour leur part, à cause des penchants unilatéralistes de la politique extérieure des États-Unis, plusieurs États latino-américains appréhendent la possibilité de se voir imposer une conception de la démocratie qui ne soit qu'un reflet des valeurs et des intérêts américains.

À cause de la minceur de sa base politique, le régime interaméricain de citoyenneté est finalement peu contraignant et n'a qu'un impact modeste sur la promotion des droits de la personne et de la démocratie dans les Amériques. De manière révélatrice, un important décalage persiste entre les normes du droit interaméricain et le droit interne de plusieurs États membres de l'OÉA. Ce décalage est particulièrement bien illustré par l'adoption, dans plusieurs pays, de lois d'amnistie et de pardon qui assurent l'impunité pour des crimes commis par des forces policières, militaires ou para-militaires<sup>65</sup>. D'autre part, le maintien de la juridiction de cours militaires et policières pour des cas de violations des droits humains commises par des forces de l'ordre contrevient directement au principe d'indépendance de la justice que cherchent à promouvoir les institutions interaméricaines<sup>66</sup>. En dernière analyse, le régime interaméricain de citoyenneté s'est montré incapable d'endiguer l'autoritarisme, la violence et la corruption qui continuent de caractériser la vie politique dans la région. Soulignons que depuis le début des années 1990, l'Argentine, l'Équateur, Haïti, le Paraguay, le Pérou, Trinité-et-Tobago et le Venezuela ont tour à tour connu des mutineries militaires ou des tentatives de coups d'État alors qu'en Colombie, il est de notoriété publique qu'un grand nombre des assassinats politiques et des massacres commis ont été perpétrés par les forces armées et des groupes para-militaires qui leur sont affiliés<sup>67</sup>.

Étant donné ce climat d'instabilité politique, il n'est pas surprenant que les droits de la personne continuent d'être mal respectés dans les Amériques. Dans certains pays comme Haïti et la Colombie, militants des droits humains et journalistes font couramment face à des menaces de mort<sup>68</sup>. Pour donner une mesure plus générale de la gravité de la situation, il convient de rappeler

65. Amnesty International, *50 Years On : What Next ? Open Letter from Amnesty International to the Organization of American States on the Occasion of the 28th Regular Session of its General Assembly*, Londres, Amnesty International, 1998, p. 2.

66. Inter-American Commission on Human Rights, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2000*, op. cit.

67. Voir Jorge DOMÍNGUEZ, « Signs Point to Rocky Millennium in Latin America », *The Washington Times*, 22 juin 1999, p. A14 ; et Gonzalo SÁNCHEZ et William AVILÉS, « Introduction », dans *Colombia : The Forgotten War*, numéro spécial de *Latin American Perspectives*, vol. 28, n° 1, janvier 2001, p. 1.

68. « Concern about Death Threats », *OAS News*, novembre-décembre 2001, p. 7.

qu'en 2000, 70 % des cas devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme concernaient des violations du droit à la vie<sup>69</sup>. En outre, le droit à un procès équitable continue manifestement d'être un privilège si l'on considère que 70 % des prisonniers détenus dans les prisons de l'hémisphère sont incarcérés sans avoir été condamnés par la justice<sup>70</sup>. Cette dernière situation, qui favorise un recours accru aux mécanismes de la Commission, n'est évidemment pas sans contribuer à l'engorgement du système interaméricain des droits humains qui a été évoqué plus haut.

L'inefficacité du système interaméricain des droits humains résulte aussi du fait que ses obligations peuvent être contournées à un coût relativement peu élevé pour les gouvernements contrevenants. Ainsi, en 1998, pour protéger son droit d'appliquer la peine de mort, Trinité-et-Tobago s'est retiré de la Convention américaine relative aux droits de l'homme dans l'indifférence générale. Puis, en 1999, le Pérou a annoncé qu'il rejetait la juridiction obligatoire de la Cour interaméricaine des droits de l'homme sans que le Conseil permanent de l'OEA n'estime nécessaire de réagir<sup>71</sup>. Il est vrai qu'après l'élection du président Alejandro Toledo, le gouvernement péruvien a réintégré la Cour, mais ces deux épisodes récents montrent bien qu'en l'absence de sanctions contre les États qui rompent leurs engagements, les normes du système interaméricain de protection des droits humains demeurent fragiles.

Conformément à la volonté des gouvernements de l'hémisphère, le régime interaméricain de citoyenneté s'avère un dispositif finalement peu contraignant, les coûts associés à un comportement fautif de la part des États membres étant le plus souvent d'ordre moral ou symbolique. Le Protocole de Washington et la Charte démocratique constituent à cet égard des innovations majeures dans la mesure où on y envisage l'éventualité d'une suspension d'un gouvernement autocratique mais on peut penser que, vu la culture de consensus qui marque la coopération interaméricaine, ces instruments légaux pourront difficilement être mis en application contre l'avis d'une des puissances, grande ou moyenne, de la région.

## B — Une vision étroite de la citoyenneté

Le sous-développement du régime interaméricain de citoyenneté s'exprime aussi à travers la conception étroite de la citoyenneté dont il est porteur. Cette caractéristique est frappante dans les deux domaines des droits humains et de la démocratie. Au chapitre des droits humains, les institutions interaméricaines

69. Inter-American Commission on Human Rights, « Presentation of the Inter-American Commission on Human Rights at the First Meeting of the *ad hoc* Working Group for Human Rights », *op. cit.*, p. 1.

70. Inter-American Commission on Human Rights, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2000*, *op. cit.*

71. Douglass CASSEL, « Peru Withdraws from the Court : Will the Inter-American Human Rights System Meet the Challenge ? », *Human Rights Law Journal*, vol. 20, n<sup>os</sup> 4-6, 1999, p. 168.

ont toujours mis l'accent sur les droits civils et politiques au détriment des droits économiques et sociaux. Ce faisant, elles n'ont que fort peu contribué à la réduction de la pauvreté et des inégalités dans l'hémisphère. L'Amérique latine demeure la région du monde où les écarts de revenu sont les plus prononcés et, malgré l'amélioration survenue durant les années 1990, le pourcentage de pauvres y dépasse toujours le niveau de 1980<sup>72</sup>. La fracture sociale qui résulte de cette situation est de surcroît aggravée par la forte ségrégation raciale dont les sociétés latino-américaines font systématiquement preuve à l'endroit des populations autochtones et noires<sup>73</sup>. Même s'il comporte des objectifs tout à fait louables sur le plan des droits économiques et sociaux, le régime interaméricain de citoyenneté n'a finalement donné que peu de résultats tangibles puisqu'il n'a nullement permis de corriger la « pathologie de l'inégalité<sup>74</sup> » dont souffre une grande partie du continent.

La marginalisation des droits économiques et sociaux dans le régime interaméricain de citoyenneté est bien illustrée par les négociations de la ZLEA où le thème des droits humains est à peu près absent<sup>75</sup>. Nombre de critiques ont d'ailleurs dénoncé le fait que ces négociations accordaient plus de poids aux droits des investisseurs qu'aux droits des travailleurs. Ce point de vue s'est trouvé renforcé avec le rejet, par les États-Unis et le Canada, d'un projet mexicain de créer un Fonds social de développement destiné à faciliter l'intégration des pays les plus pauvres à la ZLEA. Le ministre canadien du Commerce international, M. Pierre Pettigrew, a bien résumé la position des deux pays riches de la région en déclarant : « Nous libéralisons le commerce, mais nous laissons les gouvernements redistribuer les richesses<sup>76</sup>. » Animés par des motivations qui leur sont propres, les pays du sud de l'hémisphère éprouvent également des réserves à l'idée d'introduire la question des droits économiques, sociaux et environnementaux dans le débat sur la ZLEA. Ils craignent que l'inclusion de tels droits dans un accord commercial – sous la forme d'une Charte sociale par exemple – serve avant tout à justifier des mesures protectionnistes qui limiteraient leurs exportations<sup>77</sup>. Ainsi, bien

72. Voir Comisión económica para América latina, *Panorama Social de América Latina*, Santiago, CEPAL, 2001 ; et Vilma E. PETRASH, « From Consensus to Dissensus : The Impact of Inequality on the Liberal Democratic Consensus in the Americas and on Regional and Subregional Integration Regimes », Communication présentée au Congrès annuel de l'International Studies Association, Chicago, 20-24 février 2001.

73. Nancy BIRDSALL et Augusto DE LA TORRE, *Washington Contentious : Economic Policies for Social Equity in Latin America*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace et Inter-American Dialogue, 2001, p. 54.

74. Maxwell A. CAMERON, *Threats to Democracy in the Americas*, Ottawa, FOCAL, 2000, p. 4.

75. Lucie LAMARCHE, « L'exigence du respect des droits de la personne dans le processus d'intégration économique continentale », dans Droits et Démocratie, *Rapport du symposium « Intégration hémisphérique et démocratie dans les Amériques : citoyenneté, participation, responsabilité »*, Montréal, Droits et Démocratie, 2000, p. 52.

76. Ariane KROL, « Nous libéralisons le commerce, mais laissons les États redistribuer la richesse », *La Presse*, 22 avril 2001, p. A8.

77. P. HAKIM, « The Uneasy Americas », *op. cit.*, p. 53.

qu'ils s'appuient sur des logiques tout à fait différentes, les intérêts des pays riches et des pays pauvres de la région se rejoignent autour de l'idée que les enjeux du commerce et de la citoyenneté doivent être traités séparément.

Le régime interaméricain de citoyenneté est en outre dominé par une conception procédurale de la démocratie. Certes, cette conception pourrait un jour être complètement bouleversée par l'approche innovante que propose la Charte démocratique interaméricaine, mais il ne s'agit là que d'une hypothèse à long terme. Dans les pratiques courantes de la coopération hémisphérique, la démocratie reste essentiellement définie par la tenue d'élections libres et une compétition ouverte entre partis politiques. L'OEÀ est généralement demeurée discrète face aux comportements autocratiques des gouvernements de la région qui, au cours des années récentes, ont bafoué des droits fondamentaux comme le droit d'assemblée et le droit à la liberté d'expression, suspendu le pouvoir législatif, renvoyé des juges de la Cour suprême, gouverné par décrets ou encouragé la terreur politique. De même, le système interaméricain n'a guère réagi face à la détérioration des droits politiques qui a été observée à Antigua, au Brésil, en Colombie, en Équateur, à Haïti, au Honduras et au Venezuela depuis le début des années 1990<sup>78</sup>. Pour reprendre une idée de Robert Pastor, l'OEÀ n'a certainement pas encore démontré qu'elle pouvait intervenir dans les « zones grises », c'est-à-dire dans les situations de menaces à la démocratie qui ne vont pas jusqu'au coup d'État<sup>79</sup>.

La Charte démocratique, qui élargit considérablement la capacité d'action des États américains, a été en bonne partie conçue pour répondre au problème des « zones grises » mis en évidence par Pastor. Il reste à voir si cet instrument juridique sera en mesure de mener à un renforcement effectif du régime interaméricain de citoyenneté en rendant plus coûteuses les propensions autoritaires des gouvernements de la région. Pour l'heure, en tout cas, plusieurs aspects de la Charte suscitent des préoccupations<sup>80</sup>. Premièrement, la Charte démocratique est largement perçue comme un document politique plutôt que juridique. Autrement dit, étant donné qu'elle émane d'une simple résolution de l'Assemblée générale de l'OEÀ et qu'elle n'a pas le statut de traité, la Charte risque de ne pas être considérée comme « une source claire d'obligation

78. Cette liste inclut les pays dont le score est passé au-delà de 3 sur l'échelle de 1 à 7 établie par Freedom House afin de mesurer l'étendue des droits politiques. Pour plus de détails, voir [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

79. Robert A. PASTOR, « A Community of Democracies in the Americas : From Phrase to Reality », Communication présentée à la conférence « Inter-American Cooperation Beyond Free Trade », Québec, 18 avril 2001, p. 4.

80. Voir par exemple Centre d'étude sur le droit international et la mondialisation, *Rapport du séminaire « Comprendre la Charte démocratique interaméricaine »*, Montréal, 21 mars 2002 ; Lucie LAMARCHE et Love ST-FLEUR, « La Charte démocratique interaméricaine : une réponse aux engagements du Sommet de Québec ? », *La Presse*, 22 avril 2002, p. A13 ; et Jennifer, MCCOY, « Comments on the Inter-American Democratic Charter », *Summits of the Americas Bulletin*, vol. 1, n° 1, 2001, p. 3.

juridique contraignante pour les États<sup>81</sup> ». Deuxièmement, l'accord ne définit pas de façon précise ce qu'est une « interruption », et encore moins une « altération », de la démocratie. Compte tenu que la Charte réaffirme la nécessité de respecter le principe de non-intervention et que la tradition des relations interaméricaines privilégie la recherche du consensus, on peut craindre que l'OÉA n'ait tendance à adopter une approche restrictive de ce qui constitue un obstacle au bon fonctionnement de l'ordre démocratique. Troisièmement, la Charte attribue au Conseil permanent de l'OÉA le pouvoir de décider si une démocratie est menacée. Cette procédure fait en sorte que la mise en application de la Charte sera forcément soumise à des intérêts politiques et économiques qui pourraient n'avoir que peu de choses à voir avec la démocratie. Il est particulièrement remarquable que la Charte ne prévoit faire appel ni à l'expertise de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, ni à celle de la société civile pour déterminer si un État respecte ou non les principes de base de la démocratie. Quatrièmement, les sanctions prévues par la Charte démocratique demeurent selon certains observateurs trop vagues. À cet égard, Lucie Lamarche et Love St-Fleur ont fait ressortir avec justesse que la Charte « n'établit aucun lien direct<sup>82</sup> » entre le respect de la démocratie et la participation à la ZLÉA.

Par ailleurs, le régime interaméricain de citoyenneté repose sur une conception de la démocratie qu'on peut qualifier d'étroite du fait qu'elle accorde beaucoup plus d'importance à la souveraineté de l'État qu'à la souveraineté populaire. L'OÉA a toujours estimé qu'en tant que forum intergouvernemental dûment constitué, ses décisions étaient par nature investies d'une solide légitimité démocratique. Jusqu'à tout récemment, l'OÉA ne jugeait donc pas nécessaire de s'interroger sur la plus ou moins grande transparence de ses structures décisionnelles, encore moins d'inclure les organisations de la société civile dans les débats dont elle est le théâtre. À cause de leur imputabilité devant leurs membres et leurs bailleurs de fonds, ces organisations étaient dans l'ensemble considérées comme souffrant d'un manque de représentativité<sup>83</sup>. Depuis quelque temps, comme on l'a noté plus haut, il est vrai qu'un certain changement d'attitude est survenu. L'OÉA et le processus des Sommets ont accompli d'indéniables progrès en vue de se rapprocher de la société civile, au point où les mécanismes de consultation publique qui ont été progressivement mis en place couvrent désormais tous les grands enjeux de la coopération interaméricaine. Cependant, la qualité et l'efficacité de ces mécanismes de consultation restent très éloignées de l'image lénifiante qu'aiment en donner les politiciens. Pour s'en convaincre, rappelons le commentaire

81. Compte-rendu de la présentation de Brian Douglas TITTEMORE, dans Centre d'étude sur le droit international et la mondialisation, *Rapport du séminaire « Comprendre la Charte démocratique interaméricaine »*, op. cit., p. 10.

82. Lucie LAMARCHE et Love ST-FLEUR, « La Charte démocratique interaméricaine : une réponse aux engagements du Sommet de Québec ? », op. cit.

83. Voir César GAVIRIA, *Challenges for a New Future 1999-2004*, Washington DC, OAS, 1999, pp. 108-109.



surréaliste de l'ancien président argentin Fernando de la Rúa qui, à Québec, déclarait le plus sérieusement du monde qu'au Sommet de 2003, dont il devait être l'hôte, « les clôtures [seraient] inutiles<sup>84</sup> ». Compte tenu du contexte dans lequel M. de la Rúa a été chassé du pouvoir à la fin de 2001, le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il connaissait mal l'état réel de l'opinion publique, même à l'intérieur de son propre pays.

Au cours de la période récente, le « déficit démocratique » du système interaméricain a été dénoncé en mainte occasion. Cet enjeu fut par exemple une des principales motivations collectives pour les 30 000 personnes qui sont descendues dans la rue à l'occasion du Sommet de Québec<sup>85</sup>. Lors de cette rencontre, les ONG ont vu une illustration particulièrement évidente du manque de transparence des institutions interaméricaines dans le fait qu'en payant 50 000 \$ CAN, des gens d'affaires avaient pu obtenir un accès direct aux chefs d'État alors qu'elles-mêmes avaient été exclues des discussions officielles<sup>86</sup>. Pour sa part, l'Alliance sociale continentale (ASC), qui regroupe des mouvements populaires de tous les coins de l'hémisphère, a continuellement critiqué la culture du secret entourant les négociations sur la ZLEA. L'ASC a notamment condamné la forte résistance des gouvernements de la région à rendre publics les textes préliminaires de l'entente, ainsi que leur rejet catégorique de l'idée formulée dans la Déclaration du Sommet des peuples de 2001 de soumettre tout projet d'accord commercial à un référendum continental<sup>87</sup>. Enfin, faisant écho au point de vue de plusieurs groupes sociaux, des parlementaires ont blâmé les institutions interaméricaines pour leur tendance à gérer la coopération hémisphérique comme une « démocratie d'exécutifs », dans laquelle les assemblées régionales et locales sont systématiquement écartées<sup>88</sup>.

Ces exemples de contestation montrent d'abord et avant tout que la démocratisation de la politique interaméricaine réclamée par un nombre croissant de syndicats, d'organismes communautaires, de groupes de défense des droits humains, de groupes environnementaux et de groupes de femmes est désormais devenue une question centrale sur l'agenda hémisphérique. Jusqu'ici, il est clair que l'approche à la pièce adoptée par les États américains

84. Stacey WILSON-FORSBERG, « Le chemin qui conduit en Argentine », *Sommet 2001*, n° 7, juin 2001, p. 3.

85. Voir A.C. DRAINVILLE, « Québec City 2001 and the Making of Transnational Subjects », *op. cit.* ; Ana María ECHEVERRÍA, « Les manifestants s'annoncent au rendez-vous des prochains sommets », *La Presse*, 23 avril 2001, p. A7.

86. Paul ROY, « Charest déplore tant les commandites que la confidentialité », *La Presse*, 22 mars 2001, p. A8.

87. Alliance sociale continentale, « Déclaration du deuxième Sommet des peuples », Québec, 19 avril 2001, p. 3.

88. Dorval BRUNELLE, « Intégration et démocratie dans les Amériques : quelques questions en suspens », dans *Droits et Démocratie, Rapport du symposium « Intégration hémisphérique et démocratie dans les Amériques : citoyenneté, participation, responsabilité »*, *op. cit.*, pp. 42-45. Voir aussi Denis LESSARD, « Veut-on encore des élus qui nous représentent ? », *La Presse*, 21 avril 2001, p. B4.

n'est pas parvenue à répondre adéquatement aux demandes d'ouverture exprimées par la société civile. Un défi auquel le régime interaméricain de citoyenneté se trouve confronté consiste donc à mettre au point des mécanismes plus inclusifs afin d'assurer une participation populaire active dans la conduite des affaires régionales.

En somme, malgré une rhétorique qui insiste de plus en plus sur la justice sociale et la participation citoyenne, les institutions interaméricaines défendent une conception étriquée de la démocratie. Ces institutions sont dès lors en partie responsables de la « désillusion » qu'éprouve la population vis-à-vis des lents progrès de la démocratie dans l'hémisphère<sup>89</sup>. De récents sondages montrent à ce propos que, presque partout dans la région, la période récente a donné lieu à « un déclin sans précédent de l'appui de l'opinion publique à la démocratie<sup>90</sup> ». Cette évolution est décourageante à bien des égards; entre autres choses, elle incite à penser que, pour un pourcentage élevé de la population du continent, le régime interaméricain de citoyenneté ne constitue au mieux qu'un ensemble de vœux pieux sans grand lien avec le monde réel.

## Conclusion

La littérature spécialisée a épisodiquement évoqué l'existence d'un « régime interaméricain des droits humains » et celle d'un « régime interaméricain de la démocratie<sup>91</sup> ». Malheureusement, à ce jour, fort peu d'attention a été accordée aux liens qui unissent ces deux institutions. Le principal apport de notre étude est justement de contribuer à combler cette lacune. La notion de « régime interaméricain de citoyenneté » qui a été utilisée ici permet en effet de saisir les changements qu'a récemment connus la région dans les domaines des droits humains et de la démocratie comme étant deux facettes d'un seul et même processus: la transformation des conditions d'intégration des citoyens à une communauté interaméricaine en construction. En reprenant une idée courante de la théorie des régimes internationaux, on peut résumer les choses

89. C. GAVIRIA, *Challenges for a New Future 1999-2004*, op. cit., p. 10.

90. « An Alarm Call for Latin America's Democrats », *The Economist*, 28 juillet 2001, p. 37 (traduction des auteurs).

91. L'existence d'un régime interaméricain de droits humains est par exemple évoquée dans D.P. FORSYTHE, *Human Rights in International Relations*, op.cit., pp. 128-132; Jack DONNELLY, *International Human Rights*, 2<sup>e</sup> éd., Boulder, Westview Press, 1998, pp. 72-75; et dans T. FARER, « The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox », op.cit. Quant à la notion de régime interaméricain de démocratie, on la retrouve de façon plus ou moins explicite dans Richard J. BLOOMFIELD, « Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime », *The Washington Quarterly*, vol. 17, n° 2, 1994, pp. 157-169; Heraldo MUÑOZ, « Toward a Regime for Advancing Democracy in the Americas », op.cit., pp. 287-299; et dans Rubén M. PERINA, « El régimen democrático interamericano: el papel de la OEA », op. cit., p. 311-376.

en disant que le régime interaméricain des droits humains et le régime interaméricain de la démocratie sont « emboîtés » dans un régime interaméricain de citoyenneté<sup>92</sup>.

Du point de vue empirique, cet article a montré que dans les Amériques, la citoyenneté est un enjeu qui ne se limite pas à la sphère politique domestique. Des acteurs transnationaux – notamment l'OÉA – participent activement à la définition et à la mise en pratique des droits et des responsabilités qui s'appliquent à l'ensemble des citoyens de l'hémisphère. En même temps, notre analyse explique dans quelle mesure le régime interaméricain de citoyenneté demeure une institution sous-développée. En comparaison avec le régime de citoyenneté qui prévaut dans l'Union européenne ou, *a fortiori*, en comparaison avec celui qui caractérise n'importe lequel des pays développés, le régime interaméricain de citoyenneté est à l'évidence un « projet inachevé<sup>93</sup> ». Pour paraphraser l'interprétation qu'Andrew Linklater propose de la situation européenne, la citoyenneté interaméricaine est au mieux une citoyenneté « mince<sup>94</sup> ». Cela dit, il faut reconnaître que les timides progrès qu'a réalisés l'idée de « citoyenneté interaméricaine » – malgré l'attachement historique des pays latino-américains au principe de non-intervention, le climat d'autoritarisme généralisé qui régnait à travers la région il y a moins d'une génération et le manque de consensus sur le besoin d'instaurer un nouveau partage des richesses dans l'hémisphère – demeurent sans précédent.

En conclusion, on peut évidemment se demander si le régime interaméricain de citoyenneté parviendra dans l'avenir à consolider ses acquis et à relever les défis auxquels il fait face. Une bonne partie de la réponse à cette question – par exemple pour tout ce qui concerne l'imposition de sanctions ou le financement du système interaméricain – se jouera sans doute beaucoup plus au niveau national qu'au niveau régional. Il ne faudrait toutefois pas négliger la capacité d'initiative bien réelle dont les institutions hémisphériques disposent. À ce propos, la coopération régionale pourrait certainement profiter d'un recentrage des activités de la Commission interaméricaine des droits de l'homme, de la Cour interaméricaine des droits de l'homme et de l'UPD autour du thème de la citoyenneté. Bien sûr, il n'y a aucun miracle à attendre d'une telle proposition. N'empêche que sa mise en application contribuerait à accroître la cohérence et l'impact du travail qui est accompli à l'échelle interaméricaine dans le domaine des droits humains et de la démocratie. Ce serait là un pas dans la bonne direction.

92. L'idée d'emboîtement est une traduction de la notion de « nesting » développée par Vinod K. AGGARWAL. Voir Vinod K. AGGARWAL, *Liberal Protectionism : The International Politics of Organized Textile Trade*, Berkeley, University of California Press, 1985.

93. Laura MACDONALD, « Citoyenneté, participation et espace public dans les Amériques », dans *Droits et Démocratie, Rapport du symposium « Intégration hémisphérique et démocratie dans les Amériques : citoyenneté, participation, responsabilité »*, op. cit., p. 56.

94. Andrew LINKLATER, « Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State », dans Daniele ARCHIBUGI, David HELD et Martin KÖHLER (dir.), *Re-Imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, op. cit., p. 130.