

BRO  
14969



Centre d'études interaméricaines

25 août 2003

---

## CHRONIQUE

---

# Les questions de sécurité en Amérique du Nord : la difficile intégration

---

Les événements survenus le 11 septembre 2001 ont modifié la donne des relations internationales à maints égards. Déjà, plusieurs études, certaines sensationnalistes, d'autres plus sérieuses, ont commencé à scruter les événements, leurs causes et leurs retombées. À ce dernier égard, l'avertissement servi par le président George W. Bush ne laisse place à aucun doute : « Chaque nation, dans chaque région doit maintenant choisir. Ou bien vous êtes des nôtres, ou bien vous êtes du côté des terroristes ». De plus, la dissuasion de « toute compétition future sur le plan militaire » associée à la doctrine des « frappes préventives » décrites dans la *National Security Strategy*, laisse entendre que plus que jamais, l'hégémon américain entend contrôler le monde et a fortiori son propre continent, une tendance qui pourrait fort bien être exacerbée par les pressions économiques issues du régime de libre-échange mis en place dans le cadre de l'ALENA. Cette nouvelle donne ramène en effet très près l'une de l'autre les préoccupations de *high* et de *low politics* : il faut à la fois assurer la fluidité des biens de part et d'autres des frontières tout en garantissant des mesures que les questions de sécurité ne seront pas négligées.

Ce contexte particulier pourrait nous amener à conclure que nous pourrions assister à une intégration des politiques de sécurité au niveau des trois partenaires de l'ALÉNA. Or, comme il nous sera donné de le constater, il n'en est rien. Tout au plus, assiste-t-on à une légère intensification des relations bilatérales, phénomène influencé autant, sinon plus, par les événements tragiques de 2001 que par l'entente économique signée entre le Canada, les États-Unis et le Mexique.

### Le contexte

Afin de bien comprendre cette dynamique, il faut savoir la replacer dans son contexte propre. À cet égard, il faut porter une attention particulière à deux dimensions structurantes. Tout d'abord – et il s'agit à toutes fins pratiques d'un postulat – les questions de sécurité dans les Amériques et, surtout en Amérique du Nord, est dominées par les États-Unis. Ceci est amplement justifié par la dimension militaire, mais engage surtout certaines conséquences d'une grande importance. En effet, au-delà de l'influence indéniable exercée par la force de frappe, il faut considérer l'influence analytique, voire

BIBLIOTHÈQUE  
ENAP  
QUÉBEC

idéologique qui sous-tend et, du coup, contribue à propager la logique propre aux Américains en matière de politique étrangère.

Le phénomène peut souffrir d'exception, mais, règle générale, si les questions de sécurité sont traitées « à l'Américaine », cela signifie qu'elles sont d'abord traitées dans une dynamique bilatérale dans laquelle l'acteur le plus puissant domine habituellement, alors que dans une situation multilatérale, la négociation à plus de deux, amène souvent des compromis vis-à-vis desquels l'hégémon peut être mis en minorité. Ceci ne milite donc pas en faveur d'une intégration des trois partenaires nord-américains en vue du développement d'une position commune en matière de sécurité. De plus, la politique étrangère américaine est très largement dominée par le courant de pensée réaliste, pour qui on peut dire, en paraphrasant John Mearsheimer que la sécurité déplace la richesse lorsque ces deux objectifs entrent en conflit. En d'autres termes, les questions de sécurité prévaudront toujours sur les questions économiques. Comment, en ces circonstances, peut-on croire que les mesures contenues dans l'ALÉNA pourront causer des modifications de comportement des trois États en matière de politiques de sécurité?

D'ailleurs – et c'est le dernier élément du contexte – les mesures contenues dans l'accord, sans totalement faire abstraction des questions de sécurité, ne leur accordent pas une place importante. Trois articles de l'accord en traitent. D'abord, l'article 2102 garantit une certaine forme de souveraineté aux parties à l'Accord puisque l'on assure que celui-ci ne contraindra pas les États à révéler de l'information contraire à leur propre sécurité nationale, ou à restreindre leur action en vue de protéger leur sécurité. De même l'Accord ne peut empêcher un État signataire de remplir ses obligations de maintien de la paix et la sécurité internationales découlant de la charte de l'ONU. Exception de l'Accord est faite en ce qui concerne le commerce de l'énergie et des produits pétrochimiques (article 607) tandis que les contrats d'approvisionnement militaire peuvent demeurer secrets (article 1018). Bref, les seules mesures liées aux questions de sécurité contenues dans l'ALENA encouragent davantage l'individualisme et, aux mieux, les relations bilatérales, qu'elles ne promeuvent le multilatéralisme.

### **Trois relations bilatérales**

Ces relations bilatérales varient en intensité selon les acteurs qui les composent. Les échanges en matière de sécurité entre le Mexique et les États-Unis datent de plusieurs années, mais sont imprégnées d'une certaine froideur et on les qualifie volontiers de « politesse prudente ». Certes, au cours de la deuxième guerre mondiale, les deux pays ont établi une Commission de défense qui avait pour but de contrer un ennemi commun, le fascisme. Plus récemment, le Mexique a été approché pour faire partie du NORTHCOM, mais il s'agit d'une initiative beaucoup plus motivée par les événements de Septembre 2001 que par les retombées de l'ALENA. L'impact des attentats a même amené le président Fox à réviser la position traditionnelle de son pays et d'appeler à une plus grande coopération trilatérale en matière de sécurité, ce à quoi les États-Unis et le Canada ne se sont pas montrés empressés de répondre.

Reçu le 04/07/06

En fait, la lutte anti-terroriste américaine présente un défi important pour les autorités mexicaines. Traditionnellement pacifiste, le Mexique voit aussi son voisin du nord comme un envahisseur qui lui a grugé une partie importante de son territoire. Il en est né un sentiment nationaliste qui freine maintes initiatives, les offres de formation de militaires mexicains par des Américains étant même perçues par le Mexique comme une insinuation de l'incapacité à fournir l'entraînement approprié à ses propres soldats. Si on ajoute à cela l'importance accordée au maintien de la sécurité intérieure par l'armée mexicaine, on s'aperçoit que, pratiquement, très peu d'éléments incitent à une véritable coopération entre les États-Unis et le Mexique en matière de sécurité, seule la lutte contre le trafic de stupéfiants réussissant à générer un niveau plus élevé de coopération. En fait, malgré sa proximité géographique et les incitatifs économiques créés par l'ALENA, le Mexique se classe tout de même derrière la Colombie, la Bolivie, le Pérou et l'Équateur en termes d'aide militaire reçue de la part du gouvernement américain. Il est donc très difficile de percevoir une influence quelconque de l'ALENA en faveur d'une meilleure intégration continentale en matière de sécurité.

Cette intégration est d'autant plus problématique qu'une autre dyade d'acteurs ne génère pratiquement aucun lien militaro-stratégique. Il s'agit du Canada et du Mexique qui affichent une dynamique qui corrobore le manque d'intérêt envers une institutionnalisation multilatérale continentale des questions de sécurité. L'engagement récent du Mexique dans des missions de maintien de la paix de même que son rôle vis-à-vis du Conseil de sécurité de l'ONU dans la promotion de la solution canadienne à la crise iraquienne pourraient laisser entrevoir des secteurs où la collaboration entre les deux pays pourrait être accrue. Toutefois, il s'agit d'incidences circonstanciées et il est difficile de considérer celles-ci ayant pour cause l'intégration économique continentale.

Malgré certaines valeurs partagées et une situation géopolitique comparable, il n'existe aucune entente formelle en matière de sécurité entre les deux pays. Qui plus est, plusieurs documents officiels issus du ministère de la défense – du Livre blanc de 1994 jusqu'au document de planification de la défense, ne font même pas mention du Mexique. Même le programme d'aide à l'entraînement militaire dont bénéficient plusieurs pays de l'Amérique latine et des Caraïbes ne s'applique pas au Mexique. Certes, le Canada a un attaché sur les questions de défense posté à l'ambassade canadienne à Mexico, mais il s'agit davantage d'un lieu plus pratique pour un officier qui est aussi accrédité auprès de 7 autres pays latino-américains que de l'expression du niveau de coopération canado-mexicain en la matière. De passage au Collège militaire du Mexique au début de 2002, le ministre canadien de la défense a bien résumé la situation. Il a souligné l'importance des relations canado-mexicaines en matière de commerce et d'économie, réservant aux questions de défense et de sécurité un commentaire laconique par lequel il assurait ses hôtes de la volonté du Canada de consolider ses liens avec le Mexique... lorsque le Mexique définira mieux son rôle sur la scène internationale.

Cette attitude du Canada vis-à-vis du Mexique contraste singulièrement avec celle réservée aux États-Unis. Des trois relations bilatérales, celle-ci est de loin la plus soutenue et la plus active. La position géostratégique du Canada lui a pendant longtemps assuré une bienveillante attention de la part des Américains, tant et si bien que le Canada

a bénéficié et bénéficie toujours d'une protection que ses propres moyens ne pourraient lui assurer. Remontant aux premiers balbutiements du Canada en tant qu'acteur autonome sur la scène internationale, la relation canado-américaine s'est enrichie au fil des ans d'ententes de coopération formelles, notamment dans le cadre du NORAD et de l'OTAN. À ce jour, plus de 80 ententes de type traités, 250 protocoles d'entente et 145 forums bilatéraux de gestion de défense encadrent les relations entre les deux pays.

Il est toutefois difficile d'associer ces passerelles à l'influence de l'intégration économique continentale. Dans plusieurs cas, les ententes datent d'avant la signature de l'ALENA. Quant aux ententes plus récentes et aux dossiers les plus actifs, comme les questions liées à l'interopérabilité et le périmètre de sécurité, on doit évoquer à leur égard des motifs autres que ceux liés aux questions de commerce et d'intégration économique. En fait, dans le cas du Canada et des États-Unis, il est pratiquement possible d'inverser l'équation et de voir dans les ententes liées à la production et à l'achat d'équipement militaire des incitatifs à harmoniser les pratiques commerciales des deux pays.

### **Une difficile intégration**

À la lumière des éléments traitant des questions de sécurité contenus dans l'ALÉNA et de l'examen des relations bilatérales entre les divers partenaires nord-américains, nous ne pouvons déceler aucun élément qui favorise l'intégration continentale dans ce domaine. En fait, les événements du 11 septembre pourraient avoir une influence plus considérable, mais l'attitude affichée autant par le Canada que le Mexique, à l'encontre des desiderata américains, sur la question iraquienne nous laissent penser que l'Amérique du Nord ne semble pas emprunter la même route que l'Europe à cet égard. Pourtant, à leur rencontre de Monterrey en mars 2002, les leaders des trois pays avaient reconnu le besoin d'harmoniser leurs politiques respectives de gestion des frontières.

Le seul lien qui pourrait ici être établi est que l'ALÉNA a fait s'accroître sensiblement le volume des échanges commerciaux transfrontaliers. Si un problème de gestion des frontières surgissait à cause de préoccupations en matière de sécurité, cela pourrait avoir un impact important sur les flux commerciaux. Sous cet angle, celui de la préservation des conditions économiques induites par l'ALÉNA, on peut voir un incitatif à harmoniser certaines politiques de sécurité. Il est toutefois difficile de parler d'une intégration des politiques directement causée par l'ALÉNA puisque, si ce besoin existait avant le 11 septembre 2001, il ne s'agissait assurément pas d'une priorité.

Pourrait-on plutôt prétendre, à l'instar des Jean Monet et Robert Schuman, que la question de sécurité se règle de facto par la prospérité économique? Malgré quelques inquiétudes suscitées, par exemple, par l'incertitude économique du Mexique au cours des années 1980, on peut difficilement comparer les conditions nord-américaines à celles de l'Europe d'après-guerre, l'hégémon américain ne faisant face à aucune véritable menace venant de l'intérieur du continent. De plus, l'ALENA étant une entente économique en vue de faire face à la compétition en provenance de l'étranger, elle a été mise en œuvre à la fin de la guerre froide, soit à un moment où la compétition en matière

de sécurité était probablement à son point le plus bas. Cette explication ne tient donc pas la route.

Il faut donc revenir aux éléments contextuels soulevés au début de cette analyse : l'approche réaliste prédominante de l'indépendance des domaines de sécurité et de l'économie, et imposée par l'acteur dominant qui trouve tout intérêt à maintenir les relations avec ses voisins sur une base bilatérale plutôt que de la faire muter sur une base multilatérale. D'ailleurs, la nature même de l'entente ne fait rien pour favoriser une intégration des politiques : les parties, bien qu'elles s'entendent pour éliminer les barrières tarifaires et non tarifaires conservent leur indépendance quant à la formulation des politiques envers les tierces parties – d'où proviendraient vraisemblablement les menaces à la sécurité. Et comme l'entente en tant que telle ne fait rien pour promouvoir l'intégration des questions de sécurité, celle-ci demeurera, au moins pour un temps encore, une tâche difficilement réalisable.

Existerait-il d'autres pistes d'analyse qui nous permettraient de tirer des conclusions différentes? Je songe entre autre à l'analyse de données comportementales plus subtiles, comme la convergence post-ALENA des prises de position internationales des trois États : peut-on déceler une différence quant à l'harmonisation des comportements à la suite de l'entrée en vigueur de l'entente? Ou encore, qu'en est-il des regroupements intra-continentaux voués aux questions de sécurité? Un certain nombre d'entre eux existent et il serait intéressant de vérifier s'il y a eu, de la part des États touchés par l'ALENA, des modifications de leurs comportements à la suite de la signature de l'entente économique. On peut en faire l'hypothèse qu'il serait intéressant de valider dans le cadre de contributions futures.