

Les relations civilo-militaires dans les Amériques et la diffusion de normes régionales: quel rôle pour l'OEA?

Gordon Mace et Hugo Loiseau

Volume 32, numéro 2, 2001

Les relations Civilo-Militaires : transfert de normes et coopération démocratique

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704285ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704285ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Mace, G. & Loiseau, H. (2001). Les relations civilo-militaires dans les Amériques et la diffusion de normes régionales: quel rôle pour l'OEA? *Études internationales*, 32(2), 305–335. <https://doi.org/10.7202/704285ar>

Résumé de l'article

Les relations civilo-militaires ont toujours été une composante essentielle de la démocratie libérale. Mais, selon nous, l'étude du contrôle civil des militaires dans les Amériques a négligé de prendre en considération un aspect en quelque sorte nouveau mais important de la problématique. Cet aspect concerne la relation entre les normes démocratiques régionales et l'évolution des relations civilo-militaires à l'échelle nationale. Parce que la connaissance du sujet est encore très limitée, notre objectif immédiat n'est pas d'essayer de découvrir une relation de causalité. Notre but plus modeste est plutôt de déterminer si, autant à l'échelle régionale que nationale, il existe une évolution parallèle en ce qui concerne les normes et les pratiques démocratiques en matière de relations civilo-militaires dans quatre pays (Argentine, Brésil, Chili et Mexique). Le but n'est pas d'expliquer le degré plus ou moins grand de concordance ou bien la perméabilité de certains régimes à la diffusion des normes, mais bien de rendre manifeste le parallélisme entre les deux phénomènes. Pour ce faire, il suffit de se demander pour chacune des normes dans quelle mesure les gouvernements nationaux les ont assimilées durant la décennie 1990.

Les relations civilo-militaires dans les Amériques et la diffusion de normes régionales : quel rôle pour l'OEA ?*

Gordon MACE et Hugo LOISEAU **

RÉSUMÉ : Les relations civilo-militaires ont toujours été une composante essentielle de la démocratie libérale. Mais, selon nous, l'étude du contrôle civil des militaires dans les Amériques a négligé de prendre en considération un aspect en quelque sorte nouveau mais important de la problématique. Cet aspect concerne la relation entre les normes démocratiques régionales et l'évolution des relations civilo-militaires à l'échelle nationale. Parce que la connaissance du sujet est encore très limitée, notre objectif immédiat n'est pas d'essayer de découvrir une relation de causalité. Notre but plus modeste est plutôt de déterminer si, autant à l'échelle régionale que nationale, il existe une évolution parallèle en ce qui concerne les normes et les pratiques démocratiques en matière de relations civilo-militaires dans quatre pays (Argentine, Brésil, Chili et Mexique). Le but n'est pas d'expliquer le degré plus ou moins grand de concordance ou bien la perméabilité de certains régimes à la diffusion des normes, mais bien de rendre manifeste le parallélisme entre les deux phénomènes. Pour ce faire, il suffit de se demander pour chacune des normes dans quelle mesure les gouvernements nationaux les ont assimilées durant la décennie 1990.

ABSTRACT : Civil-military relations have always been an essential component of liberal democracy. But, from our point of view, the study of civilian control of the military in the Americas has neglected a somewhat new but significant aspect of the question, one which concerns the relationship between regional democratic norms and the evolution of civil-military relations at the national level. To our knowledge, no study has been made on the inverse relationship, that is, on how the regional context has influenced the national practices of civil-military relations in the Americas. This paper therefore examines the possible existence of a relationship between the evolution of regional norms and national practices of civilian control of the military in selected countries (Argentina, Brazil, Chile and Mexico). Our object is not to explain the relative degree of convergence or the permeability of certain regimes to the diffusion of norms, but rather to reveal the parallelism between the two phenomena. To accomplish this, we attempt to determine to what extent each of the norms was assimilated by these national governments during the 1990s.

* NDLR : La politique éditoriale d'*Études internationales* veut qu'un directeur en exercice ne puisse publier dans les pages de la Revue. Ce numéro thématique ayant été accepté avant la nomination de Gordon Mace à la direction de la Revue, la rédaction a décidé de surseoir exceptionnellement à cette règle.

** Gordon Mace est professeur au Département de science politique de l'Université Laval, directeur de recherche à l'Institut québécois des hautes études internationales. Hugo Loiseau est candidat au doctorat et professionnel de recherche au même Institut. Les auteurs tiennent à remercier les évaluateurs anonymes de la revue et le professeur Jorge Zaverucha pour leurs commentaires constructifs.

Au cours des années 1980 et 1990 il y a eu, dans les Amériques, au sud du Rio Bravo, des changements fondamentaux. Les effets combinés de la surabondance de dictatures militaires dans les années 1970, de la crise de la dette extérieure et de la perte du soutien du monde communiste de plus en plus visible durant les années 1980 ont eu pour résultat le triomphe apparent de l'économie de marché et de la démocratie libérale dans la majeure partie de l'hémisphère occidental. Ici, comme dans plusieurs autres parties du monde, le nouvel environnement international a rendu possible la mise sur pied de nouveaux modèles de coopération.

En ce qui concerne les questions relatives à la démocratie et aux droits de la personne, une plus grande coopération entre les nouvelles et les vieilles démocraties a amené un double mouvement quant aux pratiques démocratiques. D'une part, un processus d'externalisation des normes démocratiques s'est développé à partir des vieux régimes démocratiques pour s'implanter dans les plus récents. D'autre part, il y a eu un processus de transition et de consolidation démocratique au sein d'anciens régimes autoritaires qui cherchent à rétablir ou à mettre en pratique des normes démocratiques et, de cette façon, d'éviter d'être marginalisés dans une nouvelle configuration mondiale.

Les relations civilo-militaires ont toujours été une composante essentielle de la démocratie libérale. Les spécialistes qui étudient de nos jours le phénomène de la consolidation démocratique croient cependant que l'état des relations entre le pouvoir politique et les forces armées a repris de l'importance, particulièrement en ce qui concerne l'avenir de ce qui est connu sous le nom de « la troisième vague de démocratisation¹ ». En conséquence, la littérature traitant des relations civilo-militaires dans les Amériques est maintenant assez importante. Selon nous, néanmoins, l'étude du contrôle civil des militaires dans les Amériques a négligé de prendre en considération un aspect en quelque sorte nouveau mais important de la problématique. Cet aspect concerne la relation entre les normes démocratiques régionales et l'évolution des relations civilo-militaires à l'échelle nationale.

Compte tenu du regain d'intérêt pour la construction régionale dans les Amériques et dans le contexte de ce qui a été nommé « OAS Defense-of-Democracy Regime² », nous croyons qu'il est approprié de se pencher d'un peu plus près sur le lien entre le développement des normes démocratiques à l'échelle régionale et les pratiques de contrôle civil des militaires à l'échelle nationale. En mettant l'accent sur les développements qui ont eu lieu dans les années 1980 et 1990, cet article propose d'étudier l'évolution parallèle des essais pour mettre sur pied un régime régional démocratique dans les

1. Larry DIAMOND et Marc F. PLATTNER, « Introduction », dans Larry DIAMOND et Marc F. PLATTNER (dir.), *Civil-Military Relations and Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. ix-xi.
2. Richard J. BLOOMFIELD, « Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime », dans Carl KAYSER, Robert A. PASTOR et Laura W. REED (dir.), *Collective Responses to Regional Problems: The Case of Latin America and the Caribbean*, Cambridge, American Academy of Arts and Sciences, 1994, pp. 15-28.

Amériques, selon le cadre de l'OEA, et la démarche utilisée par les gouvernements nationaux pour augmenter et garantir le contrôle civil des militaires. L'Argentine, le Brésil, le Chili et le Mexique serviront d'exemples. Parce que la connaissance du sujet est encore très limitée, notre objectif immédiat n'est pas d'essayer de découvrir une relation de causalité. Notre but plus modeste est plutôt de déterminer si, autant à l'échelle régionale que nationale, il existe une évolution parallèle en ce qui concerne les normes et les pratiques démocratiques en matière de relations civilo-militaires.

Cet article est, en conséquence, structuré de la façon suivante. Après avoir présenté le problème de recherche, nous nous pencherons sur les initiatives les plus importantes prises depuis le milieu des années 1980 pour construire un régime démocratique dans les Amériques selon les vues de l'OEA et d'autres forums régionaux. Une analyse comparative des pratiques nationales de relations civilo-militaires de quatre pays illustre ensuite la situation. Nous concluons finalement par une évaluation de l'évolution parallèle des deux phénomènes et des répercussions pour de futures recherches.

I – Le problème de recherche

Historiquement, l'intervention et la participation des militaires en politique ont été une caractéristique constante des sociétés latino-américaines³. Ce phénomène n'est pas unique à cette région, mais il a pris une importance toute particulière dans les systèmes politiques latino-américains, parce qu'il s'est fait sentir un peu partout de manière récurrente. Lieuwen a identifié 115 révolutions de palais qui ont réussi entre les années 1820 et la Première Guerre mondiale⁴. Depuis, il y en a eu plusieurs autres qui ont été ou couronnées de succès, ou ont connu des échecs.

Tout naturellement, de toutes les raisons invoquées au cours des années pour essayer d'expliquer la participation des militaires dans les systèmes politiques de l'Amérique latine, trois se démarquent. La première raison concerne l'héritage colonial régional et la culture politique qui en découle, caractéristique des sociétés latino-américaines après leur proclamation d'indépendance. Comme l'ont démontré de façon éloquent Stanley et Barbara Stein il y a de ça quelques années⁵, les systèmes politique, économique et social imposés par l'Espagne et le Portugal en Amérique latine étaient plutôt archaïques

3. John J. JOHNSON, *The Military and Society in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1964 ; Edwin LIEUWEN, *Arms and Politics in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 1960 ; Brian LOVEMAN et Thomas M. DAVIS (dir.), *The Politics of Antipolitics : the Military in Latin America*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1989 ; Abraham F. LOWENTHAL, *Armies and Politics in Latin America*, New York, Holmes & Meier, 1976 ; Alain ROUQUIÉ, *L'État militaire en Amérique latine*, Paris, Seuil, 1982 ; Philippe C. SCHMITTER (dir.), *Military Rule in Latin America*, London, Sage, 1973 ; et Wendy HUNTER, *Eroding Military Influence in Brazil : Politicians Against Soldiers*, Durham, University of North Carolina Press, 1997.

4. E. LIEUWEN, *op. cit.*, p. 21.

5. Stanley et Barbara STEIN, *The Colonial Heritage of Latin America. Essays on Economic Dependence in Perspective*, New York, Oxford University Press, 1970.

selon les standards de l'époque, du moins en comparaison avec ceux imposés par les autres puissances coloniales, plus particulièrement par la Grande-Bretagne. Le système colonial de l'Amérique latine était patriarcal, fortement centralisateur d'un point de vue politique, dominé encore par une économie qui dépendait largement de la production agricole, et avait des valeurs sociales très conservatrices.

Ce système social déjà désuet a été progressivement mis en place grâce aux colonies espagnoles et portugaises durant la conquête et l'époque coloniale et ce, principalement à l'aide de deux instruments qui pourraient facilement être décrits comme « le sabre et le goupillon » (les militaires et le clergé). Le clergé et les militaires tenaient un rôle crucial dans l'établissement et le développement d'une façon de vivre et d'un système de gouverne qui caractérisa l'Amérique latine pendant de nombreuses années. À partir de ce modèle initial, ils ont développé une culture politique et un système de valeurs qui met entre autre l'accent sur l'ordre, la stabilité, la peur de la compétition et le respect envers le leadership venant du haut⁶. Dans ce contexte, l'importance donnée à l'image du *caudillo* dans la culture politique latino-américaine⁷ a été bénéfique aux militaires en tant qu'institution, à la fois en ce qui a trait à son statut et à un certain consentement de la part de la société civile quant aux interventions des militaires en politique.

Ainsi, l'héritage colonial et la culture politique semblent être un premier facteur d'importance dans l'explication du rôle particulier que jouent les militaires au sein des systèmes politiques latino-américains. Un deuxième facteur important se rattache sans doute au rôle stratégique joué par les forces armées dans les guerres d'indépendance entre 1810 et 1830. Cette intervention a été décisive quant à l'issue des guerres de libération et, comme le soulignait Rial, elle a donné aux forces armées « le statut privilégié de fondateurs de la nation et de l'État⁸ ». Leur nouveau statut était, à son tour, instrumental dans le développement du rôle d'arbitre ou de pouvoir modérateur dans l'arène politique en tant que rempart ultime pour la défense de l'ordre constitutionnel⁹ et pour la sauvegarde de la nation. Cette conception du rôle des militaires, combinée à la culture politique qui prévaut, nous aide certainement à comprendre les fréquentes interventions militaires qui caractérisent le paysage latino-américain des XIX^e et XX^e siècles.

Finalement, la guerre froide doit évidemment être considérée comme le troisième déterminant du rôle important que jouent les militaires dans la vie politique latino-américaine des années 1950 aux années 1980. La guerre

6. Glen DEALY, « The Tradition of Monastic Democracy in Latin America », dans Howard WARD (dir.), *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1974, pp. 80-90.

7. Roland H. EBEL, Raymond TARAS et James D. COCHRANE, *Political Culture and Foreign Policy in Latin America*, Albany, State University of New York Press, 1991, pp. 33-38.

8. Juan RIAL, « Armies and Civil Society in Latin America », dans L. DIAMOND et M. F. PLATTNER (dir.), *op. cit.*, p. 50.

9. *Loc. cit.*

froide a été un événement très important dans la mise en valeur du rôle des militaires à cause de la mission spécifique donnée aux forces armées qui était de combattre les mouvements de guérillas. Dans l'état d'esprit créé en Amérique latine par l'atmosphère de la guerre froide, la menace émergeait alors de la région même. En mettant l'accent sur le fait que les guerres révolutionnaires constituent le principal danger des sociétés nationales et sur le rôle important attribué aux forces armées en tant que protecteur de la nation contre la nouvelle menace, l'idéologie ou la doctrine de la sécurité nationale¹⁰ a fourni une nouvelle mission à l'institution militaire et en a augmenté sa légitimité.

Compte tenu de l'importance des interventions militaires dans la vie politique latino-américaine au cours des années, il n'est pas étonnant qu'il existe une imposante littérature concernant les militaires en Amérique latine, et plus particulièrement, les relations civilo-militaires. Un survol de cette littérature révèle que les auteurs se sont traditionnellement penchés sur trois sujets centraux.

Un premier sujet d'intérêt a naturellement été l'intervention des militaires en politique en tant que telle et les raisons entourant ce phénomène. Les facteurs les plus souvent mentionnés sont ceux que nous avons cités plus haut, c'est-à-dire le statut des militaires dans les sociétés latino-américaines, la culture politique et la lutte contre les mouvements de guérillas ainsi que l'importance qu'accordent les militaires à la modernisation des économies nationales et le rôle que devrait jouer l'armée dans ce processus¹¹. Ce dernier facteur a été un second sujet d'intérêt important pour ceux qui étudient les relations civilo-militaires en Amérique latine. Une partie substantielle de la littérature portant sur le rôle des militaires dans le processus de modernisation latino-américain a été conçu essentiellement pour comprendre et évaluer ce rôle dans les différents contextes nationaux¹². Finalement, un fort accent a été mis dans la littérature sur la transition du pouvoir militaire vers un pouvoir démocratique et les facteurs qui expliquent ce processus. Les facteurs mentionnés le plus souvent sont l'émergence des nouvelles forces politiques,

10. Joseph COMBLIN, *Le Pouvoir militaire en Amérique latine ; l'idéologie de la Sécurité nationale*, Paris, Jean-Pierre Delarge éditeur, 1977 ; Paul W. ZAGORSKI, *Democracy vs National Security : Civil-Military Relations in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992, pp. 13-16.

11. P. SCHMITTER, *op. cit.* ; Peter CALVERT, « Demilitarisation in Latin America », *Third World Quarterly*, vol. 7, n° 1, January 1985, pp. 32-41 ; Howard HANDELMAN, « The Military in Latin American Politics : Internal and External Determinants », *Latin American Research Review*, vol. 22, n° 3, Spring 1987, pp. 185-195 ; et Robert, D. PUTNAM, « Toward Explaining Military Intervention in Latin American Politics », *World Politics*, vol. 20, n° 1, 1967, pp. 83-110.

12. Arturo VALENZUELA, « A Note on the Military and Social Science Theory », *Third World Quarterly*, vol. 7, n° 1, 1985, pp. 132-143 ; David COLLIER (dir.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979 ; Charles F. CORTESE, *Modernization, Threat, and the Power of the Military*, London, Sage 1976 ; J. JOHNSON, *op. cit.* ; Seymour M. LIPSET et A. E. SOLARI (dir.), *Elites in Latin America*, New York, Oxford University Press, 1967 ; et P. ZAGORSKI, *op. cit.*, p. 8.

le changement des mentalités concernant les droits de la personne en particulier et la diminution des tensions créées par la guerre froide¹³.

La littérature portant sur les relations civilo-militaires dans les Amériques est devenue plus exhaustive durant les années 1990, époque où l'intérêt pour la démocratie et les droits de la personne dans cette région est plus présent. L'attention est encore beaucoup centrée sur la transition et la consolidation démocratique¹⁴ mais il y a aussi un certain intérêt pour de nouvelles questions, à savoir : que devrait être le rôle des militaires dans un environnement politique changeant, de quelle façon la participation des forces armées dans les activités policières, particulièrement dans la répression des activités entourant la drogue, affectera les nouvelles démocraties et, finalement, ce qui devrait être fait au sujet des actions antérieures posées par les militaires relativement aux violations des droits de la personne¹⁵.

D'un point de vue méthodologique, deux stratégies de recherche principales ont été adoptées pour l'étude des principaux sujets reliés aux relations civilo-militaires en Amérique latine. S'appuyant sur les ouvrages classiques¹⁶, la première génération des spécialistes qui étudient les relations civilo-militaires

13. Bruce W. FARCAU, *The Transition to Democracy in Latin America : The Role of the Military*, Westport, Praeger, 1996 ; James M. MALLOY et Mitchell A. SELIGSON (dir.), *Authoritarians and Democrats : Regime Transitions in Latin America*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1987 ; Guillermo O'DONNELL, Philippe SCHMITTER et Lawrence WHITEHEAD (dir.), *Transitions from Authoritarian Rule : Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986 ; S. E. FINER, « The Retreat to the Barracks : Notes on the Practice and the Theory of Military Withdrawal from the Seats of Power », *Third World Quarterly*, vol. 7, n° 1, 1985, pp. 16-30 ; David PION-BERLIN, « Retreat to the Barracks : Recent Studies on Military Withdrawal from Power », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32, n° 1, 1990, pp. 137-145 ; et Karen L. REMMER, « Redemocratization and the Impact of Authoritarian Rule in Latin America », *Comparative Politics*, vol. 17, n° 3, 1985, pp. 253-275.
14. Larry DIAMOND et Marc PLATTNER, *op. cit.* ; Louis W. GOODMAN, Johanna MENDELSON et Juan RIAL (dir.), *The Military and Democracy : the Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington, Lexington Books, 1990 ; Wendy HUNTER, « Politicians Against Soldiers : Contesting the Military in Postauthoritarian Brazil », *Comparative Politics*, vol. 27, n° 4, 1995, pp. 425-443 ; Samuel P. HUNTINGTON, « Reforming Civil-Military Relations », *Journal of Democracy*, vol. 6, n° 4, 1995, pp. 9-17 ; Gerardo MUNCK et C. F. LEFF, « Modes of Transition and Democratization : South America and Eastern Europe in Comparative Perspective », *Comparative Politics*, vol. 29, n° 3, 1997, pp. 343-362 ; et Deborah L. NORDEN, « Redefining Political-Military Relations in Latin America : Issues of the New Democratic Era », *Armed Forces & Society*, vol. 22, n° 3, 1996, pp. 419-440.
15. Geoffrey B. DEMAREST, *The Overlap of Military and Police in Latin America*, Foreign Military Studies Office, 1996 ; Bruce FARCAU, *op. cit.* ; Alfred STEPAN, *Rethinking Military Politics, Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press, 1988 ; Gabriel MARCELLA, « The Latin American Military, Low Intensity Conflict, and Democracy », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32, n° 1, 1990, pp. 45-82 ; Philip MAUCERI, « Military Politics and Counter-Insurgency in Peru », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, n° 4, 1991, pp. 83-109 ; et Richard L. MILLETT et Michael GOLD-BISS (dir.), *Beyond Praetorianism : The Latin American Military in Transition*, Miami, North-South Center Press, 1996 surtout les chap. 2, 3, 4 et 14.
16. S. E. FINER, *The Man on Horseback : The Role of the Military in Politics*, Oxford, Pall Mall Press, 1962 ; Samuel P. HUNTINGTON, *The Soldier and the State : the Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1964.

a principalement mené des études de cas en mettant l'accent sur un concept central comme les militaires et la modernisation¹⁷, l'intervention des militaires en politique¹⁸ ou le modèle de l'autoritarisme-bureaucratique¹⁹.

Depuis les années 1980, l'analyse comparative a été dominante. Cette importance a débuté avec les modèles classiques proposés par Luckham et Albright²⁰. Ces premiers efforts ont influencé les autres spécialistes à construire des modèles qui pourraient être utilisés afin de générer des données comparables pour fins d'analyse. Un des modèles les plus intéressants est celui qu'a développé Alfred Stepan²¹. Ce modèle identifie 14 indicateurs rassemblés autour de deux importantes variables (les prérogatives des militaires et les efforts des autorités civiles pour contrer le pouvoir des militaires). La tension entre les deux variables centrales, comme elles s'appliquent aux différents cas, détermine le degré du contrôle civil des militaires.

Plus récemment, Bruce Farcau et Paul Zagorski ont chacun développé un modèle mettant l'accent sur un concept central. Farcau présente une version modifiée du concept du factionnalisme développé quelques années auparavant par Schmitter et O'Donnell. Le nouveau modèle centre l'analyse sur l'existence de factions au sein de l'institution militaire et propose que l'interaction entre les factions constitue un déterminant important dans l'explication de l'occurrence et du rythme de la transition vers la démocratie²². Zagorski, pour sa part, ne propose pas vraiment de modèle analytique en tant que tel mais offre un ensemble d'indicateurs qui permettent de mesurer l'attachement des militaires aux normes démocratiques²³.

De plus, un ajout très intéressant à ce corpus théorique est le cadre analytique développé par David Mares²⁴. Deux importantes variables, c'est-à-dire la culture politique et ce qu'il nomme les règles constitutives de l'interaction politique, déterminent le moment où une relation se retrouvera sous la dénomination de relations civilo-militaires²⁵. Le résultat principal de l'analyse est l'identification de quatre modèles de relations État-société (libéral,

17. J. JOHNSON, *op. cit.*

18. E. LIEUWEN, *op. cit.* ; et Martin C. NEEDLER, « The Latin American Military : Predatory Reactionaries or Modernizing Patriots ? », *Journal of Interamerican Studies*, vol. 11, n° 2, 1969, pp. 237-244.

19. Guillermo O'DONNELL, *Bureaucratic Authoritarianism : Argentina, 1966-1973*, in *Comparative Perspective*, traduc. James McGuire, Berkeley, University of California Press, 1988.

20. A. R. LUCKHAM, « A Comparative Typology of Civil-Military Relations », *Government and Opposition*, vol. 6, n° 1, 1971, pp. 9-20 ; et David E. ALBRIGHT, « A Comparative Conceptualization of Civil-Military Relations », *World Politics*, vol. 32, n° 4, 1980, pp. 555-573.

21. A. STEPAN, *op. cit.*

22. B. W. FARCAU, *op. cit.*

23. P. W. ZAGORSKI, *op. cit.*

24. David R. MARES, « Civil-Military Relations, Democracy and the Regional Neighborhood », dans David R. MARES (dir.), *Civil-Military Relations : Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*, Boulder, Westview Press, 1998, pp. 1-24.

25. *Ibid.*, p. 2.

corporatiste organique, militariste et néopatrimonial) dans lesquelles le rôle des militaires prend différentes formes selon l'interaction des deux principales variables qui viennent d'être mentionnées.

Finalement, Michael C. Desch apporte un point de vue intéressant quant à l'impact du système international sur la nature des relations civilo-militaires nationales. Sa théorie propose que le contrôle civil des militaires soit façonné fondamentalement par les deux facteurs structurels que sont « the domestic and international threats that can vary from high to low²⁶ ». Le contrôle civil des militaires est donc forgé par les interactions entre les attributs internes (les individus, les militaires, l'État et la société) et l'environnement externe. L'aspect important à retenir ici est le lien analytique tracé entre l'environnement sécuritaire international, l'environnement sécuritaire interne et leur influence sur les relations civilo-militaires respectives à chaque pays. Toutefois, Desch se limite uniquement à ce lien sans tenir compte de l'environnement normatif international et régional qui eux aussi, selon notre hypothèse, influencent grandement les relations civilo-militaires respectives à chaque pays. Par ailleurs, les conclusions de Desch à propos de l'Amérique latine démontrent qu'un « challenging domestic threat environment » produit une doctrine militaire orientée vers la répression interne et, par conséquent, provoque des faiblesses dans le contrôle civil des militaires. Il semble bien que ce soit une interprétation cohérente avec le reste de la littérature sur le sujet.

Ce résumé très bref ne rend pas justice aux différentes contributions à l'étude des relations civilo-militaires dans les Amériques non plus qu'aux importants ajouts qui ont été apportés aux cours des années en termes de construction théorique et de cadres analytiques pour les analyses comparatives. Cela a cependant servi à démontrer que, bien qu'il existe maintenant une littérature assez importante concernant les relations civilo-militaires dans les Amériques, celle-ci est en majeure partie axée sur les facteurs internes afin d'évaluer l'état des relations civilo-militaires et d'expliquer l'évolution de ce phénomène.

Il est étonnant, compte tenu du nouvel environnement international et plus particulièrement des efforts récents de construction régionale dans l'hémisphère occidental, qu'il n'est que peu ou pas du tout fait mention de la relation qui existe entre le contexte régional et ce qui se produit en termes de relations civilo-militaires à l'échelle nationale. Le point de vue de David Mares fait exception en ce qui a trait à l'effet particulier que peut causer les types de relations civilo-militaires à l'échelle locale sur la dynamique de la coopération régionale²⁷. Cependant, à notre connaissance, aucune étude n'a porté sur la relation inverse, c'est-à-dire, sur la façon dont le contexte régional a influencé

26. Michael C. DESCH, *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999, pp. 11-12.

27. D. MARES, *op. cit.*, pp. 19-21 et pp. 247-257.

les pratiques nationales de relations civilo-militaires dans les Amériques²⁸. Cet article se penche donc sur l'existence possible d'une relation entre l'évolution des normes régionales et des pratiques nationales de contrôle civil des militaires au Brésil, en Argentine, au Chili et au Mexique.

II – Le cadre d'analyse

Notre prochain objectif est de décider d'un processus analytique qui servira à étudier la relation entre les normes diffusées à l'échelle régionale et les pratiques à l'échelle nationale dans le domaine des relations civilo-militaires dans les Amériques. Compte tenu qu'il n'y a que peu d'études portant sur ce sujet, nous devons explorer ces nouvelles avenues de recherche. L'usage que fait Douglas Bland du concept de « régime » nous offre un point de départ intéressant²⁹.

Selon la définition classique de Krasner, « international regimes are defined as principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area³⁰ ». Bien qu'il soit incertain qu'un régime de relations civilo-militaires existe déjà dans les Amériques, la plupart des observateurs croient qu'un régime plus large de démocratie (dans lequel les relations civilo-militaires constituent un aspect important) a lentement vu le jour depuis le milieu des années 1980 et plus particulièrement depuis le début des années 1990³¹.

Les normes constituent les éléments centraux d'un régime, comme le définit Krasner, et un des outils qui peut être utilisé pour évaluer l'effet d'un régime sur les pratiques nationales. Martha Finnemore définit les normes comme étant des « shared expectations about appropriate behaviour held by a community of actors³² ». Ces « compréhensions intersubjectives » ont surtout

28. Il semblerait que les recherches limitées portant sur l'impact des facteurs externes sur les pratiques nationales de relations civilo-militaires et de démocratisation de manière plus générale ne sont pas un phénomène particulier aux Amériques. Dans un article récent portant sur la démocratisation en Europe de l'Est, Gerhard Kümmel écrit : « Whereas other aspects of the transition towards democracy (...) are studied quite extensively (...) the international dimension of this process is still an under-researched area ; when it comes to comparative and quantitative research it is even largely left out. » Gerhard KÜMMEL, « Democratization in Eastern Europe. The Interaction of Internal and External Factors : An Attempt at Systematization », *East European Quarterly*, vol. 32, n° 2, juin 1998, p. 243.

29. « The 'how' of the management of civil-military relations, therefore, can be understood by investigating the interaction of players within an establishment regime ; that is, by investigating regime change and regime dynamics. » Douglas L. BLAND, « A Unified Theory of Civil-Military Relations », *Armed Forces & Society*, vol. 26, n° 1, Fall 1999, p. 17. Bland applique le concept au niveau national mais il peut être aussi utilisé au niveau régional.

30. Stephen D. KRASNER, « Structural Causes and Regimes Consequences : Regimes as Intervening Variables », dans Stephen D. KRASNER (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 1.

31. R. BLOOMFIELD, *op. cit.*

32. Martha FINNEMORE, *National Interest in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996, p. 22.

trait au comportement³³. Ancrées dans les institutions sociales et la culture politique d'une communauté particulière, les normes forment l'identité et le comportement des acteurs grâce aux « processes of socialization, communication, and enactment³⁴ ». Elles sont vues comme des instruments qui forment les préférences d'un État et ont, de cette façon, le pouvoir ou la capacité de « make similar behavioural claims on dissimilar actors³⁵ ». Cette caractéristique devrait être d'un intérêt particulier pour ceux qui étudient des pays aussi différents que ceux des Amériques.

Après avoir identifié les normes comme étant un outil analytique utile, notre objectif est maintenant de déterminer la manière de les utiliser pour observer et identifier une norme internationale. Comme l'a entre autres noté Gregory Raymond, cela amène des problèmes liés à la validité et à la fiabilité puisque « [les] normes ne sont pas sujettes à une inspection visuelle directe dans le même sens que l'on peut observer les attributs physiques du système international. Les normes existent seulement par rapport aux êtres humains. Ainsi, un index construit pour évaluer la formation et le déclin des normes est plus compliqué à faire qu'un indice élaboré pour mesurer des variables démographiques ou géographiques³⁶ ». Le but de cet article n'est toutefois pas de mettre l'accent sur le cycle complet de la formation et de l'érosion des normes mais plutôt d'identifier les normes régionales dans un domaine particulier et d'essayer de voir comment elles sont reliées au comportement national dans ce même domaine.

Par conséquent, nous devons compter sur la pratique commune dans le domaine, en ce qui a trait à l'observation et à l'analyse, qui consiste essentiellement en deux choses. Nous étudierons premièrement les documents publics, comme les énoncés de politique et les discours, produits dans le contexte régional des Amériques. Notre objectif est d'identifier les déclarations qui concernent le comportement attendu dans la pratique des relations civilo-militaires dans les Amériques depuis la naissance du régime de démocratie au début des années 1990. Deuxièmement, il est nécessaire d'analyser le comportement à l'échelle nationale afin de déterminer s'il est conforme ou non aux prescriptions régionales. Les documents publics semblent être les principales sources de données que favorisent les spécialistes qui étudient les normes internationales³⁷.

33. Ann FLORINI, « The Evolution of International Norms », *International Studies Quarterly*, vol. 40, 1996, p. 364.

34. Thomas RISSE-KAPPEN, « Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO », dans Peter KATZENSTEIN (dir.), *The Culture of National Security, Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996, pp. 366-367 ; A. FLORINI, *op. cit.*, pp. 364-365.

35. M. FINNEMORE, *op. cit.*, p. 6.

36. Gregory A. RAYMOND, « Problems and Prospects in the Study of International Norms », *Mershon International Studies Review*, vol. 41, 1997, p. 219.

37. *Idem.*, pp. 220-222.

Après avoir identifié ce qui doit être observé à l'échelle régionale, il est maintenant nécessaire de décider où cela sera observé. Est-il nécessaire d'étudier tous les documents publics provenant de n'importe quelles sources à l'échelle régionale ? Cela serait sans doute beaucoup trop déroutant et inutile. Le point de vue de Florini sur le processus impliqué dans l'émergence et la reproduction d'une norme internationale dans laquelle l'existence d'un « promoteur de norme » est considérée comme étant une condition nécessaire, amène une solution³⁸. Un promoteur de norme est un individu ou une organisation (État, organisation internationale ou organisation non gouvernementale) dont le rôle est essentiel dans la formation des préférences par les autres acteurs et, conséquemment, dans l'adoption d'une norme internationale. Nous mettrons exclusivement l'accent sur un promoteur de norme potentiellement important dans le domaine des relations civilo-militaires, l'Organisation des États américains (OEA), ainsi que sur les institutions reliées comme les Sommets des Amériques et les Rencontres des ministres de la Défense des Amériques (Defense Ministerials of the Americas ou DMA).

Pour ce qui est de l'analyse du comportement étatique, nous avons décidé d'étudier exclusivement quatre pays : l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Mexique. Ce choix a été fait car ces quatre pays sont en processus de complètement démocratique (*completing democracy*) si on suit la clarification conceptuelle de la définition de la consolidation démocratique offerte par A. Schedler. Ce dernier l'affirme clairement, la plupart des pays latino-américains, dont ceux à l'étude, sont justement rendus à une phase de complètement de leur régime démocratique. En d'autres mots, ils ont dépassé les étapes de prévention de l'érosion (*democratic erosion*) et de l'échec (*democratic breakdown*) de leur consolidation démocratique et s'attachent plutôt à compléter, à approfondir, leur régime démocratique. Plus précisément, le complètement démocratique se rencontre sous trois formes en fonction des objectifs poursuivis par les dirigeants et de l'horizon normatif respectif pour atteindre l'approfondissement des procédures et des normes démocratiques.

Le premier type de démocratie fait référence aux régimes démocratiques qui héritent d'une constitution entièrement ou partiellement écrite par le gouvernement autoritaire sortant et qui contient, bien évidemment, des règles non démocratiques comme au Chili. Le second type de démocratie est celui où il n'existe qu'un seul parti politique hégémonique dans le système politique. Un parti politique qui contrôle tout le système politique et qui ne peut perdre d'élections faute d'adversaire comme au Mexique de 1928 à 2000³⁹. Le troisième type de démocratie concerne plus les régimes démocratiques « non libéraux » où l'application des lois est biaisée et sélective. Dans ces cas, le complètement de la démocratie passe donc par des réformes de l'État et des réformes

38. A. FLORINI, *op. cit.*, p. 375.

39. Stephen J. WAGER, « The Mexican Military : The Dilemma of Functioning in a One-Party System », dans R. L. MILLETT et M. GOLD-BISS (dir.), *op. cit.*, pp. 103-131 ; Mónica SERRANO, « The Armed Branch of the State : Civil-Military Relations in Mexico », *Latin American Studies*, vol. 27, 1995, pp. 423-448.

judiciaires dans le but de garantir aux citoyens leurs droits civiques et politiques⁴⁰.

En tenant compte que ce ne sont pas tous les régimes politiques qui sont réceptifs aux normes internationales, tels les régimes autoritaires, Harald Müller démontre que la grande majorité des régimes politiques actuels acceptent, imitent et assimilent les normes internationales. Cela est d'autant plus vrai, selon nous, lorsque ces régimes sont en processus de complètement démocratique. Ils ont besoin de référents sur lesquels appuyer leurs décisions et leurs initiatives qu'ils acquièrent au moyen du *learning* ou du *teaching* selon les expressions de Martha Finnemore⁴¹. Les décideurs invoquent et utilisent la force de la norme existante pour justifier leur conformité face aux normes ou aux régimes internationaux. Müller arrive à la conclusion que les régimes et les normes ont une très grande influence sur la formulation des politiques internes et que les États agissent différemment du fait de leur appartenance à un régime international ou régional⁴². Il s'agit donc d'aller voir les discours et les initiatives gouvernementales entérinant l'attachement du régime politique aux normes pour être en mesure de distinguer les différentes pratiques nationales du Mexique, du Brésil, de l'Argentine et du Chili face aux normes. Mais avant de passer à l'analyse comparative, il faut identifier le régime, et les normes sous-jacentes, concernant la démocratie et les relations civilo-militaires transmises à l'échelle des Amériques.

III – Normes régionales de démocratie et relations civilo-militaires

Comme l'a souligné Arie Kacowicz dans un article intellectuellement stimulant, l'Amérique latine a presque toujours été caractérisée par un ordre normatif qui a progressivement mis en forme la configuration des relations internationales dans la région⁴³. Ancrées dans la tradition bolivienne et dans la tradition panaméricaine, cinq normes importantes ont émergé au cours des années : la souveraineté, l'égalité des États et le non-interventionnisme ; *uti possidetis* ou la reconnaissance des frontières coloniales ; le règlement pacifique des disputes ; la sécurité collective et la diminution des tensions militaires ; et le légalisme politique, la démocratie et les droits de la personne⁴⁴. Ces normes ont été formalisées dans un réseau d'institutions qui ont joué un rôle important dans la construction de la paix et de la sécurité dans la région. Néanmoins,

40. Andreas SCHEDLER, « What is Democratic Consolidation ? », *Journal of Democracy*, vol. 9, n° 2, avril 1998, pp. 98-99.

41. M. FINNEMORE, *op.cit.*, pp. 11-12.

42. Harald MÜLLER, « Internalization of Regime Norms », dans Volker RITTBERGER (dir.), *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 386-388.

43. Arie M. KACOWICZ, « Latin America as an International Society : A Unique Case ? », communication présentée au congrès annuel de l'International Studies Association, Washington, D.C., 16-20 février 1999. Kacowicz reconnaît cependant qu'en certaines occasions il existe un « evident contrast between the rhetorical and practical levels » (p. 1).

44. *Ibid.*, pp. 11-13.

comme l'a noté Kacowicz, il subsiste un « important fossé » dans la connaissance que nous avons de la façon dont ces normes et ces institutions ont touché les politiques internes et externes⁴⁵.

Nous retrouvons exactement le même problème dans l'étude des relations civilo-militaires dans les Amériques. Ainsi, dans cet article, nous essayons de contribuer modestement à la compréhension de cette dimension particulière de la relation qui existe entre les normes régionales et les pratiques nationales de contrôle civil des militaires. Dans cette partie, nous tenterons donc d'identifier les normes les plus importantes qui composent le régime de démocratie régional et les relations civilo-militaires dans les Amériques en soulignant tout d'abord les principaux jalons ou sources de création de normes dans le système régional de l'OEA. Nous essayons donc de déterminer les normes qui composent le régime de démocratie régional et les relations civilo-militaires. Dans la partie suivante, nous étudierons la façon dont les pratiques nationales des quatre cas choisis se conforment aux normes régionales.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, il est difficile d'établir une distinction claire entre la démocratie et les relations civilo-militaires puisqu'il est largement tenu pour compte que les relations civilo-militaires sont en fait un élément important de la vie démocratique. Ainsi, nous devons essayer de circonscrire un régime hémisphérique pour la démocratie et d'examiner la façon dont les normes concernant les relations civilo-militaires ont été progressivement introduites dans ce régime.

Comme l'a souligné Carolyn Shaw, le système interaméricain et l'OEA, sa principale organisation politique, ont toujours fonctionné sur la base d'un certain nombre de normes et de principes importants comme l'égalité des États, la règle de droit, l'autodétermination, la démocratie représentative, la promotion des droits de la personne, la non-intervention et le règlement pacifique des conflits⁴⁶. Cependant, durant la majeure partie des 50 dernières années, l'OEA et le système interaméricain ont eu si peu de légitimité qu'ils sont devenus des institutions moribondes. Ce n'est qu'au milieu des années 1980 que le régime hémisphérique pour la démocratie et les relations civilo-militaires ont reçu un nouveau souffle avec la réintroduction et la réaffirmation de certains principes et normes de base. Les principaux événements d'importance dans la mise sur pied du régime et des principales sources de création de normes ont été les suivants : le Protocole de Carthagène (1985), l'Engagement de Santiago (la résolution 1080 de l'OEA de juin 1991), le Protocole de Washington (1992), la Déclaration de Managua (1993), les Sommets des Amériques et les Rencontres des ministres de la Défense des Amériques, particulièrement celle de Williamsburg (1995).

45. *Ibid.*, pp. 1 et 16.

46. Carolyn M. SHAW, « The Internal Dynamics of the Organization of American States : Hegemonic Influence and Organizational Autonomy », communication présentée au congrès annuel de l'International Studies Association, Washington, D.C., 16-20 février 1999, p. 13.

Le régime hémisphérique pour la démocratie et les relations civilo-militaires a d'abord connu un nouvel essor grâce au Protocole de Cartagena de Indias adopté en 1985. Le protocole était en fait un amendement à la Charte de l'OEA avec l'ajout de la phrase suivante à son préambule : « Representative democracy is an indispensable condition for the stability, peace and development of the region⁴⁷. » En allant aussi loin qu'amender la Charte de l'OEA afin de signaler la continuation ou le renouvellement de leur engagement au principe de représentation démocratique, les États membres de l'OEA n'ont pas seulement donné une nouvelle légitimité à l'organisation mais ont aussi franchi le premier pas vers la mise sur pied de ce qui devait plus tard être connu comme le régime de l'OEA pour la démocratie dans les Amériques. Cinq ans plus tard, un instrument très important, l'Unité pour la promotion de la démocratie, a été créé pour aider à institutionnaliser le principe de base du régime.

Une deuxième étape importante dans l'élaboration du régime a eu lieu en 1991 avec l'adoption de l'Engagement de Santiago. En signant l'Engagement, les pays membres ont essentiellement réaffirmé la force du principe de base du régime en déclarant « Their inescapable commitment to the defence and promotion of representative democracy and human rights in the region, within the framework of respect for the principles of self-determination and non-intervention⁴⁸. » Ils ont aussi décidé d'accorder une « priorité spéciale » aux actions qui renforcent la représentation démocratique et promeuvent la mise en application et la défense des droits de la personne, entre autres.

Pour institutionnaliser encore plus le principe fondamental du régime, deux autres instruments ont été adoptés par les pays membres de l'OEA. La résolution 1080, qui a elle aussi été adoptée à Santiago, fait appel à l'autorité des ministres des Affaires étrangères de l'hémisphère dans les dix jours suivant un coup d'État ou une quelconque autre interruption des gouvernements élus légitimement. Le Protocole de Washington, adopté en décembre 1992⁴⁹, a permis à l'Assemblée générale de suspendre par un vote des deux tiers l'adhésion d'un régime qui a pris le pouvoir en destituant un gouvernement démocratique⁵⁰.

Il y a ensuite eu la Déclaration de Managua de juin 1993. Celle-ci n'a pas que réaffirmé la « ferme croyance » que la démocratie, la paix et le développement sont inséparables et indivisibles, mais elle a aussi énoncé que la mission de l'OEA ne se restreignait pas à la défense de la démocratie. Sa mission comprend surtout le « travail créatif » pour consolider la démocratie et « prevent and anticipate the very causes of the problems that work against democratic

47. INTER-AMERICAN DIALOGUE, *The Organization of American States : Advancing Democracy, Human Rights, and the Rule of Law*, A Report of the Inter-American Dialogue Commission on the OAS, Washington, D.C., septembre 1994, p. 12.

48. VIRON P. VAKY et HERALDO MUÑOZ, *The Future of the Organization of American States*, New York, The Twentieth Century Fund, 1993, p. 104.

49. Il est entré en vigueur en 1998.

50. INTER-AMERICAN DIALOGUE, *op. cit.*, p. 12.

rule⁵¹ ». Cependant, un fait particulièrement approprié à l'argument amené dans cet article est que, pour la première fois, la Déclaration de Managua a officiellement introduit le principe de base de la subordination des forces armées à l'autorité civile constituée légitimement⁵². Ainsi, elle étendait l'ordre démocratique normatif régional aux relations civilo-militaires.

Les deux premiers Sommets des Amériques, qui se sont tenus à Miami en 1994 et à Santiago en 1998, n'ont pas abordé spécifiquement le sujet des relations civilo-militaires dans la région mais ont enraciné un peu plus le principe de représentation démocratique⁵³. Le régime régional de démocratie appliqué aux relations civilo-militaires a néanmoins pris une ampleur plus considérable avec la première Rencontre des ministres de la Défense des Amériques qui s'est tenue à Williamsburg en Virginie en juillet 1995. Dans ce qui était alors présenté comme étant les « Williamsburg Principles », les gouvernements participants ont réaffirmé leur soutien à l'Engagement de Santiago⁵⁴ concernant la représentation démocratique et ils ont réaffirmé leur engagement au principe de base introduit dans la Déclaration de Managua qui stipule que les forces armées de la région « should be subordinate to democratically controlled authority...⁵⁵ ». Ce principe est suivi et rendu concret par ce qui apparaît clairement être les trois normes régionales qui circonscrivent la conduite des relations civilo-militaires dans la région : 1) « act within the bounds of national Constitutions » ; 2) « respect human rights through training and practice » ; et 3) « increase transparency in defense matters through exchanges of information, through reporting on defence expenditures, and by greater civilian-military dialogue⁵⁶ ». Cependant, hors des Rencontres⁵⁷, il semble que ces normes n'aient été que peu institutionnalisées à l'échelle régionale jusqu'à maintenant.

Cela peut sembler relativement limité en termes de régime de relations civilo-militaires régional. Il doit cependant être vu à la lumière du développement historique du système interaméricain et, en particulier, de l'appré-

51. La Déclaration et les autres documents de l'OEA sont tirés de Viron P. VAKY et Heraldo MUÑOZ, *op. cit.*, p. 111.

52. INTER-AMERICAN DIALOGUE, *op. cit.*, p. 12.

53. Voir par exemple la Declaration of Principles 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 : « We will work through the appropriate bodies of the OAS to strengthen democratic institutions and promote and defend constitutional democratic rule, in accordance with the OAS Charter. We endorse OAS efforts to enhance peace and the democratic, social, and economic stability of the region. »

54. L'Engagement de Santiago de 1991.

55. Les *Principles* se trouvent dans un document dans lequel les débats de la Rencontre de Williamsburg sont résumés. Ce document a été colligé et publié par le ministère de la Défense des États-Unis : <http://www.summit-americas.org/Williamsburg-spanish.htm>. Malheureusement, il semble que de tels documents publics n'ont pas été rédigés à la suite des Rencontres de Bariloche et de Carthagène tenues respectivement en 1996 et en 1998.

56. *Loc. cit.*

57. La quatrième Rencontre des ministres de la Défense des Amériques a eu lieu au Brésil en 2000.

hension extrême qu'avaient les gouvernements latino-américains vis-à-vis de l'hégémonie américaine dans la région et des anciennes manifestations de cette hégémonie. Cela explique leur insistance traditionnelle sur les principes d'autodétermination et de non-intervention.

Le principe réaffirmé à la Rencontre de Williamsburg et les normes qui y ont été énoncées devraient donc être considérés comme un avancement significatif parce qu'ils comprennent l'acceptation des gouvernements participants d'un certain degré d'ingérence de la communauté hémisphérique dans la gestion de leurs relations civilo-militaires. Penchons-nous maintenant sur les pratiques nationales des quatre pays choisis et sur le degré auquel ces pratiques se conforment aux normes régionales.

IV – Analyse comparative

Dans les Amériques, comme il a été précédemment mentionné, l'institutionnalisation des normes démocratiques a véritablement émergé au début de la décennie 1990 et se poursuit encore aujourd'hui. C'est donc entre ces dates, 1990-2000, que devrait normalement correspondre une certaine concordance entre les normes diffusées et un début de changement en ce qui a trait aux pratiques nationales. Pour les quatre régimes présidentiels nous concernant, cette décennie se déroule sous les présidences de Fernando Collor de Mello et de Fernando Henrique Cardoso pour le Brésil, de Carlos Saúl Menem pour l'Argentine, de Carlos Salinas de Gortari et d'Ernesto Zedillo pour le Mexique et de Patricio Aylwin et d'Eduardo Frei au Chili. Il faut admettre que l'analyse des pratiques nationales quant aux relations civilo-militaires de quatre pays durant une décennie, n'est pas une tâche facile. C'est pourquoi certains éléments seront laissés de côté pour aller directement à l'essentiel c'est-à-dire l'assimilation des normes.

L'assimilation des principes et des normes internationales par les régimes politiques nationaux se fait selon différents degrés croissants comme l'expliquent A. P. Cortell et J. W. Davis. Ces degrés vont de la simple déclaration de support de la norme à la ratification d'un traité international et à l'acceptation de la norme jusqu'à son adoption concrète dans les lois ou les actions de l'État⁵⁸. Grâce à cette façon de mesurer le degré d'assimilation des normes, il est possible de déterminer la concordance (ou le parallélisme) entre le principe de subordination des militaires et les trois normes qui en découlent et les pratiques nationales des quatre pays à l'étude. Le but n'est pas d'expliquer le degré plus ou moins grand de concordance ou bien la perméabilité de certains régimes à la diffusion des normes, mais bien de rendre manifeste le parallélisme entre les deux phénomènes.

58. Andrew P. CORTELL et James W. DAVIS Jr., « How do International Institutions Matter ? The Domestic Impact of International Rules and Norms », *International Studies Quarterly*, vol. 40, n° 4, décembre 1996, pp. 451-458.

Pour ce faire, il suffit de se demander pour chacune des normes dans quelle mesure les gouvernements nationaux les ont assimilées durant la décennie 1990. S'agit-il d'une simple déclaration de support à la norme, s'agit-il de ratifier un accord international ou régional au sujet de la norme ou bien s'agit-il d'initiatives gouvernementales concrètes visant la conformité entre les pratiques nationales et les normes et principes ? Plus précisément, en vertu des trois normes énoncées ci-haut, plusieurs questions guideront cette analyse : 1) Les militaires ont-ils respecté les règles constitutionnelles nationales et les gouvernements ont-ils adopté des modifications constitutionnelles visant un meilleur contrôle des forces armées ? 2) Y a-t-il eu une diminution des violations des droits humains de la part de militaires en service au cours de la décennie ? Les États ont-ils signé et ratifié des accords régionaux ou internationaux quant au respect des droits humains ? 3) En général, est-ce que les normes se reflètent par une plus grande transparence en matière de défense ? De plus, y a-t-il eu des mesures adoptées pour accroître la transparence au moyen d'un plus grand échange d'informations, de rapports sur les dépenses en matière de défense et d'un plus grand dialogue civilo-militaire ?

En plus d'orienter la recherche, ces trois questions donnent l'occasion de mieux préciser le contenu des normes de relations civilo-militaires et du principe de subordination des armées qui est très peu explicite dans les documents finaux signés à Williamsburg. Ainsi, dans cette recherche, nous comprenons les trois normes émises à l'échelle des Amériques comme suit : La première norme concerne les règles et lois constitutionnelles qui régissent et encadrent la mission des forces armées. Celles-ci déterminent les limites légales que les militaires ne peuvent franchir mais déterminent aussi qui dirige les forces armées et quelle est la latitude décisionnelle des dirigeants. La seconde norme fait appel à une problématique tout autre. Il s'agit de la violation des droits humains par les militaires durant les régimes autoritaires ou après, mais aussi des procès et des jugements sur les crimes commis durant ces périodes de dictature entamés par les gouvernements démocratiques. Il faut ajouter aussi les efforts des gouvernements démocratiques pour arrêter ces violations, ou à tout le moins réduire leur ampleur, par la ratification de traités internationaux ou régionaux. La troisième norme correspond à la transparence dans la formulation et l'adoption des budgets des forces armées ainsi que la supervision des activités militaires devant les chambres législatives respectives. Avec cette norme sont soulevées toutes les questions d'imputabilité des militaires devant les gouvernements démocratiques.

A — Le respect des règles constitutionnelles

Pour l'ensemble des quatre pays, il est possible d'affirmer, qu'en règle générale, les militaires, depuis le début de la décennie 1990, ont respecté les lois constitutionnelles respectives qui régissent leur institution. En fait, depuis dix ans, il n'y a pas eu de coups d'État réussis en ces quatre pays et il semble bien que les principes de la gouverne démocratique s'y implantent de plus en plus.

Deux raisons peuvent être invoquées pour soutenir cette affirmation. D'un point de vue pessimiste, la première raison veut que les règles constitutionnelles concernant les forces armées soient souples et permissives et que de ce fait, leur respect ne pose pas véritablement de problème aux militaires⁵⁹. Par exemple, la constitution du Mexique est relativement muette quant aux forces armées et leur utilisation est laissée à la discrétion du président. En fait, les forces armées sont uniquement mentionnées à l'article 73 xiv sur leur financement et entretien et à l'article 89 iv à viii à propos des pouvoirs du président. Outre un pouvoir de nomination des officiers supérieurs, ce dernier peut disposer des forces armées pour la sécurité interne et pour la défense du pays tout comme il peut déclarer la guerre. Le reste de la constitution ne parle aucunement de l'organisation ou du rôle des forces armées au Mexique. Même si de 1988 à 1994 plusieurs amendements constitutionnels ont été apportés à l'article 89, aucun ne concernait les droits et pouvoirs présidentiels mentionnés ci-haut⁶⁰. Il faut donc conclure que les règles constitutionnelles sont très peu contraignantes au Mexique pour les forces armées.

De plus, il faut être bien conscient que les gouvernements démocratiques nouvellement élus évitent les initiatives qui pourraient provoquer un coup d'État. Ainsi, la deuxième raison invoque le fait que les autorités civiles aient donc réussi à gérer les relations civilo-militaires sans créer de tensions importantes et que de ce fait, les militaires n'ont pas eu d'affrontements majeurs qui pourraient justifier une quelconque intervention en politique qui soit légitime. En outre, les plus graves accusations perçues par les militaires concernent leur responsabilité dans la violation des droits humains durant les différents régimes autoritaires. À cet égard, les réactions typiques aux compressions budgétaires, aux poursuites en matière de droits humains ou aux commissions d'enquêtes sur les meurtres à caractère politique et les disparitions se sont faites soit par des révoltes de caserne et d'insubordinations mineures (Argentine 1992), des manifestations de force (Chili 1990 et 1993) ou encore par des tractations en coulisses (Brésil 1990-1992).

Hormis, le respect des règles constitutionnelles, il y a un autre aspect important à analyser quant à cette première norme de relations civilo-militaires. Il s'agit des initiatives gouvernementales visant un meilleur contrôle des militaires au moyen d'un resserrement de leur latitude constitutionnelle. Il est permis d'affirmer que l'élaboration de ce genre d'initiatives et leur application concrète en termes d'amendements constitutionnels reflètent un dépassement de la norme énoncée à Williamsburg. Mais qu'en est-il réellement ?

59. Brian LOVEMAN, « 'Protected Democracies' and Military Guardianship : Political Transitions in Latin America, 1978-1993 », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, n° 2, été 1994, pp. 122-138.

60. « Mexico Supplement », June 1998 in Gisbert H. FLANZ (dir.), *Constitutions of the Countries of the World ; A Series of Updated Texts, Constitutional Chronologies and Annotated Bibliographies*, New York, Oceana Publications, 1971-1999.

Les nombreuses réformes constitutionnelles au Brésil entre 1990 et 2000 démontrent que l'encadrement démocratique des militaires à travers elles se fait graduellement au cours de la décennie. Ce gradualisme des initiatives constitutionnelles s'explique par le fait que, historiquement, les militaires sont surreprésentés dans le système politique. Avant les réformes, cette situation se reflétait dans le rôle qui leur était concédé par la constitution. Celle-ci offrait aux militaires une grande latitude décisionnelle sans qu'ils soient soumis à une supervision réelle. De plus, la présence de militaires en fonction au cabinet ministériel était un autre indice du poids politique de ces derniers en tant qu'institution au Brésil. Après la transition vers un régime démocratique en 1985, le cabinet ministériel comprenait six ministères occupés par des militaires en fonction. Il s'agissait du ministère de la Marine, du ministère de l'Aviation, du ministère des Forces armées terrestres, du chef du cabinet militaire, du chef de la SNI (Serviço Nacional de Informações) et du chef du personnel général des forces armées. En vérité, avant 1999, il n'y a jamais eu de ministre de la Défense au Brésil. En 1991, le président Collor a réduit le nombre de ces ministres à trois qui sont respectivement devenu ministre de leur propre secteur de service : l'armée, l'aviation et la marine⁶¹.

En réalité, au Brésil, les initiatives civiles se sont faites tous azimuts. Par exemple, il y a eu la restructuration des services de renseignements, la diversification des missions des forces armées par le gouvernement civil, la réduction du nombre de ministres militaires au sein du cabinet ministériel ou bien le réaménagement du Conseil de sécurité en 1990⁶². Mais sur le plan strictement constitutionnel, les amendements constitutionnels de 1998 et de 1999 sont les plus intéressants. L'article 61 §1 de la constitution énonce les pouvoirs législatifs exclusifs du président de la République et l'amendement constitutionnel n° 18 du 15 février 1998 (article 3) donne le pouvoir au président, à l'article f, sur les nominations, les promotions, les compensations, sur les réformes et transferts des militaires. Dans la section II de la Constitution, l'article 84 sur les pouvoirs du Président confie à ce dernier le pouvoir de nommer les commandants-en-chef de l'armée, de la marine et l'aviation grâce à l'amendement constitutionnel n° 23 du 2 septembre 1999. Cet amendement est d'autant plus important qu'il consacre le rôle du ministre de la Défense au sein du Conseil de défense nationale⁶³. Enfin, l'élément le plus déterminant se retrouve au chapitre II de la Constitution, chapitre qui concerne les forces armées. L'amendement constitutionnel n° 18 du 15 février 1998 (article 4) stipule que : « while in active service, military servicemen may not be affiliated

61. Wendy HUNTER, « Politicians against Soldiers : Contesting the Military in Postauthoritarian Brazil », *Comparative Politics*, vol. 27, n° 4, juillet 1995, pp. 426-433 ; Wendy HUNTER, *State and Soldier in Latin America, Redefining the Military's Role in Argentina, Brazil, and Chile*, Washington, DC, United States Institute of Peace, Peaceworks n° 10, 1996, p. 22.

62. Patrice FRANKO, « DeFacto Militarization : Budget-Driven Downsizing in Latin America », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, n° 1, printemps 1994, pp. 50-51.

63. À l'article 91, sous-section II, partie v.

with political parties⁶⁴ ». Cet amendement lourd de sens démontre bien la volonté d'exclure explicitement un retour des militaires en politique.

Issus d'un contexte complètement différent de celui du Brésil, les gouvernements post-transitionnels au Chili adoptent eux aussi une stratégie graduelle visant à démanteler l'héritage constitutionnel autoritaire et les institutions de la « démocratie protégée » léguées par le régime de Pinochet lors de la transition démocratique⁶⁵. D'ailleurs, la constitution adoptée en 1980, sous Pinochet, affirme que les militaires sont les garants du système démocratique et que leurs prérogatives sont protégées par la codification sur les statuts constitutionnels garantis. En réalité, cette constitution donne aux militaires un rôle politique tutélaire c'est-à-dire qu'ils deviennent les garants de l'ordre institutionnel du pays. C'est donc à une tâche de réforme et de réduction de l'autonomie des militaires que s'est attelé le gouvernement de Patricio Aylwin. En résumé, sur le plan constitutionnel, les principales initiatives se concentraient autour de deux thèmes : les promotions/révocations et le Conseil de sécurité nationale.

Alors que le président utilisait son veto constitutionnel pour bloquer la promotion d'officiers politiquement ambitieux ou impliqués dans des transactions financières douteuses, il a été incapable de regagner la prérogative constitutionnelle présidentielle de démettre de leur fonction les commandants-en-chef des forces armées. À trois reprises, ses amendements constitutionnels ont échoué à la suite du veto des membres de la droite au Congrès chilien⁶⁶. En revanche, les réformes ont réussi du côté de la composition et des fonctions du Conseil de sécurité nationale. Ce dernier devient un organisme paritaire où siège un nombre égal de civils et de militaires⁶⁷. Qui plus est, de par les nouveaux statuts constitutionnels du Conseil, les membres en uniforme y siégeant ont toujours besoin au moins d'un vote d'un membre civil pour que leur proposition soit adoptée⁶⁸. Mais le plus important est l'amendement touchant la fonction principale du conseil qui passe de « représenter son opinion » à « faire connaître son opinion » et ce, à un nombre plus restreint d'organes politiques qu'auparavant soit la Présidence, le Congrès et le Tribunal constitutionnel. Ce petit changement porte à conséquence puisque de nombreux constitutionnalistes chiliens percevaient la possibilité que, dans la version antérieure, les militaires se gardaient un droit d'intervention en politique après la transition démocratique⁶⁹.

64. Feith S. ROSENN, « Federative Republic of Brazil », Booklet 1, février 2000, in G. H. FLANZ (dir.), *op. cit.*

65. Mark ENSALACO, « In with the New, Out with the Old? The Democratising Impact of Constitutional Reform in Chile », *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, Part 2, mai 1994, p. 423.

66. Wendy HUNTER, « Negotiating Civil-Military Relations in Post-Authoritarian Argentina and Chile », *International Studies Quarterly*, vol. 42, 1998, p. 310.

67. Article 44 de la Loi n° 18.825, *Diario Oficial*, 17 août 1989.

68. Article 45 de la Loi n° 18.825, *Diario Oficial*, 17 août 1989.

69. Article 46 de la Loi n° 18.825, *Diario Oficial*, 17 août 1989 ; M. ENSALACO, *op. cit.*, p. 424.

Avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement d'Eduardo Frei en 1994 la volonté de réduire le pouvoir des militaires dans un régime démocratique demeurerait présente. Ainsi, un ensemble de projets de réformes constitutionnelles a été envoyé en 1995 au Congrès chilien. Ces réformes visaient la réduction d'une partie des privilèges alloués aux militaires lors de la transition démocratique et déjà inscrits dans la Constitution de 1980. Elles concernent principalement la restauration du pouvoir présidentiel de mise à la retraite, de transfert et de nomination des officiers en service, ainsi que la réduction du pouvoir du Conseil national de sécurité et du tribunal constitutionnel. Jusqu'à maintenant, aucune de ces réformes n'a été entérinée par le Congrès chilien⁷⁰.

Enfin, il y a également eu quelques réformes démocratiques en Argentine telles que la création du Council for the Consolidation of Democracy en 1985. Toutefois, il ne semble pas nécessaire d'aller plus en profondeur sur ce sujet car ces réformes sont antérieures à l'énoncé et à l'institutionnalisation de normes régionales et elles n'entrent pas dans la période à l'étude. Par contre, le cas de l'Argentine est intéressant sous un autre aspect car les principaux changements de la décennie 1990 relevaient davantage des droits humains que du resserrement des règles constitutionnelles encadrant les activités des militaires.

B — Le respect des droits humains

Il est difficile d'aborder la question du respect des droits humains et de relations civilo-militaires en Amérique latine sans discuter des débats autour des différentes lois d'amnistie dont se sont autogratiifiés les régimes autoritaires. Au cours de la décennie 1990, la contestation de ces lois a créé de nombreuses tensions entre les responsables élus démocratiquement et les militaires. Wendy Hunter résume bien l'essence du problème : « [...] while democratically elected governments are motivated to contest the armed forces over human rights abuses and to reduce their power and privilege, there is a limit to the cost they are willing to incur to achieve these goals⁷¹. » Ce coût n'est nul autre que la survie du régime démocratique en consolidation. L'exemple de l'Argentine le démontre bien. Il est possible d'affirmer que les militaires argentins, au pouvoir de 1976 à 1983, ont péché par la mesure. Il suffit de penser à la fermeté avec laquelle ils ont appliqué leur doctrine de sécurité nationale à l'ensemble de la société⁷². Cette doctrine impliquait plus que « l'élimination » de dirigeants indésirables mais bien un vaste programme politique et socio-économique visant le remodelage de la société argentine⁷³. Après l'échec de cette initiative politique de l'institution militaire et la vague de redémocratisation des régimes autoritaires partout dans le monde et surtout en Amérique latine,

70. « Carabinero Chief Stange Bows out », *Latin American Weekly Report*, 19 octobre 1995, p. 478 ; et W. HUNTER, « Negotiating... », *op. cit.*, p. 313.

71. *Ibid.*, p. 297.

72. P. W. ZAGORSKI, *op. cit.*, p. 86.

73. Deborah L. NORDEN, « The Transformation of Argentine Society », in R. L. MILLETT et M. GOLD-BISS, *op. cit.*, p. 244.

les militaires argentins n'eurent d'autre choix que de céder la gouverne à un pouvoir civil et démocratiquement élu. Ainsi, depuis 1983, les gouvernements civils qui se sont succédé ont attaché beaucoup d'importance à diminuer radicalement les prérogatives des militaires au moyen d'une restructuration des forces armées⁷⁴, d'une nouvelle loi sur la défense nationale votée en 1988⁷⁵ et surtout par la création de la Commission nationale sur la disparition de personnes⁷⁶. Dans l'ensemble, il est vraisemblable d'affirmer que les gouvernements civils argentins ont réussi leur tâche⁷⁷. Cependant, les militaires détiennent encore un pouvoir officieux puisque le gouvernement de Carlos Menem, sous la pression de ces derniers, a absous tous les officiers reconnus coupables de violation des droits humains sous le régime autoritaire (1976 à 1983) avec le Décret 1002 en 1989 et en 1990⁷⁸.

Toutefois, ce pardon en début de mandat n'a pas empêché le gouvernement de Carlos Menem de poursuivre les initiatives entreprises par Alfonsín pour développer l'État de droit et le respect des droits humains en Argentine. En plus du fait que le gouvernement Alfonsín ait ratifié de nombreux traités internationaux sur les droits humains⁷⁹, les réformes constitutionnelles de 1994 ont mis dix déclarations ou traités internationaux protégeant les droits humains au même niveau que les statuts de la Constitution⁸⁰. Cette « constitutionnalisation » des droits humains en Argentine s'explique facilement par les indescriptibles violations de ces droits qu'a connues ce pays durant la junte militaire du *Proceso* de 1976 à 1982⁸¹. En ce qui a trait aux traités régionaux et internationaux concernant les droits humains, le cas de l'Argentine est l'un des plus extrêmes par rapport aux autres cas à l'étude. D'ailleurs, le Chili, le Mexique et le Brésil adhèrent aussi, mais de façon différente qu'en Argentine,

74. Par une réduction des troupes estimée à plus de la moitié, c'est-à-dire de 800 000 membres à près de 300 000 ou 400 000 après la restructuration. Paul W. ZAGORSKI, « Civil-Military Relations and Argentine Democracy : The Armed Forces under the Menem Government », *Armed Forces & Society*, vol. 20, n° 3, printemps 1994, p. 428.

75. Celle-ci stipule que les militaires doivent exclusivement se consacrer à des questions de défense extérieure. Elle indique de plus, à l'article 15, que les questions relatives à la politique interne ne doivent en aucune circonstance se retrouver à l'agenda de l'état-major. CONGRESO ARGENTINO, *Anales de Legislación Argentina*, Buenos Aires, Congreso Argentino, 1988, p. 1427.

76. COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS, *Nunca Mas : Informe de la Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas*, Buenos Aires, 1986.

77. W. HUNTER, « Negotiating... », *op. cit.*, p. 304.

78. E. GROISMAN (dir.), *El Derecho en la Transición de la Dictadura a la Democracia : La Experiencia en América Latina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1990, pp 40-53 ; et Jonathan M. MILLER, « Argentina, Introductory Notes : Constitutional History and Political Background », dans G. H. FLANZ (dir.), *op. cit.*

79. Tel que, par exemple, le *International Covenant on Civil and Political Rights* ou encore l'*American Convention on Human Rights*.

80. J. M. MILLER, *op. cit.* L'article 75 section 22 de la Constitution de l'Argentine mentionne : « The following [international instruments], under the conditions under which they are in force, stand at the same level as the Constitution, [...] ».

81. Patricia MARCHAK, (en coll. avec William Marchak), *God's Assassins, State Terrorism in Argentina in the 1970s*, Montréal/Kingston, McGill/Queen's University Press, 1999, 393 p.

à des conventions internationales sur les droits humains qui ne seront pas abordées dans ce texte.

Cependant, il est justifié de se demander si l'ensemble de ces initiatives (constitutionnelles ou simplement législatives) ont eu une quelconque répercussion quant à la diminution des violations des droits humains par les militaires en service ou toutes autres forces de maintien de l'ordre. À vrai dire, pour l'ensemble des pays qui nous concerne, le retour à la démocratie ne signifie pas automatiquement respect des droits humains. D'ailleurs, bien que pour l'ensemble de la région le *Annual Survey of Freedom Country Ratings 1972-73 to 1999-00* de Freedom House indique que les quatre pays qui nous intéressent sont libres (Argentine et Chili) ou partiellement libres (Brésil et Mexique)⁸², force est d'admettre qu'à des degrés différents, il existe encore de très nombreuses violations des droits humains entre 1990 et 2000.

En réalité, durant cette décennie, les gouvernements démocratiques ont démontré leur difficulté à remplir leur obligation à garantir à la fois la sécurité publique et le respect des droits humains les plus élémentaires⁸³. À preuve, en décembre 1997, la Inter-American Commission on Human Rights a publié un rapport accablant à propos du Brésil. Ce rapport disait qu'il existe au Brésil : « [a] wide gap between the constitutional, legislative and institutional structures that have been set up to defend human rights and the persistent abuses and absence of practical guarantees to uphold these rights in certain areas of society and the country⁸⁴ ». En juin 1997, le Comité des Nations Unies contre la torture concluait son rapport sur le Mexique en mentionnant que la torture continue d'y être pratiquée systématiquement⁸⁵. À l'instar des pays précédents, plusieurs exemples peuvent être apportés pour démontrer qu'en Argentine et au Chili, il n'y a apparemment pas eu de diminutions significatives des violations des droits humains entre 1990 et 2000. Faut-il conclure à l'imperméabilité des pays à propos de cette norme ?

C — Accroissement de la transparence en matière de défense

Mais avant de conclure trop rapidement sur l'imperméabilité des pays à certaines normes, il faut regarder les normes de relations civilo-militaires concernant la transparence en matière de défense et de sécurité. Il va sans dire que la transparence en matière de défense, et tout ce qui en découle, englobe de larges aspects des relations civilo-militaires qu'il est plus difficile de circonscrire que les deux normes précédentes. Alors la question se pose : que

82. FREEDOM HOUSE, *Annual Survey of Freedom Country Ratings 1972-73 to 1999-00*, <http://www.freedomhouse.org/ratings>.

83. HUMAN RIGHTS WATCH, *World Report 2000, Americas Overview*, <http://www.hrw.org/wr2k/americas.htm>.

84. Cité dans AMNESTY INTERNATIONAL, *Annual Report 1998 (Americas, Brasil)*, <http://www.amnesty.org/ailib/aireport/ar98/amr19.htm>.

85. Cité dans AMNESTY INTERNATIONAL, *Annual Report 1998 (Americas, Mexico)*, <http://www.amnesty.org/ailib/aireport/ar98/amr41.htm>.

regarder exactement pour discerner des changements dans les pratiques nationales en regard de la transparence en matière de défense et de sécurité ? Sans prétendre offrir une réponse complète à cette question, il semble bien que le recours aux différentes lois adoptées sur la sécurité nationale et les discours présidentiels seront très utiles afin d'accomplir cette tâche. Cela est d'autant plus vrai que le Brésil (1996) et le Mexique (1995) ont modifié leur législation régissant la sécurité nationale et la doctrine de leurs forces armées respectives durant la décennie alors que l'Argentine et le Chili offrent deux exemples contradictoires à propos de la transparence budgétaire en matière de défense.

Chose certaine, le Mexique vit depuis 1990 une tendance à double sens qui a été maintes fois remarquée dans la littérature. Il s'agit du développement croissant de l'implication des forces armées dans des domaines de compétence civile (lutte en matière de drogues, maintien de l'ordre...) alors que dans l'autre sens, il se produit une forte militarisation de la police. Cette tendance est surtout observable depuis la crise du Chiapas où l'armée a très mal performé⁸⁶ et depuis que le gouvernement a décidé de lutter contre la corruption et l'indiscipline dans les corps de police et ce, surtout dans la capitale.

C'est donc dans ce contexte que le président Salinas introduit en 1995 la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Law of the National System of Public Security)⁸⁷. En bref, les buts de cette nouvelle législation se résument en la fusion de la sécurité de l'État et de la sécurité des individus dans la politique officielle de sécurité nationale. Cela se traduit par différentes mesures qui se concrétisent surtout avec l'adoption du Plan national de développement : 1995-2000 (Plan Nacional de Desarrollo : 1995-2000) qui consacre la fusion grandissante entre les forces armées et les structures de sécurité publique du pays⁸⁸. Dans cette foulée, le Consejo Nacional de Seguridad (Cosena) est créé pour améliorer la coordination entre plusieurs branches du gouvernement dont des unités des forces armées, du ministère des Transports et des Communications, du ministère de l'Intérieur et du Procureur général. Ainsi, l'adoption de cette nouvelle structure en matière de sécurité se reflète chez les militaires par un accroissement de leurs tâches et de leurs responsabilités qui rend légitime et nécessaire une augmentation du budget de l'institution armée. Cette augmentation du budget ne fait que suivre une tendance amorcée dès les années 1980⁸⁹.

Néanmoins, la transparence en matière de défense au Mexique demeure incertaine et hésitante tout comme l'adhésion du pays à la norme régionale.

86. Tod ROBBERTSON, « Mexican Army Short of Funds and Combat Experience », *The Washington Post*, 19 janvier 1994, p. A21.

87. James F. ROCHLIN, *Redefining Mexican « Security », Society, State, and Region Under NAFTA*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 165.

88. GOUVERNEMENT DU MEXIQUE, *Plan Nacional de Desarrollo : 1995-2000*, p. 10 ; Graham H. TURBIVILLE JR., *Law Enforcement and the Mexican Armed Forces : New Internal Security Missions Challenge the Military*, Fort Leavenworth, Foreign Military Studies Office, 1997.

89. M. SERRANO, *op. cit.*, pp. 439-440.

Les politiques et budgets de défense sont soumis seulement à une faible supervision du législatif. D'ailleurs, Mónica Serrano remarque que : « In this respect it is interesting to note that in Mexico many of the practices that normally provide democratic states with additional regulating mechanisms, such as legislative hearings on defence matters (including budgets), are still lacking. This could be attributed to two main factors : 1) the weakness of the legislature itself, and 2) low defence budgets that stand in contrast to those of other Latin American states⁹⁰. » Le deuxième facteur ne nous concerne guère puisqu'en démocratie libérale, peu importe la taille de l'institution armée, ses budgets doivent normalement recevoir la supervision puis l'approbation du corps législatif.

Enfin, il est paradoxal d'observer que la nouvelle politique de sécurité nationale se fait parfois au détriment du respect des droits humains. En effet, celle-ci permet aux forces de l'ordre l'écoute téléphonique avec approbation judiciaire, les arrestations sans mandat d'arrêt durant des circonstances spéciales alors que le gouvernement peut librement accéder à des systèmes informatiques privés et initier des enquêtes sur la foi d'informations anonymes⁹¹.

L'implication des forces armées dans le maintien de l'ordre n'est pas chose nouvelle au Brésil durant les années 1990. Par contre, ce qui y est frappant ce sont les nouvelles formes et l'ampleur que prennent les interventions militaires internes au cours de la dernière décennie. En fait, les militaires sont de plus en plus utilisés comme des briseurs de grève. Il suffit de penser à l'occupation militaire de Brasília pour mettre fin à une grève de la police fédérale en 1994 ou encore à l'occupation par l'armée de quatre raffineries Petrobrás en 1995 pour mettre un terme à une grève nationale des travailleurs du pétrole. Bien entendu, cela pose problème pour l'amélioration du dialogue civilo-militaire. Il se produit la même chose du côté de la transparence en matière de défense et de l'imputabilité des militaires auprès des élus civils. L'opération militaire de maintien de l'ordre public Rio I de 1994 offre une bonne illustration à cet égard. Les buts de cette opération étaient de restaurer l'ordre public à Rio de Janeiro et de rendre la ville sécuritaire. L'opération s'est déroulée selon la doctrine, les méthodes et les procédures militaires sans aucune supervision civile et sans qu'aucun des soldats accusés de violation des droits humains ne soient punis subséquemment. Encore aujourd'hui, les coûts de cette opération demeurent inconnus⁹².

Malgré cette situation, la volonté d'améliorer le dialogue civilo-militaire est bien présente. Le président Cardoso est éloquent à ce sujet. « I still want to say that the armed forces are responsible for an important part of Brazilian scientific production and that today's civil-military dialogue is democratic. Therefore, our concerns should be about broadening creative abilities and

90. *Ibid.*, p. 440, note 47.

91. J. F. ROCHLIN, *op. cit.*, p. 166.

92. Jorge ZAVERUCHA, « Fragile Democracy and the Militarization of Public Safety in Brazil », *Latin American Perspectives*, vol. 27, n° 3, mai 2000.

increasingly integrating the military into the civilian research fields⁹³. » Mais comment cette volonté s'est-elle matérialisée au cours de son mandat ?

Ainsi, à l'instar du Mexique, le Brésil s'est doté d'une nouvelle loi sur la sécurité et la défense nationale communément appelée PDN⁹⁴. E. Rizzo de Oliveira mentionne que lors de la formulation de cette nouvelle loi, il y avait une volonté marquée de la branche exécutive de vouloir mieux diriger les forces armées alors que la branche législative est demeurée apathique à ce sujet. Cela est manifeste dans la division des tâches accordée à chacune des branches, l'exécutif formule et applique la loi sur la défense nationale alors que le législatif l'évalue et la supervise à peine⁹⁵ même si la loi stipule, entre autres, que les besoins de défense du pays doivent être ajustés à la disponibilité des ressources nationales, ressources préalablement approuvées par le Congrès (section 1,7). Plus loin, dans l'évaluation de la situation internationale, la loi explique que le Brésil, au cours des dernières années, a démontré sa détermination à vivre en paix et en harmonie en accord avec les principes et les normes du droit international (section 2,13). Si bien que cette détermination se reflète dans les objectifs de la loi. En effet puisque le deuxième objectif de la loi indique que celle-ci doit garantir l'État de droit et les institutions démocratiques au pays (section 3,3). Enfin, dans les directives émises par la loi, il est clair que le rôle des forces armées est de soutenir l'intégration nationale et la défense civile en harmonie avec leur mission constitutionnelle (section 5,1 i). Quoi qu'il en soit, il faut se questionner à savoir si cette nouvelle loi et ces objectifs réussiront dans l'avenir à modifier le comportement politique des forces armées brésiliennes. Ces dernières sont reconnues comme étant un groupe de pression légitime dont l'influence va de la formulation des politiques au sein de l'exécutif jusque dans les chambres législatives ou judiciaires⁹⁶.

Au Chili, les forces armées demeurent une institution forte par rapport aux autres cas à l'étude. La transition démocratique contrôlée en grande partie par Pinochet a eu un impact considérable sur les relations entre l'État et les forces armées de ce pays⁹⁷. En fait, cette dernière institution conserve encore aujourd'hui une grande part de son autonomie administrative et budgétaire

93. Fernando Henrique CARDOSO, *Statement for the Ceremony Introducing New General Officers*, Planalto Palace, Brasília, 14 août 1996. Cité dans Eliézer RIZZO DE OLIVEIRA, « Brazilian National Defense Policy and Civil-Military Relations in the Governemnt of President Fernando Henrique Cardoso », in Donald E. SCHULZ (dir.), *The Role of the Armed Forces in the Americas : Civil-Military Relations for the 21st Century*, Conference Report, avril 1998, p. 63, <http://carlisle-www.army.mil/usassi>.

94. « Military & Diplomacy, Bringing Defence Thinking up to Date, Drug Traffickers, not Argentina, Seen as the Enemy », *Latin American Weekly Report*, 21 novembre 1996, pp. 532-533. La politique est disponible en anglais sur le site <http://www.planalto.gov.br/secom/colecao/Poli.htm>.

95. E. RIZZO DE OLIVEIRA, *op. cit.*, pp. 31-42.

96. J. R. M. FILHO et Daniel ZIRKER, « The Brazilian Military and the New World Order », *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 24, n° 1, été 1995, p. 33.

97. Juan J. LINZ et Alfred STEPAN, *Problems of Democratic Transitions and Consolidations*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 205-210.

alors qu'elle n'est soumise qu'à peu de supervision de la part du ministère de la Défense et du Congrès chilien. Cela est d'autant plus vrai que le nouveau président du pays, Ricardo Lagos, manifestait récemment l'intention de changer la loi pour obtenir le contrôle du budget des forces armées à défaut de pouvoir mettre à la retraite ses commandants⁹⁸. Si bien qu'il faut conclure, à l'instar de Ensalaco, qu'une troisième vague de réformes constitutionnelles semble essentielle pour atteindre un contrôle civil des forces armées chiliennes car leur très grande autonomie met en péril la consolidation démocratique de ce pays⁹⁹.

Du côté budgétaire, la situation est tout à fait le contraire en Argentine. Comme le dit D. Pion-Berlin : « In Argentina [...] budgeting is lodged within the executive branch, and more specifically within the ministry of the economy. While decisions there are subject to congressional approval, the legislative oversight is weak, and approval of executive requests almost certain¹⁰⁰. » Il ajoute, en aparté, que « By contrast, defense and internal security laws are written in congressional chambers, not at military quarters or at the ministry of defense¹⁰¹. » En fait, la formulation du budget militaire est complètement isolée du reste de l'exécutif car celle-ci se fait uniquement à l'intérieur du ministère de l'Économie dans le but de protéger les décideurs de l'influence des militaires. Il est donc possible de conclure qu'il y a certes un contrôle civil exercé sur les budgets militaires mais ce contrôle se fait en partie au détriment de la transparence.

Conclusion

À part quelques éléments de la théorie structurelle de Desch, la littérature spécialisée sur le sujet n'a pas encore exploré en détail le lien analytique possible entre un ordre normatif international émergent et les pratiques nationales en matière de relations civilo-militaires. À travers ce texte, nous avons voulu apporter une contribution originale à l'étude des relations civilo-militaires dans les Amériques en privilégiant une stratégie de recherche peu explorée jusqu'ici. Nous avons cherché en effet à évaluer la concordance entre les pratiques nationales de quatre pays et trois normes régionales découlant du principe général de la subordination des forces armées aux institutions politiques tel qu'énoncé dès 1993 à Managua, dans le cadre des activités de l'OEA, et plus spécifiquement à Williamsburg en 1995.

À la lumière de cette recherche, il est possible de conclure qu'il y a présence d'un parallélisme entre la diffusion de normes de relations civilo-

98. « Bringing Chile's Army to Heel », *The Economist*, 27 mai-2 juin 2000, p. 40.

99. Mark ENSALACO, « Military Prerogatives and the Stalemate of Chilean Civil-Military Relations », *Armed Forces and Society*, vol. 21, n° 2, hiver 1995, p. 266.

100. David PION-BERLIN, « The Limits to Military Power : Institutions and Defense Budgeting in Democratic Argentina », *Studies in Comparative International Development*, vol. 33, n° 1, printemps 1998, p. 99.

101. *Ibid.*, p. 112, note 3.

militaires dans les Amériques et les changements en ce qui a trait aux différentes pratiques nationales à ce sujet. D'un point de vue historique, les multiples exemples apportés au cours du texte démontrent bien l'ampleur de ces changements au cours des dernières années¹⁰². D'ailleurs, il est de plus en plus manifeste que dans les Amériques la société civile demande une plus grande transparence et une plus grande imputabilité dans la gestion de l'État et des gouvernements, ce qui implique également la gestion des affaires militaires¹⁰³. Tout comme les différents gouvernements démocratiques font des efforts réels pour inculquer le principe de la subordination des forces armées aux autorités démocratiquement élus à la fois aux militaires et à l'ensemble de la société.

Il y a certes un parallélisme entre les deux phénomènes observés à l'échelle des Amériques, mais qu'en est-il exactement de l'adhésion des quatre États à l'étude au principe et aux normes régionales de relations civilo-militaires ? En reprenant de manière systématique les degrés d'adhésion aux normes développés par Cortell et Davis mentionnés ci-haut, il est manifeste que les quatre pays adhèrent au principe de subordination des armées. Les quatre gouvernements démontrent une volonté et entreprennent des actions pour atteindre une certaine conformité avec ce principe. Donc, en ce qui a trait au principe, il nous est permis de conclure que les quatre États atteignent le troisième degré c'est-à-dire l'adoption concrète de la norme ou du principe dans les lois ou les actions de l'État.

À l'instar de la subordination des militaires aux responsables civils élus démocratiquement qui devient un principe à respecter pour l'ensemble de la région¹⁰⁴, il est possible de conclure que le premier échelon d'adhésion, c'est-à-dire une déclaration de support de la norme, est atteint par les quatre pays et ce pour l'ensemble des trois normes dont il est ici question. Cela se justifie par le fait que les quatre États à l'étude ont signé le protocole de Cartagena en 1985 et le document de Williamsburg en 1995 ce qui constitue une évidente déclaration de support au principe et aux trois normes de relations civilo-militaires (voir le Tableau 1 ci-après). Cependant, des nuances doivent être apportées à cette évaluation optimiste selon nous valable pour l'ensemble de la région. De nombreux progrès restent à faire car l'implantation et l'assimilation des normes de relations civilo-militaires demeurent inégales pour les pays de la région.

Force nous est de constater que l'assimilation en tant que telle des trois normes (les degrés 2 et 3 de l'échelle de Cortell et Davis) analysées au cours de cette recherche donne des résultats inégaux pour les quatre États. Plus spécifiquement, pour ce qui est du respect des règles constitutionnelles, des

102. Rizzo de Oliveira affirme d'ailleurs que « [i]n the last seven years, the Brazilian political system has contributed more to the subordination of the military to civilian authority than in all of the more than 100 years of the Republic's history (...) ». E. RIZZO DE OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 36.

103. J. J. LINZ et A. STEPAN, *op. cit.*, p. 221.

104. J. RIAL, *op. cit.*, p. 57, arrive aux mêmes conclusions à ce sujet.

droits humains et de la transparence, l'Argentine offre un exemple marquant par rapport aux autres cas. En fait, l'Argentine a à la fois ratifié des traités internationaux ou régionaux relatifs aux droits humains et a adopté la norme au moyen d'amendements constitutionnels et de pratiques visant la conformité avec cette norme. Il est même admissible de dire que l'Argentine est un cas qui dépasse largement la norme du respect des règles constitutionnelles.

Tableau 1
Degré d'adhésion de quatre pays aux trois normes de relations
civilo-militaires dans les Amériques

	Respect des règles constitutionnelles	Respect des droits humains	Transparence
Argentine	Déclaration, Acceptation, Adoption	Déclaration, Acceptation, Adoption	Déclaration, Acceptation, Adoption
Brésil	Déclaration, Acceptation, Adoption	Déclaration, Acceptation	Déclaration, Acceptation, Adoption
Chili	Déclaration, Acceptation, Adoption	Déclaration, Acceptation	Déclaration
Mexique	Déclaration	Déclaration, Acceptation	Déclaration, Acceptation

Légende de l'échelle de Cortell et Davis* :

- 1) Simple déclaration de support de la norme ;
- 2) Ratification d'un traité international et acceptation de la norme ;
- 3) Adoption concrète de la norme dans les lois ou les actions de l'État.

Au Chili la situation est différente. Tout au long de la décennie, il y a une volonté claire de modifier les pratiques nationales et la constitution pour qu'elles soient en conformité avec les normes. En dépit de cette volonté et des amendements constitutionnels introduits, les prérogatives et le pouvoir politique des militaires, pour la plupart enchâssés dans la constitution, demeurent encore très élevés. Cela empêche les gouvernements démocratiquement élus de pleinement modifier les pratiques nationales et de mieux superviser les forces armées même après deux vagues de réformes constitutionnelles et après une restructuration du Conseil de sécurité nationale. Il faut croire que l'assimilation de normes de relations civilo-militaires au Chili s'effectue plus lentement qu'au Mexique ou qu'au Brésil.

* Andrew P. CORTELL et James W. DAVIS, Jr., « How do International Institutions Matter ? The Domestic Impact of International Rules and Norms », *International Studies Quarterly*, vol. 40, n° 4, décembre 1996, pp. 451-458.

Ce dernier offre d'ailleurs, un exemple d'assimilation de normes à différents degrés. Alors que le gouvernement adopte de nouvelles législations à propos de la défense nationale et qu'il entame et réussit des réformes constitutionnelles, qui démontrent son adhésion complète à la première et à la troisième norme selon Cortell et Davis, la translation des normes dans la réalité est moins marquée. À preuve, les violations des droits humains qui se poursuivent, la faible supervision législative des activités militaires et le pouvoir relativement important que détiennent les militaires dans le système politique brésilien constituent de bonnes raisons pour nuancer ces conclusions. De plus, il est nécessaire d'ajouter que la constitution brésilienne, adoptée en 1988, a hérité intégralement des articles et chapitres de la constitution du régime autoritaire, celle de 1967 et des amendements de 1969, en ce qui a trait aux forces armées, aux forces de police militaire et au système de justice militaire. En 1988 comme en 1967-1969, les militaires sont les garants de la loi et de l'ordre. Si bien que, comme le dit J. Zaverucha : « [...] the Constitutional branches of government (executive, legislative and judiciary) would no longer guarantee the functioning of the Armed Forces ; rather the Armed Forces guaranteed the functioning of the branches¹⁰⁵ ». Il y a certes respect des règles constitutionnelles, mais celles-ci sont très peu contraignantes pour les militaires brésiliens.

Le Mexique présente une situation bien différente du reste des études de cas. Certes, les forces armées respectent les rares règles constitutionnelles qui les concernent, mais il n'y a pas eu de modifications de la constitution au cours de la dernière décennie pour mieux encadrer et mieux superviser le travail de ces forces armées. Toutefois, il en va autrement pour les deux autres normes. Le gouvernement accepte les normes du respect des droits humains et d'une plus grande transparence dans la gestion des affaires militaires, mais la traduction de cette acceptation dans les législations et les pratiques nationales demeure très faible. D'autant plus que la nouvelle loi sur la sécurité nationale comporte des clauses potentiellement dangereuses pour le respect des droits humains et que la supervision des forces armées par les organes législatifs du pays est encore très faible.

Il y a donc une assimilation des normes mais à des degrés différents selon les États en cause étant donné les particularismes de chacun. Le fait que les résultats de cette analyse ne soient pas aussi robustes qu'espérés s'explique à notre avis de la façon suivante. En centrant l'analyse sur l'OEA comme principal entrepreneur de la diffusion des normes en matière de relations civilo-militaires dans les Amériques, nous avons volontairement laissé de côté les mécanismes institutionnels de cette organisation régionale par lesquels s'effectuent l'intégration et la médiation des normes diffusées. Nous nous sommes uniquement concentrés sur la diffusion des normes par l'OEA et les DMA. Le nombre peu élevé de mécanismes institutionnels et la jeunesse du régime expliquent la

105. Jorge ZAVERUCHA, « The 1988 Brazilian Constitution and its Authoritarian Legacy : Formalizing Democracy While Getting its Essence », *Journal of Third World Studies*, vol. 15, n° 1, printemps 1988.

faible portée des normes aux niveaux nationaux¹⁰⁶. En fait, il semble que le régime de relations civilo-militaires démocratiques dans les Amériques soit dans une phase d'institutionnalisation et qu'il n'ait pas encore atteint le stade de la légalisation. Plus précisément, les normes prescrites sont encore floues et générales, elles ne comportent aucune obligation et l'OEA n'a pas encore le mandat formel de les interpréter, de les superviser et de les implanter concrètement¹⁰⁷. Lutz et Sikkink arrivent aux mêmes conclusions en ce qui a trait aux normes régionales de gouverne démocratique dans les Amériques. Selon leur analyse, la légalisation de la norme de gouverne démocratique demeure faible quant à sa précision, ses obligations et son niveau de délégation¹⁰⁸. Il serait donc juste d'affirmer que nous avons peut-être opté pour un acteur régional dont le rôle est encore limité et difficile à cerner en ce qui a trait à l'imposition d'un ordre normatif régional en matière de relations civilo-militaires démocratiques.

Nous avons pourtant constaté des progrès variés sur le plan des pratiques nationales en matière de relations civilo-militaires. Il se peut alors que notre analyse ait ignoré le promoteur de normes le plus significatif pour ce qui est du domaine des relations civilo-militaires. Dans ce secteur à mi-chemin entre la vie démocratique et les affaires proprement militaires, le rôle de l'acteur hégémonique que constituent les États-Unis a sans doute un impact plus grand que celui de l'OEA comme diffuseur de normes régionales dans les différents pays de la région. Dans la perspective d'une éventuelle analyse comparative des principaux promoteurs de normes, il nous semble donc qu'un programme de recherche sur la diffusion des normes régionales en matière de relations civilo-militaires dans les Amériques doive tenir compte du rôle des États-Unis à cet égard.

(Traduit de l'anglais par Catherine Lachance)

106. Les deux seuls mécanismes concernant les relations civilo-militaires démocratiques relevant de l'OEA sont la Commission sur la sécurité continentale de l'OEA et le Inter-American Defense Board.

107. Judith GOLDSTEIN *et al.*, « Introduction : Legalization and Word Politics », *International Organization*, vol. 54, n° 3, été 2000, p. 387.

108. Ellen L. LUTZ et Kathryn SIKKINK, « International Human Rights Law and Practice in Latin America », *International Organization*, vol. 54, n° 3, été 2000, pp. 635-636.