

L'adhésion du Canada à l'OÉA: la primauté des facteurs externes

Gordon Mace

Volume 31, numéro 2, 2000

Nécessité ou innovation ? Vers une redéfinition de la politique étrangère Canadienne 1984-1993

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704152ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704152ar>

[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. (2000). L'adhésion du Canada à l'OÉA: la primauté des facteurs externes. *Études internationales*, 31(2), 253-268.

<https://doi.org/10.7202/704152ar>

Résumé de l'article

Sans être le geste le plus significatif parmi ceux posés à l'égard des Amériques à l'époque du gouvernement Mulroney, la décision de faire du Canada un membre à part entière de l'Organisation des États américains (OÉA) fut néanmoins un moment stratégique important dans les rapports Canada-Amériques. La littérature spécialisée a consacré un certain nombre d'études à l'examen de l'adhésion canadienne à l'OÉA et on y remarque que la plupart des analyses insistent sur les déterminants internes comme facteurs explicatifs principaux de la décision prise en 1989. Le propos central de cet article consiste à tenter de montrer que les déterminants internes exposés dans la littérature spécialisée n'auraient pu mener à la décision canadienne d'adhérer à l'OÉA sans une conjoncture internationale particulière dans la deuxième moitié des années 1980. C'est ce contexte international qui constitue la source principale d'explication.

L'adhésion du Canada à l'OÉA : la primauté des facteurs externes

Gordon MACE*

RÉSUMÉ : Sans être le geste le plus significatif parmi ceux posés à l'égard des Amériques à l'époque du gouvernement Mulroney, la décision de faire du Canada un membre à part entière de l'Organisation des États américains (OÉA) fut néanmoins un moment stratégique important dans les rapports Canada-Amériques. La littérature spécialisée a consacré un certain nombre d'études à l'examen de l'adhésion canadienne à l'OÉA et on y remarque que la plupart des analyses insistent sur les déterminants internes comme facteurs explicatifs principaux de la décision prise en 1989. Le propos central de cet article consiste à tenter de montrer que les déterminants internes exposés dans la littérature spécialisée n'auraient pu mener à la décision canadienne d'adhérer à l'OÉA sans une conjoncture internationale particulière dans la deuxième moitié des années 1980. C'est ce contexte international qui constitue la source principale d'explication.

ABSTRACT: Although the decision to make Canada a full-fledged member of the Organization of American States (OAS) may not have been the most significant policy orientation taken by the Mulroney government, it nevertheless was an important strategic moment in the relationship between Canada and the Americas. Most analyses of the Canadian decision to join the OAS point to domestic factors as the key determinant. This paper argues that the domestic factors identified in the literature would not have led to the decision if it were not for the international context that prevailed in the second half of the 1980s. It is in this international context that the main source of explanation for the Canadian decision can be found.

Parmi les régions géographiques concernées par la redéfinition des espaces de la politique étrangère canadienne au cours de la période 1984-1993, les Amériques ont certainement occupé une place de choix. L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALÉ), l'adhésion à l'Organisation des États américains (OÉA) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) constituent autant de gestes illustrant une réorientation significative et un intérêt marqué de la politique étrangère du Canada pour le continent américain à l'époque du gouvernement du premier ministre Brian Mulroney. Par la suite, le rôle joué par le gouvernement canadien dans les négociations visant à mettre en place une Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) et sa participation à la construction d'un régionalisme hémisphérique ont simplement confirmé l'importance nouvelle accordée par le Canada aux Amériques.

* Professeur au Département de science politique de l'Université Laval, Québec. L'auteur désire remercier Valérie Bisson pour son travail de collecte et de mise en forme de l'information concernant le commerce et les investissements du Canada à l'étranger. Il remercie également Louis Bélanger, Manon Tessier, Jean-Philippe Thérien, David Haglund, Nelson Michaud et Kim Nossal pour leurs commentaires à propos d'une version antérieure de ce texte. Merci enfin au Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et au Fonds FCAR du Québec pour leur appui financier.

Sans être le geste le plus significatif parmi ceux posés à l'égard des Amériques à l'époque du gouvernement Mulroney, la décision de faire du Canada un membre à part entière de l'OÉA fut néanmoins un moment stratégique des rapports Canada-Amériques puisqu'il visait essentiellement à montrer, qu'au-delà de son appartenance à l'Amérique du Nord, le Canada serait aussi dorénavant un acteur hémisphérique de plein droit. Le geste de devenir membre de l'OÉA avait donc forte valeur de symbole puisqu'il signalait la détermination du Canada de devenir membre à part entière de la communauté des Amériques.

La littérature spécialisée a consacré un certain nombre d'études à l'examen de l'adhésion canadienne à l'OÉA. On remarque toutefois que la plupart des analyses insistent sur les déterminants internes comme facteurs explicatifs principaux de la décision prise en 1989. Le texte qui suit propose une analyse différente axée davantage sur la primauté des facteurs externes comme source principale d'explication.

Nous désirons tout d'abord passer brièvement en revue les principales explications offertes par la littérature pour expliquer la décision canadienne de joindre l'OÉA. Nous proposons ensuite une explication alternative axée sur la primauté de l'externe. Il s'agit de montrer dans un premier temps comment le contexte international de l'époque pouvait être perçu par les décideurs canadiens comme constituant une menace sérieuse au statut du Canada dans le monde et peut-être à sa souveraineté. Dans un deuxième temps, l'analyse est centrée principalement sur l'influence plus directe de la dynamique régionale elle-même.

I – Une littérature trop axée sur les facteurs internes comme source d'explication

Si la littérature sur la politique étrangère du Canada à l'égard des Amériques est devenue plus imposante au fil des ans¹, les travaux portant sur la relation Canada-OÉA (depuis 1985) demeurent en revanche limités. Quelques auteurs seulement, Peter McKenna au premier chef, sont responsables de la plupart des textes produits sur le sujet. Jusqu'ici, la partie de cette littérature qui a

1. Pour nous en tenir aux seuls ouvrages publiés depuis 1990, mentionnons Jonathan LEMCO, *Canada and the Crisis in Central America*, Westport, Praeger, 1991; Mark O. DICKERSON et Stephen J. RANDALL (dir.), *Canada and Latin America: Issues to the Year 2000 and Beyond*, Calgary, International Center of the University of Calgary, 1991; Jerry HAAR et Edgar J. DOSMAN (dir.), *A Dynamic Partnership, Canada's Changing Role in the Americas*, Coral Gables/New Brunswick, North-South Center/Transaction Publishers, 1993; John H. THOMPSON et Stephen J. RANDALL (dir.), *Canada and the United States, Ambivalent Allies*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994; James ROCHLIN, *Discovering the Americas, The Evolution of Canadian Foreign Policy Towards Latin America*, Vancouver, UBC Press, 1994; Peter MCKENNA, *Canada and the OAS*, Ottawa, Carleton University Press, 1995; Jean DAUDELIN et Edgar J. DOSMAN (dir.), *Beyond Mexico*, Ottawa, Carleton University Press, 1995 et Hal P. KLEPAK, *Natural Allies?, Canadian and Mexican Perspectives on International Security*, Ottawa, Carleton University Press, 1996.

cherché à expliquer les motifs de l'adhésion canadienne à l'OÉA a essentiellement regroupé les facteurs explicatifs selon la distinction plus ou moins traditionnelle des déterminants sociétaux, étatiques et systémiques.

Est généralement considéré comme un déterminant systémique tout événement ou phénomène qui se produit sur la scène internationale et qui influence les orientations de politique étrangère d'un État. Le plus souvent, on distinguera ici entre les facteurs proprement systémiques et les facteurs régionaux qui constituent une influence sur la politique étrangère provenant d'un événement ou phénomène qui se déroule dans une région géographique donnée.

Les auteurs qui ont analysé le pourquoi de la décision canadienne de devenir membre de l'OÉA ont très peu insisté sur l'impact des facteurs externes dans le choix de cette réorientation de politique étrangère. Seul Rochlin a fait allusion à l'importance des facteurs systémiques, telles la distribution du pouvoir mondial et l'émergence des blocs commerciaux, mais sans véritablement élaborer sur le sujet². McKenna, pour sa part, évoque plutôt les transformations politiques et économiques s'étant produites en Amérique latine et dans les Caraïbes au cours des années 1980 comme étant un facteur significatif dans la décision prise par le gouvernement canadien en 1989. Encore là, cependant, le traitement est rapide et ne permet pas d'apprécier véritablement la portée ou l'impact de ces transformations sur le calcul de politique étrangère du Canada face à la région à la fin des années 1980³.

En ce qui a trait aux déterminants sociétaux, à peu près tout le monde reconnaît que le Parlement et le monde des affaires se sont peu intéressés et se sont peu manifestés à l'égard de l'appartenance canadienne à l'OÉA⁴. Quant aux universitaires et aux représentants des groupes communément appelés « socio-humanitaires » (églises, syndicats, etc.), il est vrai que certains d'entre eux avaient déjà commencé à former une communauté d'intérêt pour influencer sur la politique étrangère canadienne au moment de la crise en Amérique centrale⁵. Il ne semble pas toutefois qu'ils soient intervenus de façon significative dans le cas de l'adhésion à l'OÉA.

Restent les déterminants étatiques privilégiés par la majorité des spécialistes de la question. Tous les auteurs s'entendent en effet pour donner la priorité à ce type de facteur comme influence marquante sur la prise de décision même si l'évaluation du rôle des acteurs concernés peut varier d'un

2. Voir James ROCHLIN, *Discovering...*, *op. cit.*, pp. 191-192 et James ROCHLIN, « Canada, the Pan American Union and the Organization of American States: An Historical Overview », dans M. O. DICKERSON et S. J. RANDALL, *op. cit.*, p. 159.

3. Peter MCKENNA, *Canada and the OAS*, *op. cit.*, pp. 142-143. Voir aussi, du même auteur, « Canada Joins the OAS: Anatomy of a Decision », dans Jacques ZYLBERBERG et François DEMERS (dir.), *L'Amérique et les Amériques/America and the Americas*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1992, pp. 261-262.

4. Peter MCKENNA, *Canada and the OAS*, *op. cit.*, pp. 112-113.

5. Gordon MACE et Michel ROUSSEL, « Les groupes d'intérêt et la politique étrangère canadienne : le cas de l'Amérique centrale », *Études internationales*, vol. XXI, n° 3, septembre 1990, pp. 499-523.

analyste à l'autre. Certains soulignent ainsi l'influence déterminante du premier ministre Mulroney inquiet de l'impact des développements internationaux sur la position du Canada dans le monde et apparemment ouvert à l'idée d'une plus grande harmonisation des intérêts canadiens et états-uniens dans les Amériques⁶. Brian Stevenson, pour sa part, explique tout simplement le geste comme provenant d'une « décision arbitraire » du premier ministre de l'époque⁷. D'autres vont aussi rappeler l'influence du secrétaire d'État aux Affaires extérieures M. Joe Clark⁸ qui, comme on le sait, était intervenu de façon fort active pour aider à solutionner la crise en Amérique centrale. À travers cet épisode, J. Clark avait eu l'occasion d'établir de nombreux contacts avec ses homologues d'Amérique latine et des Caraïbes tout en découvrant les perspectives nouvelles qu'offrait la région pour la politique étrangère canadienne. Enfin, la plupart accordent un rôle central aux officiers du ministère des Affaires étrangères responsables de la région des Amériques qui ont fait le travail de préparation nécessaire et ont piloté le dossier jusqu'à l'annonce de la décision⁹. Ces personnes, Louise Fréchette et Richard Gorham entre autres, ont travaillé de plain-pied et sont parvenues à convaincre les responsables politiques de la nécessité pour le Canada de devenir dorénavant un acteur significatif dans les relations interaméricaines.

Ainsi, à peu près tous les auteurs privilégient les déterminants étatiques comme motif expliquant principalement la décision canadienne d'adhésion à l'OÉA et ils ont sans doute raison pour ce qui est d'en comprendre le comment ou la mécanique. Comprendre le pourquoi suppose toutefois un autre type d'explication centrée celle-là sur le contexte international et la primauté des facteurs externes.

Car une explication trop appuyée sur les déterminants étatiques ou sociétaux ne nous permet pas de comprendre pourquoi la décision a été prise à ce moment précis plutôt qu'à la veille du sommet de Miami ou alors à l'arrivée au pouvoir du gouvernement Mulroney en 1984. Si, par exemple, les fonctionnaires et les hommes politiques étaient convaincus de l'importance de l'adhésion canadienne à l'OÉA, comment expliquer alors que le Livre vert de 1985 sur les relations internationales du Canada ne contienne que trois lignes sur l'OÉA et une page tout au plus sur les relations du Canada avec l'Amérique latine et les Caraïbes¹⁰? Et comment expliquer qu'en 1988, un an à peine

6. James ROCHLIN, « Canada, the Pan American [...] », *op. cit.*, p. 159.

7. Brian STEVENSON, *Canada and the OAS: A New Era Emerges?*, CAPA Working Paper, Toronto, Canada-Caribbean Central America Policy Alternatives, 1991, p. 3.

8. James ROCHLIN, *Discovering...*, *op. cit.*, p. 192, parle d'un rôle « crucial ». Voir aussi Peter MCKENNA, *Canada and the OAS*, *op. cit.*, pp. 134-136, ainsi que « Canada-OAS Relations: More of the Same? », dans J. DAUDELIN et E. J. DOSMAN, *Beyond Mexico*, *op. cit.*, pp. 154-155.

9. C'est McKenna qui présente l'analyse la plus détaillée sur le sujet. Voir *Canada and the OAS*, *op. cit.*, pp. 109-112 et 136-142.

10. Secrétaire d'État aux Affaires extérieures, *Compétitivité et sécurité: Orientations pour les relations extérieures du Canada*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1985. Ce document présentait en effet des éléments de discussion de politique étrangère qui intéressaient le gouvernement du Canada élu l'année précédente.

avant la prise de décision, le ministère des Affaires extérieures faisait circuler une évaluation négative de l'adhésion canadienne à l'OÉA¹¹ ?

Manifestement, des événements se sont produits dans le monde entre 1985 et 1989 qui ont amené les dirigeants du ministère des Affaires étrangères et le gouvernement canadien lui-même à changer d'avis concernant les orientations de politique étrangère du Canada à l'égard des Amériques. C'est l'argument central à la base de l'analyse soumise au fil des pages suivantes. Cette analyse présente tout d'abord le contexte international dans lequel le Canada devait se mouvoir dans la deuxième moitié des années 1980. Elle examine ensuite les influences plus immédiates, d'ordre régional, sur la décision canadienne concernant l'OÉA.

II — Le Canada et la conjoncture mondiale des années 1980

A — Les relations économiques

Le tiers du produit intérieur brut (PIB) du Canada provient des exportations. Les relations économiques avec le reste du monde y ont donc toujours été d'importance stratégique. Dès la fin des années 1960, les spécialistes estimaient que les échanges commerciaux et l'investissement étaient trop exclusivement axés sur les États-Unis ce qui, à leur avis, compromettrait l'indépendance du pays¹². C'est pourquoi l'un des objectifs de la stratégie dite de la Troisième option, conçue en 1972, était d'utiliser les instruments propres à la politique étrangère pour diversifier les relations extérieures du Canada et consolider ainsi la souveraineté du pays¹³.

Quel bilan se présentait au gouvernement Mulroney à la fin des années 1980, en matière d'échanges et d'investissements étrangers pour la décennie écoulée ? Il est résumé aux graphiques 1 et 2. Le premier graphique illustre la proportion annuelle de l'investissement canadien à l'étranger de 1980 à 1990, en fonction des grandes régions du monde. Ce qui frappe à première vue, ce n'est pas seulement la concentration extrême de l'investissement canadien direct en Amérique du Nord, et pour tout dire aux États-Unis, mais aussi la persistance de cette situation du début à la fin de la décennie (69,46 % en 1980, 78,89 % en 1988 et 69,18 % en 1989). Le reste du monde vient loin

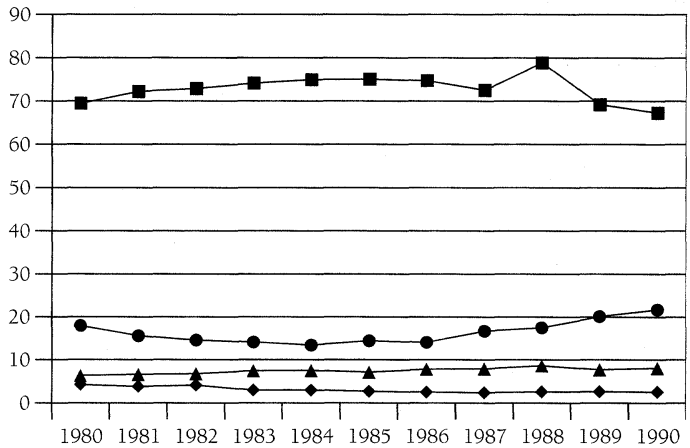
11. James ROCHLIN, « Canada, the Pan American ... », *op. cit.*, p. 159.

12. J. L. GRANATSTEIN et Robert BOTHWELL, *Pirouette, Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, chap. 2. Voir aussi Ian LUMSDEN, (dir.), *Close to the 49th Parallel etc.*, Toronto, University of Toronto Press, 1970.

13. Cette position fut rendue publique par un document semi-officiel: Mitchell SHARP, « Canada-U.S. Relations: Options for the Future », *International Perspectives*, automne 1972. Pour quelques analyses de la stratégie, voir Harald VON RIEKHOFF, « The Third Option in Canadian Foreign Policy », dans Brian TOMLIN (dir.), *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto, Methuen, 1978, pp. 87-109; et Gordon MACE et Gérard HERVOUET, « Canada's Third Option: A Complete Failure ? » *Canadian Public Policy/Analyse de politiques*, vol. 15, n° 4, 1989, pp. 387-404.

derrière cette région et les courbes y sont restées partout sensiblement les mêmes pendant toutes les années 1980, sauf en Europe de l'Ouest où elles ont commencé à se redresser en 1986. Le pourcentage obtenu en 1988 était toutefois le même qu'en 1980.

Graphique 1
Proportion de l'investissement canadien direct à l'étranger selon les régions du monde et l'année (1980-1990)*



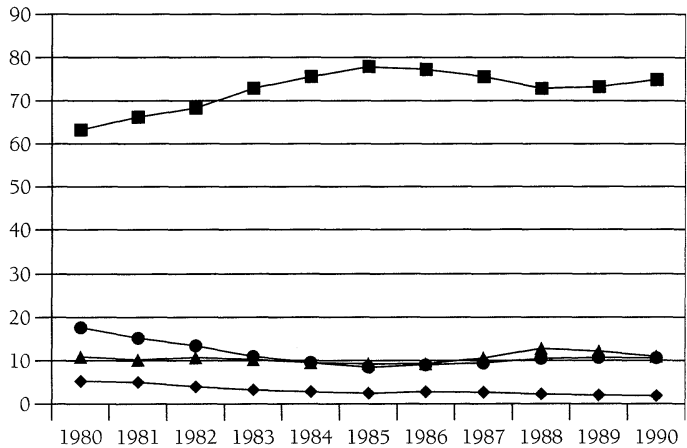
■ Amérique du Nord	69,46	72,2	72,86	74,11	74,97	75,05	74,72	72,53	78,89	69,18	67,3
● Europe	17,97	15,6	14,57	14,12	13,45	14,43	14,07	16,73	17,5	20,12	21,7
▲ Asie/Océanie	6,3	6,55	6,7	7,38	7,46	7,07	7,75	7,86	8,57	7,65	8,01
◆ Amérique du Sud et Centrale	4,31	3,87	4,14	2,99	3,01	2,71	2,52	2,42	2,62	2,65	2,58

Source : Statistique Canada, *Bilan des investissements internationaux du Canada, données historiques 1926-1992*, catalogue 67-202, Ottawa, ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, 1993.

* Les régions sont les suivantes. Amérique du Nord : États-Unis, Bahamas, Bermudes, Antilles néerlandaises, Mexique et autres pays d'Amérique du Nord; Europe de l'Ouest : Union européenne, Autriche et Norvège; Asie-Océanie : Singapour, Australie, Indonésie, Hong Kong, Japon, Taiwan, Malaisie, Corée du Sud, autres pays côtiers du Pacifique, Moyen-Orient, Inde et autres pays d'Asie-Océanie.

Selon le graphique 2, le bilan du commerce extérieur a été encore plus décevant du point de vue de la diversification. On constate en effet que la proportion des exportations canadiennes en Amérique du Nord a augmenté de 63,3 % à 73,3 % de 1980 à 1989, tandis qu'elle diminuait partout ailleurs, sauf en Asie où elle se haussait de 2 %.

Graphique 2
Proportion des exportations canadiennes en fonction
des régions du monde et de l'année (1980-1990)**



■ Amérique du Nord	63,3	66,24	68,29	72,88	75,6	77,92	77,27	75,58	72,84	73,27	74,91
● Europe	17,65	15,22	13,44	10,97	9,57	8,46	9,03	9,44	10,46	10,7	10,6
▲ Asie/Océanie	10,88	10,17	10,7	10,27	9,52	9,23	9,28	10,6	12,81	12,18	10,93
◆ Amérique du Sud et Centrale	5,26	5,01	3,95	3,23	2,8	2,44	2,78	2,68	2,25	2	1,85

Source: Pour 1980-1981, Statistique Canada, *Exportations, Commerce de marchandises*, 1982, catalogue annuel 65-202, Ottawa, ministère des Approvisionnement et des Services Canada, 1983. Pour 1982-1983, Statistique Canada, *Exportations, Commerce de marchandises*, 1984, catalogue annuel 65-202, Ottawa, ministère des Approvisionnement et des Services Canada, 1985. Pour 1984-1993, Statistique Canada, *Exportations, Commerce de marchandises*, 1993, catalogue annuel 65-202, Ottawa, ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, 1994.

** Les régions sont les suivantes. Amérique du Nord: Groenland, Saint-Pierre et Miquelon, États-Unis; Europe de l'Ouest: Union européenne, Gibraltar, Malte, Autriche, Finlande, Norvège, Suisse. La région Amérique du Sud - Amérique centrale comprend les Antilles.

Ces deux types de données signifient essentiellement que le commerce extérieur et l'investissement direct à l'étranger ne s'étaient pas diversifiés comme on l'espérait en adoptant la Troisième option, en 1972. Il apparaît au contraire que la dépendance économique du Canada envers les États-Unis

s'était considérablement accrue, au point de rendre le pays « très vulnérable¹⁴ ». En outre, cette évolution néfaste des relations économiques du Canada avec le reste du monde a coïncidé précisément avec la restructuration de l'après-guerre froide, restructuration porteuse de menaces réelles et apparentes à l'endroit d'un pays comme le Canada.

B — Le monde après la guerre froide

Si la fin de la guerre froide est généralement associée à la chute du mur de Berlin en 1989, toute la seconde moitié de cette décennie annonçait cet aboutissement. Parmi les diverses menaces que représentait la restructuration du monde pour un pays comme le Canada, deux se distinguent. La première, très réelle, tenait à l'incertitude entourant l'orientation de la politique commerciale des États-Unis et, plus particulièrement, ce qui paraissait être une tendance croissante au protectionnisme économique d'un pays qui non seulement demeurerait la seule superpuissance mondiale, mais également le voisin et le plus proche allié du Canada. La seconde découlait d'une perception de plus en plus répandue que la fin de la guerre froide allait segmenter le monde en fonction de grands blocs économiques.

S'agissant de la politique commerciale états-unienne, les premières années du reaganisme montraient déjà un changement d'attitude de la part du Congrès, qui commençait à douter expressément du bien-fondé du multilatéralisme au vu des intérêts de la nation. Les nouvelles dispositions du Congrès et de l'administration à l'égard du commerce devaient se concrétiser avec le *Trade and Tariff Act* de 1984 qui allait, entre autres résultats, rendre le bilatéralisme viable aux yeux de Washington, en matière de politique commerciale extérieure¹⁵. À cet égard, le *Trade Act* revêt une importance particulière en ce qu'il a révélé aux partenaires commerciaux des États-Unis que Washington était prêt à considérer la création de zones préférentielles de libre-échange comme solution de rechange aux négociations commerciales multilatérales. La signature d'un accord de libre-échange avec Israël l'année suivante a confirmé cette perspective.

Outre l'émergence du bilatéralisme, on a découvert au milieu des années 1980 à quel point le protectionnisme gagnait progressivement du terrain dans l'énoncé des politiques commerciales des États-Unis. Le gouvernement états-unien s'est alors mis à dénoncer avec une force croissante des pratiques déloyales jugées contraires aux intérêts du pays de la part de bon nombre de ses partenaires commerciaux, dont le Japon et les membres de l'Union européenne. Des termes comme « réciprocité », « commerce équitable » et « commerce

14. Kim Richard NOSSAL, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 3^e éd., Scarborough, Ont., Prentice-Hall Canada Inc., 1997, p. 30.

15. Stephen L. LANDE et Craig VANGRASSTEK, *The Trade and Tariff Act of 1984: Trade Policy in the Reagan Administration*, Lexington, Lexington Books, 1986. Sur le protectionnisme croissant pratiqué aux É.-U., voir aussi Michael HART, Bill DYMOND et Colin ROBERTSON, *Decision at Midnight, Inside the Canada-U.S. Free-Trade Negotiations*, Vancouver, UBC Press, 1994, chap. 3.

stratégique¹⁶ » ont ponctué dès lors le discours courant sur la politique commerciale états-unienne jusqu'à un point culminant, soit l'adoption en 1988 d'une loi d'ensemble sur le commerce et la compétitivité (*Omnibus Trade and Competitiveness Act*). La loi avait entre autres effets majeurs de consolider substantiellement l'article 301 de la *Trade Act* de 1984, qui conférait des pouvoirs considérables à des mandataires comme les délégués commerciaux généraux des États-Unis. À leurs attributions s'est ajouté en effet le mandat de repérer les marchés où des pratiques commerciales déloyales nuisaient aux entreprises américaines et de recourir aux négociations bilatérales ou à l'action unilatérale pour amener les gouvernements étrangers à éliminer les méthodes en cause et à ouvrir ces marchés aux exportations en provenance des États-Unis¹⁷.

Cette orientation marquée et croissante de la politique commerciale et du comportement des États-Unis vers le protectionnisme a eu des effets considérables sur les principaux partenaires commerciaux du pays. Elle a à tout le moins instauré un climat d'incertitude, voire d'anxiété extrême, dans les pays comme le Canada. Après tout, les États-Unis restaient le plus important marché pour les exportations canadiennes, une dépendance qui ne cessait de croître depuis 1980. Certes, le gouvernement canadien était rarement la cible des mesures de représailles commerciales adoptées par les États-Unis, mais le pays pouvait aisément se trouver pris sous le feu des mesures et contre-mesures mises en œuvre par son voisin, le Japon ou les pays de l'Union européenne, peu importe l'amitié personnelle entre Mulroney et Reagan. D'ailleurs, les « mesures Nixon » avaient surpris les autorités canadiennes, en août 1971, Washington n'ayant pas jugé bon de consulter ni de prévenir le Canada plus que n'importe quel autre pays. Pourquoi penser qu'il en irait désormais autrement ?

À cette menace du protectionnisme accru, permis par la politique commerciale de Washington, s'ajoutaient d'autres facteurs d'incertitude liés à la réorganisation entreprise depuis la fin de la guerre froide. Le Canada et les grands pays d'Amérique latine croyaient en effet de plus en plus que le monde serait dorénavant structuré et dominé par trois grands blocs économiques.

Cette perception est née de deux événements qui annonçaient l'intégration européenne. D'abord, l'adoption de l'*Acte unique européen* en décembre 1985, au Luxembourg. Cette loi avait pour but d'intensifier l'intégration politique en Europe de l'Ouest en élargissant le rôle du parlement dans le

16. Voir, parmi les nombreux ouvrages à ce sujet : Stanley D. NOLLEN et Dennis P. QUINN, « Free Trade, Fair Trade, Strategic Trade and Protectionism in the U.S. Congress, 1987-88 », *International Organization*, vol. 48, n° 3, 1994, pp. 491-525 ; William R. CLINE, *Reciprocity : A New Approach to World Trade Policy?*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1982 ; et Pierre MARTIN, « The Politics of International Structural Change : Aggressive Reciprocity in American Trade Policy », dans Richard STUBBS et Geoffrey R.D. UNDERHILL (dir.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Toronto, McClelland and Stewart, 1994, pp. 439-452.

17. Judith H. BELLO et Alan F. HOLMER, « The Hearth of the 1988 Trade Act : A Legislative History of Amendments to Section 301 », *Stanford Journal of International Law*, automne 1988, pp. 1-44. Voir aussi Jagdish N. BHAGWATI et Hugh T. PATRICK (dir.), *Aggressive Unilateralism : America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1990.

processus législatif de la Communauté européenne et en substituant à l'obligation d'unanimité le vote à majorité qualifiée au sein du Conseil des ministres. Puis, en juin de la même année, un livre blanc annonçait l'instauration d'un marché unique en 1992. Ces deux événements inauguraient ce que beaucoup allaient considérer désormais comme « une étape nouvelle et marquante de la transformation économique et politique de l'Europe¹⁸ ». Pour des pays comme les États-Unis et le Canada, dont l'Europe était le deuxième partenaire économique en importance, l'intégration accrue de ce continent pouvait grandement désavantager les entreprises étrangères sur cet énorme marché et représentait donc une menace.

Les craintes suscitées par l'émergence d'une « Forteresse Europe » et les difficultés éprouvées pendant les négociations commerciales multilatérales de 1986 à Montevideo ont peu à peu donné l'impression que le système international approchait un tournant décisif. L'idée d'une structure dominée par des triades, des blocs économiques ou encore des blocs commerciaux a fait son chemin dans les ouvrages des économistes et des spécialistes des sciences politiques dès la fin des années 1980 et au début des années 1990¹⁹. Mais les protagonistes politiques avaient dès la seconde moitié des années 1980 intégré ces convictions et perceptions aux calculs présidant à l'énoncé de leur politique étrangère.

Le présent article ne vise pas à démontrer que ces facteurs ont eu une incidence immédiate et directe sur la décision prise par le gouvernement canadien d'adhérer à l'OÉA. L'argument est plutôt qu'il s'agit d'importants facteurs contextuels du raisonnement global qui allait mener à cette décision. L'hypothèse est qu'ils ont infléchi la séquence des événements ayant marqué la dynamique politique et économique des Amériques à la fin des années 1980 et modifié le rôle du Canada dans ce dénouement.

III – L'impact de la dynamique régionale dans les Amériques

L'explication déborde toutefois la seule nature des événements qui ont eu lieu dans les Amériques durant la seconde moitié des années 1980 : la séquence de ces événements est aussi importante. Parmi les facteurs déterminants, il faut très certainement citer l'accord de libre-échange canado-américain, qui est sans contredit le pivot de l'enchaînement causal qui devait aboutir à l'adhésion du Canada à l'OÉA.

18. Charles PENTLAND, « Europe 1992 and the Canadian Response », dans Fen Osler HAMPSON et Christopher J. MAULE (dir.), *After the Cold War, Canada Among Nations 1990-91*, Ottawa, Carleton University Press, 1991, p. 132.

19. Quelques titres sur ce sujet : Richard S. and Rebecca S. HARTLEY (dir.), *The Growth of Regional Trading Blocks in the Global Economy*, Washington, D.C., National Planning Association, 1990 ; Lester THURLOW, *Head to Head, The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America*, New York, Warner Books, 1992 ; Diana BRAND, « Regional Bloc Formation and World Trade », *Intereconomics*, nov.-déc. 1992, pp. 274-281 ; Susan STRANGE, « Are Trade Blocks Emerging Now? », document présenté au 15^e congrès mondial de l'Association internationale de science politique, Buenos Aires, août 1991 et Frans BUELENS, « The Creation of Regional Blocks in the World Economy », *Intereconomics*, mai-juin 1992, pp. 124-132.

A — L'accord de libre-échange

La concentration croissante des exportations canadiennes aux États-Unis, les signes de plus en plus présents du protectionnisme dans la politique commerciale états-unienne et l'émergence possible de blocs commerciaux, particulièrement en Europe, se sont conjugués pour déterminer le gouvernement Mulroney à conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis. La décision des autorités canadiennes a été rendue publique en septembre 1985 et les négociations, commencées en mai 1986, ont duré dix-neuf mois. Signé le 2 janvier 1988, l'Accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989²⁰.

Si les « motifs de la décision des autorités étaient clairs²¹ », l'importance de l'accord n'est pas immédiatement apparue, tant s'en faut. Le premier ministre a brossé un portrait très favorable de l'accord, pendant la campagne électorale fédérale de 1988 et encore par la suite²², lui prêtant pour effet d'assurer aux exportations canadiennes le débouché d'importance qu'était le marché états-unien et de constituer un terrain d'essai avant la lutte sur le nouveau marché mondial. Les opposants à l'Accord, du côté nord de la frontière, y voyaient plus ou moins une attaque contre l'État, voire contre tout le système social canadien²³.

Sans examiner en détail le plaidoyer des tenants et des opposants quant à l'incidence possible de l'Accord sur la société canadienne ou sur le système commercial multilatéral, force est de conclure que la décision du Canada constituait une surprenante volte-face par rapport au refus opposé pendant plus de cent ans de continentalisme. Les enjeux débordaient en fait l'arène commerciale, puisque l'Accord englobait les services, l'investissement, les voyages d'affaires, le comportement économique des gouvernements, etc.²⁴. Pour certains, « l'Accord a modifié à bien des égards la relation entre le gouvernement et la société civile en Amérique du Nord et, surtout, au Canada [...] »²⁵.

Au-delà des conséquences possibles de l'Accord sur la société canadienne²⁶, il semble bien que cette décision des autorités canadiennes ait été considérée de l'extérieur comme une réaction défensive, dont le principal effet

20. On trouvera une chronologie de la démarche dans Michael HART, Bill DYMOND et Colin ROBERTSON, *Decision at Midnight...*, op. cit., pp. 417-422.

21. Norman HILLMER et J. L. GRANATSTEIN, *Empire to Umpire, Canada and the World to the 1990s*, Toronto, Copp, Clark, Longman Ltd, 1994, p. 335.

22. Voir entre autres ouvrages ÉLINE PLOURDE, *Déterminants de la réorientation de la politique commerciale canadienne dans le libre-échange avec les États-Unis: 1984-1988*, Québec, Université Laval, thèse de maîtrise en science politique, 1999.

23. André C. DRAINVILLE, « Social Movements in the Americas: Regionalism from Below », dans Gordon MACE, Louis BELANGER et coll., *The Americas in Transition. The Contours of Regionalism*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 221-223.

24. Michael HART, Bill DYMOND et Colin ROBERTSON, *Decision at Midnight...*, op. cit., p. 390; également: Mark HILLMER et J. L. GRANATSTEIN, *Empire to Umpire*, op. cit., pp. 336-340.

25. Michael HART, Bill DYMOND et Colin ROBERTSON, op. cit., pp. 390.

26. Voir entre autres Craig IP, « The Borderless World », *The Globe and Mail*, 6 juillet 1996, pp. D1, D5; et Heather SCOFIELD, « Canada Pushed on Several Fronts toward Integration with the U.S. », *The Globe and Mail*, 4 juin 1999, p. A2.

a été de lier indissolublement l'avenir économique du Canada à celui des États-Unis²⁷. Alors que l'idée des blocs économiques retenait de plus en plus l'attention, l'amorce par le gouvernement canadien des négociations qui allaient mener au libre-échange avec les États-Unis a été de fait, pour le monde extérieur, un signal que le Canada choisissait d'appartenir à l'un de ces blocs, pensant qu'il s'agissait pour l'heure de la meilleure solution²⁸.

L'importance fondamentale de l'Accord pour le Canada a donc été de marquer une déviation diplomatique très stratégique et un choix de politique étrangère essentiel, qui n'allait pas manquer de modifier les relations entre le Canada et les Amériques, voire avec le reste du monde. Certes, le geste n'impliquait pas que le gouvernement canadien allait dès lors concentrer sa politique étrangère sur les Amériques, mais il signalait l'abandon de certaines prétentions²⁹. Il montrait notamment que le Canada n'était plus une « grande puissance » (à supposer qu'il en eût déjà été une), et qu'il n'était même plus « un grand³⁰ », malgré tous les beaux discours sur la « puissance douce », la « sécurité humaine », etc., aujourd'hui à la mode. L'assujettissement délibéré de l'économie canadienne à celle des États-Unis en vertu d'une relation bien évidemment asymétrique sapait en outre le fondement de la Troisième option, soit qu'il était possible de faire contrepoids à la concentration sur le marché états-unien en établissant des relations économiques et politiques plus étroites avec les autres régions industrialisées du monde. L'Accord de libre-échange traduisait simplement l'échec de cette idée et signifiait que la diversification s'avérait de plus en plus difficile.

B — Les pourparlers sur un libre-échange États-Unis–Mexique

Au moment où l'Accord de libre-échange entrait en vigueur, les décideurs canadiens ont appris que le nouveau gouvernement du Mexique, sous la présidence de Carlos Salinas de Gortari, songeait aussi à discuter de libre-échange avec les États-Unis. Un calcul plus ou moins semblable à celui qui avait guidé la politique étrangère canadienne au milieu des années 1980 avait mené le nouveau gouvernement mexicain à des conclusions identiques quant à l'orientation de l'économie mondiale et aux effets possibles sur le Mexique.

27. Andrew WYATT-WALTER, « Regionalism, Globalization, and World Economic Order », dans Louise FAWCETT et Andrew HURRELL (dir.), *Regionalism in World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p.85; et Andrew HURRELL, « Regionalism in the Americas », dans Louise FAWCETT et Andrew HURRELL, *ibid.*, p. 269.
28. John WHALLEY, « Regional Trade Arrangements in North America: CUSTA and NAFTA », dans Jaime DE MELO et Arvind PANAGARIYA (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 369-370.
29. À cet égard, il y a un certain parallèle entre la décision du gouvernement canadien de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis et la décision des autorités argentines de proposer un traité d'intégration au Brésil en 1985-1986. Certes, il y a d'autres facteurs, mais par ce traité d'intégration avec le Brésil, l'Argentine montrait qu'elle avait définitivement abandonné ses prétentions au rôle de leader économique de l'Amérique du Sud, dans la région comme avec le monde extérieur.
30. Fen Osler HAMPSON, Michael HART et Martin RUDNER (dir.), *A Big League Player?, Canada Among Nations 1999*, Don Mills, Ont., Oxford University Press, 1999.

Carlos Salinas s'était fait porter au pouvoir grâce à un programme audacieux et détaillé de libéralisation économique. Il était très ouvert aux relations économiques avec l'étranger et avec les États-Unis en particulier. Une invitation à la résidence du président élu George Bush, à Houston, à l'automne 1988, lui a permis d'établir des fondations solides pour le dialogue qui allait s'amorcer entre les deux nouvelles administrations. Des discussions commerciales étaient en cours depuis le début de 1989. La nature des ouvertures faites pendant ces discussions demeure obscure ; on ne sait pas non plus jusqu'où le président Salinas a pu aller pour obtenir un accord de libre-échange avec les États-Unis, mais l'entente conclue en octobre 1989 (*Understanding Regarding Trade and Investment Facilitation Talks*) engageait les deux gouvernements à amorcer des négociations dynamiques en vue de résoudre des questions comme la propriété intellectuelle, les services et l'investissement³¹. C'est en février 1990 que le président Salinas a pris la décision de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis, après qu'un voyage en Europe l'a persuadé de ne pas attendre de cette région une grande contribution à la stratégie de diversification des relations extérieures du Mexique. La décision a été rendue publique à Washington, en juin 1990.

L'incidence sur le Canada des pourparlers devant mener à un éventuel accord de libre-échange entre les États-Unis et le Mexique ne faisait aucun doute. D'une part, le gouvernement Mulroney liait plus étroitement que jamais la destinée économique du Canada à l'économie américaine en une relation fortement asymétrique ; d'autre part, le Canada choisissait le bloc nord-américain, mettant une sourdine à ses prétentions d'être une puissance avec laquelle il fallait compter. L'accord annoncé entre Washington et le Mexique allait simplement multiplier les effets négatifs de la décision prise par le Canada en 1988 sur les marges de manœuvre en matière de politique étrangère. En Amérique du Nord, la gestion des affaires suivrait dorénavant un modèle en étoile (*hub-and-spokes*) et peut-être un modèle d'intégration hémisphérique dont le pivot assurerait sa suprématie en opposant les branches les unes aux autres. Or, ce n'est certainement pas ce rôle que le gouvernement du Canada envisageait en déclarant : « nous serons désormais chez nous dans tout l'hémisphère³² ».

L'un des principaux éléments de la politique étrangère canadienne en 1989 a donc été de veiller à éliminer tout risque que ce modèle en étoile préside à la gestion des relations entre nations en Amérique du Nord, voire dans tout l'hémisphère. Cette réaction du Canada a pris deux formes. D'abord, le gouvernement du Canada ne s'est présenté qu'à contrecœur³³ aux négociations qui

31. Frederick W. MAYER, *Interpreting NAFTA, the Science and Art of Political Analysis*, New York, Columbia University Press, 1998, p. 38.

32. Ministère des Affaires extérieures et du Commerce international du Canada, « Notes for Remarks at the Meeting of the Council of the Organization of American States », Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures, 13 novembre 1989, p. 1.

33. Donald BARRY, « The Road to NAFTA », dans Donald BARRY, Mark O. DICKERSON et Jaimes D. GAISFORD (dir.), *Toward a North American Community?, Canada, the United States and Mexico*, Boulder, Westview Press, 1995, p. 10.

allaient aboutir à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) du 1^{er} janvier 1994. Étant donné la force et le rôle du sentiment anticontinental dans l'histoire du pays, il n'est pas surprenant que le gouvernement canadien ait alors hésité à souscrire à un accord auquel certains reprochaient de ne pas porter uniquement – voire pas du tout – sur le libre-échange³⁴ et d'englober des notions beaucoup plus vastes de gouvernance et d'harmonisation des politiques en Amérique du Nord³⁵. Le fait que les autorités canadiennes se soient senties obligées à une telle stratégie en dit long sur l'idée qu'elles se faisaient alors de leur marge de manœuvre. L'autre réaction a été d'adhérer à l'OÉA dans l'espoir de renforcer les institutions multilatérales et de consolider leur rôle dans la gestion des affaires de l'hémisphère.

C — La libéralisation économique et politique en Amérique latine

Le troisième facteur déterminant de l'adhésion du Canada à l'OÉA tient aux changements radicaux qui ont touché toute l'Amérique latine et les Caraïbes pendant les années 1980. Si certains se faisaient jour dès la fin des années 1970, notamment au Pérou, au Chili et en Bolivie, l'impulsion majeure des profondes réorientations stratégiques qui ont ensuite submergé la région entière résulte à la fois de la récession mondiale de 1981 et de la crise de l'endettement extérieur de l'Amérique latine, survenue en 1982.

En plus de provoquer des perturbations économiques substantielles dans la région pendant presque dix ans³⁶, la récession mondiale et la crise de l'endettement extérieur ont également causé ce qu'on pourrait appeler un choc psychologique chez une bonne part de l'élite d'Amérique latine et des Caraïbes. Les choses ne pouvaient plus être ce qu'elles avaient été dans les années 1960 et 70. Les gouvernements de la région se devaient de modifier profondément les politiques économiques suivies jusque-là et d'abandonner les méthodes politiques du passé. Autrement, le reste du monde – les pays industrialisés, surtout – allait se désintéresser de la région. Cette attitude s'est trouvée renforcée pendant la seconde moitié de la décennie quand les images d'une « Forteresse Europe » se sont précisées. On a craint alors que les fonds de développement traditionnellement versés en Amérique latine et aux Caraïbes soient réorientés vers les anciens États communistes d'Europe de l'Est.

34. Consulter par exemple Sidney WEINTRAUB, « U.S.-Mexico Free Trade : Implications for the United States », dans Ambler H. MOSS JR (dir.), *Assessments of the NAFTA, North American Free Trade Agreement*, Coral Gables, North-South Center Press, 1993, p. 93 ; et W. Andrew AXLINE, « Conclusion : External Forces, State Strategies, and Regionalism in the Americas », dans Gordon MACE et Jean-Philippe THÉRIEN (dir.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 200.

35. Consulter l'exposé de Gilbert R. WINHAM et Heather A. GRANT, « NAFTA : An Overview », dans Donald BARRY, Mark O. DICKERSON et Jaimes D. GAISFORD, *Toward a North American Community...*, *op. cit.*, pp. 15-31.

36. La documentation sur ce sujet est abondante. Voir entre autres Miguel S. WIONCZEK et Luciano TOMASSINI (dir.), *Politics and Economics of External Debt Crisis, The Latin American Experience*, Boulder, Westview Press, 1985 ; et Peter NUNNENKAMP, *The International Debt Crisis*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1986.

Ensemble, ces facteurs ont engendré ce que certains ont appelé une « peur aiguë de la marginalisation³⁷ » qui, combinée à d'autres facteurs internes, est devenue l'élément moteur des profondes réorientations économiques et politiques qui ont marqué toute la région pendant les années 1980. À la fin de la décennie, la démocratie libérale triomphait dans la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Les droits civils et politiques n'avaient jamais été mieux respectés depuis le début des années 1970³⁸. La situation était loin d'être parfaite, mais l'amélioration était indéniable, tout au moins par rapport à la décennie précédente. La libéralisation économique était également en bonne voie un peu partout. Le Chili, le Pérou et d'autres pays donnaient l'exemple en substituant à l'ancien modèle de l'« industrialisation par le remplacement des importations » des politiques de privatisation, la déréglementation et un « régionalisme ouvert³⁹ ».

Ces changements ont eu des répercussions sur le Canada en ce que le gouvernement pouvait dès lors établir des relations plus étroites et diversifiées avec les pays d'Amérique latine et des Caraïbes grâce à l'appui plus généralisé de la société canadienne. Le retour à la démocratie dans les Amériques a convaincu plusieurs des nombreux groupes communautaires et groupes d'intérêt canadiens traditionnellement opposés aux relations avec les dictatures d'Amérique latine et des Caraïbes qu'il était dorénavant tout à fait légitime de chercher des liens plus solides et un partenariat plus diversifié avec les nations du sud du Rio Grande. Le gouvernement fédéral a aussitôt tenté de tirer parti de cette marche vers la libéralisation économique pour convaincre les entreprises canadiennes des possibilités d'affaires qui s'offraient à elle dans la région. Sans être le facteur le plus déterminant de la décision prise à l'époque, l'évolution du paysage économique et politique des Amériques hors des États-Unis a néanmoins eu un poids considérable en donnant au gouvernement la quasi-assurance qu'il n'y aurait pas d'opposition au pays à une participation plus étroite du Canada dans les affaires interaméricaines.

Conclusion

Le propos central de ce texte consistait à démontrer que les déterminants internes exposés dans la littérature spécialisée n'auraient pu mener à eux seuls à la décision canadienne d'adhérer à l'OÉA sans une conjoncture internationale particulière dans la deuxième moitié des années 1980. C'est ce contexte international qui constitue, en deux temps, la source principale d'explication. À un premier niveau, plus contextuel, la crainte des effets d'une politique

37. Andrew HURRELL, « Regionalism in the Americas », dans Abraham F. LOWENTHAL et Gregory F. TREVERTON (dir.), *Latin America in a New World*, Boulder, Westview Press, 1994, p. 170.

38. Gordon MACE, Guy GOSSELIN et Louis BÉLANGER, « Regional Cooperative Security in the Americas: The Case of Democratic Institutions », dans Michel FORTMANN, S. Neil MACFARLANE et Stéphane ROUSSEL, *Multilateralism and Regional Security*, Cornwallis Park, The Canadian Peacekeeping Press, 1997, pp. 126-127.

39. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chili, United Nations Publications, 1994.

américaine de protectionnisme économique sur une économie canadienne déjà très dépendante de celle des États-Unis combinée à la perception de l'émergence de blocs commerciaux ailleurs dans le monde industrialisé a contribué à la création d'un climat de très grande insécurité au Canada.

Cette insécurité a été directement responsable de la décision historique de signer un accord de libre-échange avec les États-Unis enclenchant de ce fait une dynamique régionale qui allait mener à la décision canadienne d'adhérer à l'OÉA. Car c'est à ce deuxième niveau d'explication, le plus immédiat, que l'on retrouve la combinaison particulière de facteurs qui vont mener à l'entrée du Canada dans l'OÉA. L'ancrage du Canada en Amérique du Nord, consacré par l'ALÉ, posait en effet immédiatement un problème étant donné la volonté mexicaine de suivre l'exemple du Canada entraînant l'émergence possible d'un modèle d'intégration de type *hub-and-spokes*. La combinaison de cette menace avec les promesses offertes par le nouveau visage politique et économique du reste des Amériques menait à l'OÉA comme outil important de participation canadienne dans la région. Ce faisant, le gouvernement canadien de l'époque modifiait fondamentalement la nature des rapports entre le Canada et les Amériques. Il le faisait toutefois en utilisant l'approche traditionnelle de politique étrangère canadienne d'appui au multilatéralisme.