

L'intégration régionale dans les Amériques

Olivier Dabène

► **To cite this version:**

Olivier Dabène. L'intégration régionale dans les Amériques. Les études du Centre d'études et de recherches internationales, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 1998, pp.1-47.
hal-01010686

HAL Id: hal-01010686

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01010686>

Submitted on 20 Jun 2014

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

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

Les Études du CERI
N° 45 - septembre 1998

L'intégration régionale dans les Amériques
Economie politique de la convergence

Olivier Dabène

L'intégration régionale dans les Amériques

Economie politique de la convergence

Olivier Dabène

*Professeur à l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence,
Chercheur associé au CERI*

« Il est impossible de trouver dans le passé un moment où les conditions d'une coopération constructive et soutenue entre les nations américaines — et ses bénéfiques potentiels — aient été plus favorables. La guerre froide est finie et la politique latino-américaine des États-Unis n'est plus façonnée par des préoccupations sécuritaires. Les inquiétudes latino-américaines au sujet d'une domination politique et économique des États-Unis dans la région ont disparu, et avec elles la crainte d'une intervention directe de ces derniers. Aujourd'hui, dans l'ensemble des Amériques, on perçoit une convergence d'intérêts et de valeurs, autour de la démocratie politique, de la compétitivité mondiale et du progrès économique et social »¹.

Au début des années quatre-vingt-dix, la centaine de membres du Dialogue interaméricain prophétisaient ainsi une ère nouvelle des relations interaméricaines. L'annonce par le président George Bush de l'avènement d'un nouvel ordre mondial, assortie dans son « hémisphère » du lancement d'une « Initiative des Amériques », trouvait manifestement un écho enthousiaste au sein des élites du continent².

Il est vrai que tout concourait à nourrir leur optimisme. Pour la première fois de son histoire, le continent américain semblait avoir trouvé la formule d'un ordre politique et

¹ « Convergence and community : The Americas in 1993 », A Report of the Inter-American Dialogue, Washington, The Aspen Institute, 1992.

² Le monde académique n'était pas en reste. Voir par exemple Abraham Lowenthal, « Latin America : ready for partnership ? », *Foreign Affairs* 72(1), hiver 1992-1993 ; ou Manuel Pastor, « The Latin American option », *Foreign Policy* 88, automne 1992. Les relations entre l'Europe et l'Amérique latine devaient connaître le même état de grâce. Voir le rapport du second Forum Europe-Amérique latine, significativement intitulé : *A convergência natural* (Lisbonne, IEEI, octobre 1993).

économique stabilisé et homogène, reposant sur la démocratie et le libre-échange. De surcroît, les pays se liaient entre eux par différents accords d'intégration, dont un, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), incluait les États-Unis. Enfin, le sommet des Amériques de Miami de 1994, premier du genre depuis les échecs de ceux de 1953 et 1967, sanctionnait ce « retour du panaméricanisme »³, en lançant le projet d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA).

Dans ce contexte, la convergence allait rapidement devenir un « mot magique »⁴. La convergence des intérêts et des valeurs devait déboucher mécaniquement sur une convergence entre les accords d'intégration, facilitant à son tour l'apparition d'une gouvernance régionale dans des domaines dépassant largement les relations commerciales.

L'imaginaire de la convergence dans les Amériques, comme celui d'un nouvel ordre mondial, s'est pourtant rapidement heurté aux réalités. La multiplication des accords d'intégration rend délicate leur multilatéralisation, tandis qu'à un niveau supérieur, l'idée d'une gouvernance régionale est pervertie par les asymétries de pouvoir existantes. Par ailleurs, les très puissantes tendances isolationnistes s'exprimant au Congrès des États-Unis avivent les tensions avec l'Amérique latine sur bien des dossiers sensibles, comme les obstacles au commerce, la lutte contre le narco-trafic ou les migrations.

Quatre ans après le sommet de Miami, le deuxième sommet des Amériques, tenu à Santiago du Chili en avril 1998, a opéré un salutaire tournant réaliste. Les négociations en vue de la constitution d'une ZLEA ont été lancées, mais nul ne s'attend plus à les voir aboutir facilement et rapidement. Quant à la gouvernance régionale, tout au plus les dirigeants du continent semblent-ils ambitionner de faire émerger des « poches de cohérence »⁵ dans des domaines précis, en associant une multitude d'acteurs aux négociations, ce qui est au demeurant déjà beaucoup. L'hôte du deuxième sommet des Amériques, le président chilien Eduardo Frei, a bien été entendu lorsqu'il appelait ses collègues à passer des discours (*dichos*) aux réalisations concrètes (*hechos*).

Au-delà de la dimension incantatoire des discours, il reste que l'intégration régionale progresse bien en Amérique par le biais d'un processus de convergence, qui se nourrit tant des initiatives des agents économiques que des négociations diplomatiques. Il y a bien, depuis quelques années, à la fois une convergence spontanée et une convergence programmée. La première répond à une logique largement économique, la seconde politique. L'entrelacement des deux illustre bien la complexité des relations internationales de cette fin de siècle.

³ Alfredo Valladao, *Le retour du panaméricanisme. La stratégie des États-Unis en Amérique latine après la guerre froide*, Paris, Les cahiers du CREST, 1995.

⁴ « Convergencia : la palabra mágica de la integración », *Capítulos de SELA* 42, janvier-mars 1995.

⁵ L'expression est de James Rosenau, qui désigne par là un effet de composition, produit indéfini et en constante évolution de la convergence d'un très grand nombre de mécanismes micro et macro de régulation formelle et informelle (J. Rosenau, « Governance in the 21st century » *Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations* 1(1), hiver 1995).

PREMIERE PARTIE

LA CONVERGENCE SPONTANEE

La multiplication des accords d'intégration depuis le début des années quatre-vingt-dix sur le continent américain n'a pas d'équivalent dans le monde. Elle crée une impression d'entropie généralisée que viennent mâliner cinq phénomènes. En premier lieu, au-delà du désordre, les différents accords se sont inspirés, au moment de leur signature, d'une même méthodologie de l'intégration. En s'approfondissant, ces différents schémas d'intégration ont, en second lieu, tendance à converger vers un modèle commun. De surcroît, face à la perspective de la ZLEA, ils évaluent tous, en troisième lieu, leur degré de préparation à l'intégration « hémisphérique » à l'aune des mêmes critères, qui deviennent *ipso facto* des critères de convergence implicites. En quatrième lieu, les agents économiques réalisent, de leur côté, une convergence continentale *de facto*, en dynamisant les échanges commerciaux. Et ils trouvent un écho, en cinquième et dernier lieu, dans les processus d'élargissement des accords d'intégration.

1. Au-delà du désordre. Le renouveau de la méthodologie intégrationniste dans les années quatre-vingt-dix

L'impression de désordre que dégage le panorama de l'intégration régionale en Amérique est due à l'entrecroisement de différents types d'accords, couvrant différentes zones géographiques⁶.

| Accords | Pays associés |
|----------------|---|
| ALENA | Canada, États-Unis, Mexique |
| Caricom | 16 pays de la Caraïbe |
| AEC | 25 pays de la Caraïbe et d'Amérique centrale |
| GRAN, CAN, SAI | Venezuela, Colombie, Pérou, Équateur, Bolivie |
| G3 | Mexique, Venezuela, Colombie |
| MCCA, SICA | Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama |
| Mercosur | Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay |

En première approximation, trois grands types d'accords commerciaux peuvent être distingués :

⁶ Pour plus de détails, voir Olivier Dabène, *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, chapitres 6 et 7.

- les unions douanières, qui sont au nombre de quatre et sont toutes imparfaites (le Marché commun centraméricain, MCCA ; la Communauté caribéenne, Caricom ; le Groupe andin, GRAN ; et le Marché commun du sud, Mercosur) ;
- les zones de libre-échange de la première génération (c'est-à-dire portant sur les échanges de biens) ;
- les zones de libre-échange de la nouvelle génération (portant sur les biens, les services, les investissements, la propriété intellectuelle et les marchés publics).

On pourrait aussi ajouter des organismes plus généraux qui tâchent de faciliter l'intégration régionale, comme l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), qui couvre l'Amérique du Sud et le Mexique, et l'Association des États de la Caraïbe (AEC), qui comprend tous les pays riverains de la mer des Caraïbes.

Types d'accords commerciaux en Amérique

| Unions douanières | Zones de libre-échange de première génération* | Zones de libre-échange de nouvelle génération |
|-------------------|--|---|
| MCCA | Chili-Bolivie | ALENA |
| Caricom | Chili-Colombie | G3 |
| GRAN | Chili-Équateur | Mexique-Costa Rica |
| Mercosur | Chili-Mexique | Mexique-Bolivie |
| | Chili-Venezuela | |
| | Chili-Mercosur | |

* Le Chili renégocie ses accords pour inclure les thèmes de la nouvelle génération

Comme nous le verrons plus loin, l'institutionnalisation de ces accords d'intégration est aussi très inégale. Le Groupe andin et le Marché commun centraméricain, accords plus anciens, se sont transformés respectivement en un couple Communauté andine (CAN)/ Système andin d'intégration (SAI) d'une part, et Système d'intégration centraméricain (SICA) d'autre part, et sont dotés d'une structure organique très complexe. Ce n'est guère le cas du Mercosur, accord plus récent.

Concernant les zones géographiques couvertes par ces accords, trois d'entre elles ont vu progresser un processus de convergence, selon des modalités qui seront examinées ultérieurement. L'ALENA, en revanche, est resté cantonné aux trois États membres d'origine.

Convergences par zones géographiques

| Amérique du sud | Amérique centrale | Caraïbes |
|--|--|---|
| Approfondissement du Mercosur et élargissement au Chili et à la Bolivie, approfondissement de la CAN et négociation Mercosur-CAN | Approfondissement du SICA et élargissement au Panama et à Belize | Approfondissement de la Caricom et élargissement à Haïti et à la République Dominicaine |

Enfin, un certain nombre d'initiatives peuvent être mentionnées qui ont œuvré en faveur d'un rapprochement entre zones géographiques et jeté les bases d'une convergence continentale.

Convergences entre zones géographiques*

- . Constitution du G3 (Mexique, Colombie, Venezuela)
- . Accords Caricom-Venezuela ; Caricom-Colombie
- . Accords Mexique-Chili ; Mexique-Bolivie
- . Accords Cuba-Argentine ; Cuba-Uruguay ; Cuba-Pérou ; Cuba-Colombie ; Cuba-Venezuela
- . Accords Venezuela-Trinidad et Tobago ; Venezuela-Guyana
- . Accord Chili-Canada
- . Accords États-Unis-pays andins (*Ley de preferencias comerciales andinas*)
- . Constitution de l'Association des États de la Caraïbe (AEC : 25 pays d'Amérique centrale - Caraïbes)
- . *Caribbean Basin Initiative* (CBI) : États-Unis-Amérique centrale-Caraïbes
- . *Caribcan* : Canada-Caraïbes
- . Négociations Caricom-SICA
- . Négociations CAN-SICA, CAN-Caricom
- . Négociations SICA-Mexique (Mécanisme de Tuxla)

* Liste non exhaustive

Avant de préciser l'étendue de ces convergences, il convient de s'arrêter sur le rapprochement des méthodologies de l'intégration. L'exemple de l'évolution comparée du Mercosur et des projets nord-américains est emblématique de ce rapprochement et permet de relativiser l'idée d'une opposition entre deux pôles de puissance et deux styles d'intégration.

Concernant le Mercosur, on rappellera que le rapprochement entre le Brésil et l'Argentine est ancien. Au début des années quatre-vingt, les régimes militaires ont étudié les moyens d'accélérer les échanges commerciaux réciproques. Mais c'est surtout le retour à la démocratie de l'Argentine en 1983 et du Brésil en 1985 qui marque un tournant déterminant⁷.

La volonté politique de créer un climat de confiance mutuelle entre deux pays traditionnellement rivaux, voire ennemis, se traduit par une rencontre au sommet entre le président argentin Raúl Alfonsín et son homologue brésilien José Sarney, les 29 et 30 novembre 1985. Deux textes émanent de la rencontre. Le premier, très significativement, porte sur les questions nucléaires. Le second, la Déclaration d'Iguazú, a une portée beaucoup plus générale, et peut être considéré comme le point de départ des efforts d'intégration aboutissant au Mercosur, l'objectif étant « un approfondissement rapide des liens de coopération et d'intégration économique, notamment dans le domaine de la complémentarité industrielle, de l'énergie, des transports et communications, du développement scientifique et technique, du commerce bilatéral et du commerce extérieur ».

Au plan économique, ce rapprochement se traduit par la signature de l'Acte pour l'intégration argentino-brésilienne de 1986, puis par le Traité d'intégration, coopération

⁷ Voir Olivier Dabène, *L'intégration régionale en Amérique latine : le Mercosur*, Les Études du CERI, n°8, novembre 1995.

et développement (Buenos Aires, 29 novembre 1988) qui entre en vigueur le 17 août 1989.

A cette époque, la diplomatie nord-américaine en direction de l'Amérique latine est moribonde. Les précédentes initiatives nord-américaines sont lointaines — les sommets hémisphériques de présidents de 1956 (Panama) et de 1967 (Punta del Este), l'Alliance pour le Progrès de Kennedy (1961) et le *New Dialogue* lancé par Kissinger (Déclaration de Tlatelolco du 21 février 1974 sur la sécurité internationale) — et elles se sont soldées par des échecs. La guerre des Malouines a de surcroît porté un coup fatal au Traité interaméricain d'assistance mutuelle (Traité de Rio de 1947).

Les démocratisations et la diffusion du consensus de Washington changent toutefois la donne dans la deuxième moitié des années quatre-vingt, et un tournant est pris avec l'*Enterprise for the Americas Initiative* (EAI) de Bush (1990), puis l'ALENA, et la volonté des Latino-Américains de libéraliser les échanges commerciaux. Une convergence autour de valeurs communes émerge, comme en témoigne par exemple l'Engagement de Santiago pour la démocratie et le renouvellement du système interaméricain (21^{ème} session de l'OEA, 1991).

Le discours d'Al Gore du 1^{er} décembre 1993 à Mexico, annonçant le sommet de Miami, s'inscrit dans ce contexte. Présenter le Mercosur comme une réaction à l'Initiative pour les Amériques de Bush est donc erroné.

En revanche, il est tout à fait clair que l'annonce de l'EAI, le 27 juin 1990, correspond exactement au moment où l'intégration argentine-brésilienne change de méthode. Le projet de création d'un marché commun, qui figure dans le Traité de 1988, se heurte à l'instabilité macro-économique qui caractérise la période de l'échec des plans Austral et Cruzado. Les changements de gouvernement⁸ facilitent la révision méthodologique qui s'incarne dans l'Acte de Buenos Aires du 6 juillet 1990.

Le Programme d'intégration et de coopération économique (PICE) prévu dans l'Acte pour l'intégration argentine-brésilienne de 1986 et les 24 protocoles signés entre juillet 1986 et août 1989 utilisaient une méthode d'intégration prévoyant une ouverture progressive par produit et la promotion d'une intégration intra-industrielle. L'Acte de Buenos Aires introduit bien une révision méthodologique tranchée : « Dans le PICE, la partie fondamentale était constituée par le développement de projets intégrés, alors que dans l'Acte ces projets sont relégués au second plan, en complément des plans de désarmement tarifaire généralisé. De plus, dans l'Acte les équilibres globaux prennent de l'importance, alors que dans le PICE on recherchait des équilibres sectoriels (même si l'Acte conserve ces équilibres dans des secteurs considérés comme sensibles). Enfin, la coordination et l'harmonisation des politiques macro-économiques jouent un rôle plus secondaire dans l'Acte, alors que dans le PICE la coordination des politiques micro-économiques et l'élimination d'asymétries à ce niveau constituaient l'élément essentiel »⁹.

⁸ Carlos Menem entre en fonctions le 10 décembre 1989 et Fernando Collor le 15 mars 1990.

⁹ Gonzalo Rodriguez Prada, *Teoría y estrategias de la integración económica y monetaria con aplicaciones a los casos de la UE, el NAFTA y el MERCOSUR*, Universidad de Alcalá, 1994, pp. 106-107.

L'Acte de Buenos Aires est bien dans le même état d'esprit que l'EAI qui, elle, comprend trois volets, un fonds multilatéral à la BID pour stimuler l'investissement privé, un système de *debt relief* lié à des réformes économiques, et des accords ayant pour objectif le libre-échange au plan continental. Il l'est aussi avec l'ALENA. De fait, l'EIA et l'ALENA sont très liés. Deux semaines avant l'annonce de l'EIA, les présidents Bush et Salinas avaient annoncé leur intention de négocier un accord de libre-échange et, à la demande de Patricio Aylwin, le Chili était inscrit en tête de liste d'attente.

L'ensemble relève bien d'un renouveau de la pensée économique dans tout le continent au tout début des années quatre-vingt-dix, qui a procédé par convergence et diffusion du consensus de Washington¹⁰. Ce renouveau est tout particulièrement perceptible dans le processus de libéralisation unilatérale des importations entrepris dès le milieu des années quatre-vingt, qui comprend notamment l'élimination de presque tous les contingentements d'importations, une baisse significative des droits de douane et une simplification des procédures douanières.

Toutefois, ce rapprochement de méthode trouve de nombreuses limites. D'importantes différences subsistent entre les accords, concernant les conditions d'accès aux marchés et, surtout, le degré de discipline dans le traitement des nouveaux thèmes du commerce international, comme les services, les investissements, la propriété intellectuelle ou l'adjudication des marchés publics¹¹.

L'exemple des normes d'origine est significatif. Trois méthodes existent pour déterminer l'origine régionale d'un produit : changement de position dans la nomenclature douanière, pourcentage minimum de la valeur ajoutée produite dans la région ou réalisation de certaines opérations techniques. Or les trois méthodes sont appliquées en Amérique¹².

Le régime de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI, résolution 78 de 1987) prévoit que le changement de position dans la nomenclature ou, à défaut, le contenu extra-régional ne peut dépasser 50 % de la valeur FOB d'exportation. Ce régime s'applique à la majorité des accords de première génération et, dans une certaine mesure, au Mercosur. Le régime adopté par l'ALENA et les accords de nouvelle génération est plus complexe. Les biens originaires de la région sont ceux qui sont produits entièrement dans le territoire d'un membre ou ceux qui sont produits à partir de matériels d'origine. Enfin, le régime ALADI prévoit aussi des normes spécifiques.

De nombreux autres exemples de ces limites de la convergence seront donnés ultérieurement.

¹⁰ Voir Olivier Dabène, *La région Amérique latine. op. cit.*, pp. 273-280.

¹¹ Ricardo Vargas Zamorano, « La convergencia : tema pendiente en América », *Revista Diplomática* 71, décembre 1996.

¹² Luis Jorge Garay, Antoni Estevadeordal, « Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas », *Integración y comercio*, 1ère année, janvier-avril 1996.

2. La convergence des modes opératoires de l'intégration

Les dynamiques d'approfondissement des accords ont accentué les convergences/divergences entre eux. En dehors de l'ALENA, dont le dessein est uniquement économique et commercial, entendu au demeurant au sens large, les accords d'intégration d'Amérique latine ne sont pas inspirés par un projet politique précis. Comme en Europe, la logique fonctionnaliste y joue en partie, pour rendre continuellement plus complexe la structure organique et pour donner une inertie aux organes créés. Tant d'un point de vue politico-institutionnel qu'économique, les différents schémas d'intégration ont toutefois tendance à converger, autour d'une structure organique et de modes opératoires semblables.

Trois raisons peuvent être évoquées pour expliquer cette tendance. D'une part, le souci de simplicité organisationnelle qui a présidé à la signature du Mercosur, et la volonté de rationalisation qui s'est exprimée lorsque le Groupe andin est devenu Communauté andine ou lorsque le Marché commun centraméricain est devenu Système d'intégration centraméricain, n'ont pas résisté à la multiplication des thèmes nouveaux qui peuvent faire l'objet d'un traitement plus efficace au plan communautaire. L'exemple des nouveaux thèmes abordés dans les négociations commerciales internationales est, de ce point de vue, très significatif. Ils contraignent bien à des ajustements organisationnels. D'autre part, des habitudes de travail ont été prises dans chaque région, et une logique d'émulation s'est installée à l'intérieur même des administrations des États. En sorte que chaque département ministériel a souhaité disposer d'une structure communautaire de négociation. Enfin, pour tous les accords d'intégration, la perspective de la négociation d'une ZLEA constitue un puissant stimulant pour aller dans le sens d'un approfondissement, faute de quoi tous perdraient leur identité et seraient dilués dans le schéma continental¹³.

L'exemple du Mercosur est intéressant. La structure organique initiale prévue par le Traité d'Asunción (1991) était modeste, avec un Conseil du marché commun (CMC, organe supérieur) et un Groupe du marché commun (GMC, organe exécutif). Le protocole d'Ouro Preto (17 décembre 1994), qui donne sa structure définitive au Mercosur, complique les choses, puisqu'au couple CMC-GMC s'ajoutent une Commission du commerce, une Commission parlementaire, un forum consultatif et un secrétariat administratif. Mais, depuis 1994, cette structure est allée en se complexifiant. Ainsi, l'organe supérieur du Mercosur, le CMC, composé des ministres des Affaires étrangères et des ministres de l'Économie, reposait à l'origine, pour préparer ses décisions, sur un réseau de réunions de ministres. En trois ans, outre le fait que d'autres réunions de ministres sont venues s'ajouter à la liste initiale, chacune a développé sa propre nébuleuse de comités, groupes de travail ou commissions

¹³ Au plan commercial, les accords qui en resteraient au niveau d'intégration de l'union douanière seraient en effet dilués dans une zone de libre-échange continentale.

techniques.

Pour sa part, le Groupe marché commun (GMC), organe exécutif du Mercosur, a connu la même inflation. Le nombre de sous-groupes de travail qui l'assistent est demeuré à 11, mais au sein de chacun d'eux ont proliféré les commissions thématiques ou autres comités. Il en va de même pour les groupes *ad hoc* ou les réunions spécialisées du GMC.

Enfin, la Commission du commerce (CCM) du Mercosur, qui s'était dotée en 1995 de 10 comités techniques, en a ajouté 7, tandis que le seul comité n°2, consacré aux questions douanières, créait 6 sous-comités et 3 groupes *ad hoc*.

Cette complexité organisationnelle croissante se retrouve dans tous les accords d'intégration, mais elle est particulièrement significative dans le Mercosur, eu égard à la volonté des concepteurs de cet accord, précisément, d'éviter la bureaucratiation que l'on retrouve aussi dans les Andes.

Le Groupe andin reposait à son origine, en 1969, sur une structure organique simple, formée d'une Commission (organe suprême composé des ministres du Commerce extérieur et de l'Industrie) et d'une Junte (organe exécutif), épaulées par un Comité d'assistance économique et sociale. Se sont ajoutés dans les années soixante-dix une Cour de justice, un Parlement andin et un Conseil des ministres des Affaires étrangères. En 1990, un Conseil présidentiel andin était créé. La 8^{ème} réunion du Conseil présidentiel, tenue en mars 1996 à Trujillo, a profondément réformé cette structure, en créant une Communauté andine (CAN) et en réunissant tous les organes au sein d'un Système andin d'intégration (SAI). La volonté de donner une dimension politique à un ensemble complexe est évidente, dans la perspective des négociations continentales.

Système andin d'intégration en 1997

| | |
|----------------------------------|--|
| Organe suprême | . Conseil présidentiel andin |
| Organes de direction et décision | . Conseil andin des ministres des Affaires étrangères . Commission de la Communauté andine |
| Organe exécutif | . Secrétariat général de la Communauté andine |
| Organe juridictionnel | . Cour de justice de la Communauté andine |
| Organe délibératif | . Parlement andin de la Communauté andine |
| Institutions financières | . Caisse andine de développement . Fonds andin de réserve |
| Institutions consultatives | . Conseil consultatif patronal . Conseil consultatif du travail |
| Conventions sociales | . Convention Andres Bello (intégration éducative, scientifique, technologique et culturelle) . Convention Hipólito Unanue (intégration en matière de santé) . Convention Simón Rodríguez (intégration en matière de travail) |
| Institution éducative | . Université Simón Bolívar |

Source : *Protocolo modificador del Acuerdo de integración subregional andino (Acuerdo de Cartagena)*, 12 mars 1996.

L'Amérique centrale a précédé l'Amérique andine dans cette voie. Le protocole de Tegucigalpa du 13 décembre 1991 a modifié la charte de l'Organisation d'États centraméricains (ODECA), pour donner naissance au Système de l'intégration centraméricaine (SICA). Les pays membres de l'ODECA souhaitaient à l'origine, en

1951, « renforcer les liens qui les unissent ; se consulter mutuellement pour affirmer et maintenir la fraternelle coexistence dans cette région du continent ; prévenir et écarter tout désaccord et assurer la résolution pacifique de tout conflit qui pourrait surgir entre eux ; s'entraider ; chercher des solutions communes à leurs problèmes communs et promouvoir le développement économique, social et culturel, grâce à l'action commune et solidaire »¹⁴. La structure mise en place était légère puisqu'elle ne prévoyait que cinq organes : la réunion éventuelle des présidents (organe suprême), la réunion des ministres des Affaires étrangères (organe principal), la réunion éventuelle d'autres ministres, le bureau centraméricain (Secrétariat général de l'Organisation) et le conseil économique.

En 1962, après dix ans de paralysie politique et alors que, de son côté, l'intégration économique progressait rapidement dans le cadre du Marché commun centraméricain (MCCA), une nouvelle Charte de San Salvador était adoptée. La structure organique de l'ODECA s'étoffait, avec huit organes : la réunion des chefs d'État (organe suprême), la conférence des ministres des Affaires étrangères (organe principal), le conseil exécutif (organe permanent), le conseil législatif, la Cour de justice centraméricaine, le conseil économique centraméricain, le conseil culturel et éducatif et le conseil de défense centraméricain. Des efforts sont faits dans cette nouvelle charte pour inclure l'intégration économique dans un vaste dessein politique, mais en vain. En 1969, la guerre qui éclate entre le Salvador et le Honduras sanctionne l'échec d'une construction politique régionale, alors que les progrès de l'intégration économique continuent.

Les années quatre-vingt marquent un retour de la dimension politique de l'intégration, à l'occasion du traitement de la crise régionale¹⁵. La création du Système d'intégration de l'Amérique centrale (SICA) répond à un souci d'« actualiser le cadre juridique de l'ODECA, en l'adaptant aux réalités et aux nécessités nouvelles, afin de pouvoir réaliser l'intégration effective de l'Amérique centrale »¹⁶. Ses objectifs sont tout de même beaucoup plus ambitieux que ceux de la Charte de 1962, puisqu'il s'agit (article 3) de « consolider la démocratie [...], concrétiser un nouveau modèle de sécurité régionale [...], instaurer une large liberté [...], assurer le bien-être et la justice économique et sociale [...], réaliser l'union économique [...], renforcer le bloc économique formé par la région [...], réaffirmer et consolider l'autonomie de l'Amérique centrale dans ses relations avec le reste du monde [...], promouvoir, dans l'harmonie et de manière équilibrée, le développement économique, social, culturel et politique soutenu [...], instaurer un nouvel ordre écologique régional ».

La structure institutionnelle, qui se dit influencée par un souci d'efficacité (article 11), comporte quatre organes, la réunion des présidents (organe suprême), le conseil des

¹⁴ Article 1 de la Charte de San Salvador, 14 octobre 1951.

¹⁵ Olivier Dabène, « Invention et rémanence d'une crise : leçons d'Amérique centrale », *Revue Française de Science Politique* 42(4), août 1992.

¹⁶ Protocole de Tegucigalpa se rapportant à la Charte de l'ODECA, 13 décembre 1991.

ministres (organe principal de coordination), le comité exécutif et le secrétariat général. Par ailleurs, la réunion des vice-présidents, le Parlement centraméricain, la Cour centraméricaine de justice et le Comité consultatif « font partie de ce système ».

ODECA-SICA : Organes principaux

| ODECA en 1951 | ODECA en 1962 | SICA en 1991 |
|---|---|--|
| Organe suprême : Réunion éventuelle des présidents | Organe suprême : Réunion des présidents | Organe suprême : Réunion des présidents |
| Organe principal : Réunion des ministres des Affaires étrangères | Organe principal : Réunion des ministres des Affaires étrangères | Organe principal : Conseil des ministres |
| Réunion éventuelle d'autres ministres | | Réunion des vice-présidents |
| Organe permanent : Bureau centraméricain | Organe permanent : Conseil exécutif | Organes permanents : Comité exécutif Secrétariat général |
| Conseil économique | Conseil économique | |
| | Conseil législatif | Parlement centraméricain |
| | Conseil de défense | |
| | Conseil culturel et éducatif | |
| | Cour de justice | Cour de justice |
| | | Comité consultatif |

Mais à cette structure institutionnelle relativement simple sont aussi « reliés les organes et institutions d'intégration », dans le but d'assurer un « développement équilibré et harmonieux des secteurs économique, social, culturel et politique » (article 8). Les organes subsidiaires du SICA sont ainsi devenus extrêmement nombreux, et couvrent un grand nombre de thèmes.

Plus que toute autre région d'Amérique latine, l'Amérique centrale incarne, depuis longtemps d'ailleurs, cette volonté d'aller bien au-delà de la seule dimension économique et commerciale de l'intégration régionale. Pour ce qui la concerne, la politisation du processus d'intégration est une « rémanence » des efforts de traitement de crise mais, comme ailleurs dans le sud du continent, la tendance s'est accentuée avec la perspective d'une négociation continentale. Toutefois, il est important de relever qu'en Amérique centrale comme dans les autres schémas d'intégration, l'approfondissement, qui signifie l'entrée dans le domaine de compétence communautaire de thèmes de plus en plus nombreux, n'implique pas de saut qualitatif vers la supranationalité. L'Amérique latine en reste strictement à la coopération intergouvernementale. Et cette coopération repose très largement sur les épaules des chefs d'État, même si certains modèles politiques apparaissent plus complexes que d'autres. Le présidentielisme caractéristique des régimes politiques internes se retrouve ainsi à l'échelle régionale. Ainsi, dans le Mercosur, le Conseil du marché commun, qui était à l'origine une réunion périodique des ministres des Affaires étrangères et de l'Économie, à laquelle assistaient deux fois par an les présidents, est en fait devenu un forum de présidents assistés de leurs ministres.

La convergence des systèmes politiques d'intégration

| | ALENA | SICA | Caricom | SAI | Mercosur |
|----------------------------|-----------------------------|--|------------------------------|---|-------------------------------------|
| Organe suprême | | Réunion des présidents | Conférence des chefs d'État | Conseil présidentiel | Conseil du marché commun |
| Organe principal | Commission du libre-échange | Conseil des ministres | Conseil des ministres | Conseil des ministres | Groupe du marché commun |
| Organe(s) exécutif(s) | Secrétariat | . Comité exécutif . Secrétariat général | Secrétariat de la Communauté | Secrétariat général | Secrétariat administratif |
| Organe juridictionnel | | Cour de justice | | Cour de justice | Commission du commerce |
| Organe délibératif | | Parlement | | Parlement | Commission parlementaire conjointe |
| Institutions financières* | | | | . Caisse de développement . Fonds de réserve | |
| Institutions consultatives | | Comité consultatif | | . Conseil patronal . Conseil du travail | Forum consultatif économique-social |
| Institutions éducatives* | | | | Université Simon Bolivar | |

* Institutions faisant partie des organes subsidiaires pour la Caricom.

Enfin, cette coordination concerne des questions très précises, mais laisse de côté des domaines d'intervention traditionnelle des États, comme les politiques macro-économiques ou monétaires. L'intégration en Amérique est en ce sens très sélective et progresse de façon incrémentale selon une logique sectorielle. Nous reviendrons sur ce point dans la deuxième partie de cette étude.

3. Le degré de préparation à l'intégration hémisphérique : la convergence sans critères ?

En Amérique latine, la perspective d'une ZLEA a tout à la fois suscité enthousiasme, dans la mesure où elle permet d'envisager un meilleur accès au marché nord-américain, et inquiétude, en raison du caractère peu compétitif des économies. Par ailleurs, étant donné le poids tout à fait disproportionné de l'ALENA dans le continent, il est apparu évident que les caractéristiques de cet accord serviraient de base aux négociations.

Dans ces conditions, et en tenant compte du fait qu'aucun pays d'Amérique ne peut

se permettre de faire défection, tous les gouvernements s'attachent à anticiper de possibles coûts et bénéfices du libre-échange continental. Ils s'attachent notamment à évaluer l'ampleur des réformes à réaliser, en se basant sur l'exemple du Mexique préalablement à la signature de l'ALENA. Pour les petits pays, les énormes disparités de richesses existant dans le continent sont un sujet de préoccupation, et ce d'autant plus qu'il n'est jamais question en Amérique de mettre en place des mécanismes redistributifs du type des fonds structurels en Europe.

S'est ainsi imposée dans la région l'idée de degré de préparation (*readiness*) à l'intégration hémisphérique, et plusieurs travaux ont suggéré des méthodes pour la mesurer. Dès 1994, deux chercheurs nord-américains ont proposé, à la lumière de l'histoire, de prendre en compte des indicateurs macro-économiques — stabilité des prix, déficits budgétaires, dette extérieure, stabilité du change —, des indicateurs micro-économiques — politiques favorables au marché, fiscalité — et un indicateur politique — la présence d'une démocratie efficace¹⁷. Leur appréciation du degré de préparation, pour les années 1990-1992, se base donc sur la quantification de 7 critères¹⁸.

On ne discutera pas de la validité de ces derniers, ni même de la pertinence théorique de l'idée même de *readiness*. On notera en revanche que ces critères ne sont pas très éloignés des critères européens de Maastricht et qu'ils semblent donc s'être imposés dans la communauté internationale, dictant ainsi les réformes à entreprendre. Sur le fond, on notera aussi que Hufbauer et Schott jugeaient à l'époque l'Amérique latine peut préparée pour le défi du libre-échange continental, à l'exception du Chili qui entre dans la norme de l'ALENA. Il est vrai que, depuis 1992, la plupart des autres pays d'Amérique latine ont accompli des progrès notables en matière d'endettement, de stabilité monétaire ou de privatisations et dérégulations.

¹⁷ Gary Hufbauer, Jeffrey Schott, *Western Hemisphere Economic Integration*, Washington, Institute for International Economics, 1994.

¹⁸ L'échelle varie de 5 à 0 en fonction des critères suivants, mesurés sur 3 ans (seuls les extrêmes sont mentionnés) :

| | |
|---------------------------------|--|
| Stabilité des prix | 5 : taux d'inflation entre 0 et 5% 0 : taux d'inflation supérieur à 200% |
| Discipline budgétaire | 5 : déficit public inférieur à 2,5% du PIB 0 : déficit public supérieur à 10% du PIB |
| Dette extérieure totale | 5 : dette inférieure à 150% des exportations 0 : dette supérieure à 430% des exportations |
| Stabilité monétaire | 5 : fluctuation monétaire inférieure à 5% 0 : fluctuation monétaire supérieure à 30% |
| Politiques favorables au marché | Évaluation subjective des efforts en matière de privatisation et dérégulation |
| Fiscalité | 5 : moins de 5% des recettes publiques proviennent des taxes sur le commerce international 0 : plus de 25% des recettes publiques proviennent des taxes sur le commerce international |
| Fonctionnement de la démocratie | Évaluation du respect des droits politiques et civiques de <i>Freedom House</i> . |

Degré de préparation à l'intégration hémisphérique en 1992 selon Hufbauer et Schott

| Pays | Inflation | Déficits | Dettes | Monnaie | Marché | Taxes | Démocratie | Moyenne |
|-----------------|-----------|----------|--------|---------|--------|-------|------------|---------|
| <i>ALENA</i> | 4,3 | 3,7 | 4,0 | 5,0 | 5,0 | 4,3 | 4,3 | 4,4 |
| États-Unis | 5 | 3 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4,7 |
| Canada | 5 | 3 | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4,6 |
| Mexique | 3 | 5 | 3 | 5 | 5 | 3 | 3 | 3,9 |
| Chili | 3 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 | 4,4 |
| <i>Mercosur</i> | 1,3 | 3,8 | 2,8 | 4,0 | 3,5 | 2,8 | 3,5 | 3,1 |
| Argentine | 0 | 5 | 0 | 3 | 5 | 1 | 4 | 2,6 |
| Brésil | 0 | 0 | 2 | 3 | 3 | 5 | 3 | 2,3 |
| Paraguay | 3 | 5 | 5 | 5 | 3 | 2 | 3 | 3,7 |
| Uruguay | 2 | 5 | 4 | 5 | 3 | 3 | 4 | 3,7 |
| <i>CAN</i> | 2,4 | 4,8 | 1,8 | 5,0 | 3,0 | 3,0 | 3,2 | 3,4 |
| Bolivie | 4 | 5 | 0 | 5 | 4 | 4 | 4 | 3,7 |
| Colombie | 3 | 5 | 4 | 5 | 4 | 2 | 3 | 3,7 |
| Équateur | 2 | 5 | 2 | 5 | 3 | 3 | 4 | 3,4 |
| Pérou | 0 | 4 | 0 | 5 | 2 | 2 | 2 | 2,1 |
| Venezuela | 3 | 5 | 3 | 5 | 4 | 4 | 3 | 3,9 |
| <i>MCCA</i> | 2,6 | 3,8 | 3,0 | 4,2 | 1,8 | 1,0 | 2,8 | 2,7 |
| Costa Rica | 3 | 4 | 4 | 5 | 3 | 0 | 4 | 3,3 |
| El Salvador | 4 | 5 | 5 | 5 | 2 | 2 | 3 | 3,7 |
| Guatemala | 3 | 5 | 4 | 3 | 1 | 0 | 2 | 2,6 |
| Honduras | 3 | 3 | 2 | 5 | 2 | 0 | 3 | 2,6 |
| Nicaragua | 0 | 2 | 0 | 3 | 1 | 3 | 2 | 1,6 |
| <i>Caricom</i> | 3,6 | 3,6 | 3,8 | 5,0 | 2,8 | 2,4 | 4,4 | 3,7 |

Source : Hufbauer et Schott, *op. cit.*, tableau 6.1, p. 102.

Cette étude a particulièrement interpellé l'Amérique centrale, la région la moins prête, et donc la plus vulnérable de tout le continent. Deux autres études sont donc venues préciser le degré de préparation de l'Amérique centrale¹⁹. Elles ont pour caractéristique de prendre en compte un nombre de critères supérieurs, sur une temporalité plus longue. Ainsi la CEPAL envisage quatre séries de critères de préparation : des critères

¹⁹ FEDEPRICAP, *Indicadores del grado de preparación de Costa Rica para integrarse al NAFTA*, San José, Costa Rica, décembre 1994 ; CEPAL, *La integración hemisférica : el grado de preparación en el istmo centroamericano y la República Dominicana*, México, août 1996.

d'éligibilité, des caractéristiques de politique économique, des traits structurels des économies et la viabilité de l'intégration²⁰.

Les critères d'éligibilité font référence à une conditionnalité externe mais qui n'est pas imposée. Le consensus de Washington tient pour acquise la réalisation d'un certain nombre de réformes qui servent d'étalon pour juger de la préparation d'un pays à entrer dans un « club ». Il est notamment nécessaire qu'un État fasse la preuve de sa capacité à maîtriser l'inflation, le déficit budgétaire, l'endettement extérieur et le taux de change. Un gouvernement doit, de surcroît, conduire des politiques économiques favorables à une insertion dans une zone de libre-échange, ce qui conduit à surveiller ses politiques fiscale et monétaire. Des traits structurels (infrastructures, développement du secteur financier, etc.) importent aussi pour attirer des investisseurs et faire de l'intégration une expérience bénéfique. Enfin, toute intégration supposant des ajustements, une condition de viabilité doit être remplie. Certains secteurs (agricole par exemple) sont inévitablement affectés, et c'est ici finalement le « risque-pays » qu'il convient d'évaluer, c'est-à-dire la capacité d'un pays à amortir des chocs.

On ne détaillera pas les résultats des mesures faites par la CEPAL. Elles indiquent elles aussi un faible degré de préparation. Ces études ont parfois été complétées dans certains pays par des analyses nationales. Ainsi, une étude portant sur le degré de préparation du Costa Rica concluait : « Le pays doit entreprendre un effort énorme pour améliorer certains indicateurs économiques, sociaux et d'infrastructure, pour se rapprocher des "meilleurs" du continent, s'il souhaite participer à la ZLEA avec de réelles possibilités de réussite... Étant donné l'importance de la tâche à réaliser, il est urgent que s'ouvre un dialogue national pour définir des priorités et des sources de financement, avec une perspective de moyen et long terme. Une société unie autour d'objectifs clairs et quantifiables est une condition nécessaire au développement futur du pays »²¹.

Toutefois, au chapitre des tendances encourageantes, la CEPAL relève qu'il existe une réelle volonté politique de faire converger au plan régional les politiques macro-économiques dans un sens qui soit compatible avec les exigences implicites du processus ZLEA. Ce point est important. L'idée qui s'est imposée n'est pas seulement qu'il est nécessaire de gagner quelques degrés de préparation sur une échelle communément acceptée, elle est aussi qu'il est plus facile de le faire collectivement, notamment par le biais de la coordination des politiques macro-économiques. Il y a là un vecteur de convergence spontanée puissant, à la fois entre pays et entre accords d'intégration.

²⁰ Hubert Escaith, « Los países del Mercado común centroamericano frente a los desafíos de una Zona de libre comercio hemisférica : el grado de preparación macroeconómica », *Integración y comercio*, 2ème année, n°1, janvier-avril 1997.

²¹ *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible, Costa Rica 1995*, p. 105.

4. Convergence et interdépendance économique

Les échanges commerciaux constituent un autre vecteur de convergence, très souvent commenté.

La multiplicité des accords d'intégration peut être analysée à la fois comme un stimulant ou comme un obstacle au commerce, suivant que l'on considère que la structure des opportunités est rendue plus attrayante ou moins lisible pour les agents économiques. Certaines analyses de la CEPAL²² et maints témoignages²³ tendent à accréditer la seconde thèse, mais il faut bien reconnaître que les données chiffrées confirment la première. Il n'y a d'ailleurs là aucune incompatibilité, la prolifération d'accords activant de nouveaux circuits de transactions, ce que montrent les statistiques, qui peuvent fort bien, comme en rendent compte les entretiens, décevoir les agents économiques au regard de leurs anticipations.

Les progrès de l'interdépendance ont été maintes fois soulignés. On y voit le plus souvent la principale illustration du succès de l'intégration en Amérique et une preuve de l'avancée d'un processus de convergence *de facto*. De fait, il y a bien eu, depuis le début des années quatre-vingt-dix, une intensification sans précédent des relations commerciales et des investissements à l'intérieur du continent américain et, par suite, une interdépendance croissante des caractéristiques des marchés du travail, des politiques macro-économiques de stabilisation, voire tout simplement des options de développement économique.

Quelques données récentes suffiront à illustrer le propos.

Ainsi, à l'intérieur du groupe formé par les onze pays de l'ALADI (soit tous les pays d'Amérique du Sud et le Mexique), tous les circuits commerciaux, sauf un, ont connu entre 1996 et 1997 une spectaculaire dynamisation, venant s'ajouter à celle des années précédentes.

²² En 1994, la CEPAL écrivait : « Il n'existe actuellement pas de corrélation claire entre l'existence d'accords, leur couverture (élargie ou limitée) et l'augmentation du commerce entre deux pays » (CEPAL, *El regionalismo abierto en América latina y el Caribe*, 1994, p. 49).

²³ Qui m'ont été rapportés dans des Postes d'expansion économique d'ambassades de France, notamment à Bogotá, Buenos Aires et Montevideo en mai et juillet 1998.

Exportations intra-régionales, 1996-1997

(millions de dollars)

| Circuit | 1996 | 1997 | Croissance (%) |
|------------------|--------|--------|----------------|
| Intra-Mercosur | 17 044 | 20 091 | 17,88 |
| Intra-CAN | 4 658 | 5 483 | 17,71 |
| G3 | 3 078 | 4 108 | 33,46 |
| Chili-Mexique | 810 | 1 107 | 36,67 |
| Bolivie-Mexique | 42 | 43 | 2,38 |
| Chili-Colombie | 377 | 422 | 11,94 |
| Chili-Venezuela | 336 | 403 | 19,94 |
| Mercosur-CAN | 4 774 | 5 859 | 22,73 |
| Mercosur-Mexique | 2 480 | 2 384 | - 3,87 |
| Chili-Pérou | 448 | 474 | 5,80 |
| Mexique-Pérou | 291 | 354 | 21,65 |
| Équateur-Mexique | 174 | 176 | 1,15 |

Source : ALADI

Par ailleurs, chaque zone d'intégration se renforce à mesure que progressent les taux d'interdépendance. Ceux-ci demeurent modestes au regard des taux européens, mais ils dénotent une progression substantielle dans le cadre latino-américain, où les échanges sont traditionnellement tournés vers l'Europe ou les États-Unis. Il convient toutefois de relever que la première moitié des années quatre-vingt-dix n'a enregistré que le rétablissement du niveau d'échanges atteint une décennie plus tôt. En 1981, la part des exportations intra-régionales était en effet déjà de 16,6 %.

Part des exportations intra-régionales, 1990-1996

(% du total des exportations)

| Accord | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Mercosur | 8,9 | 11,1 | 14,3 | 18,5 | 19,3 | 20,5 | 22,7 |
| Communauté andine (CAN) | 4,1 | 6,2 | 7,8 | 9,7 | 10,1 | 11,9 | 10,4 |
| ALADI | 10,8 | 13,6 | 14,4 | 16,3 | 16,7 | 16,9 | 17,0 |
| MCCA | 12,4 | 11,3 | 11,5 | 14,0 | 14,0 | 16,1 | 16,2 |
| Amérique latine-Caraïbes | 13,3 | 15,6 | 16,4 | 18,4 | 18,8 | 19,0 | 18,5 |

Source : CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe*, 1997, p.106

Les échanges commerciaux ont aussi fortement progressé entre les 3 pays membres de l'ALENA depuis 1991, surtout entre les États-Unis et le Mexique. En 1993, les échanges réciproques atteignaient près de 300 milliards de dollars ; en 1996, ils dépassent les 430 milliards, soit une augmentation de 43 %.

Évolution des échanges commerciaux au sein de l'ALENA
(en millions de dollars)

| Années | Ca-Mx | % | Mx-US | % | Ca-US | % | Total | % |
|--------|-------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
| 1991 | 2 760 | | 70 821 | | 171 124 | | 244 705 | |
| 1992 | 2 968 | 7,5 | 81 747 | 15,4 | 183 739 | 7,4 | 268 454 | 9,7 |
| 1993 | 3 527 | 18,8 | 89 656 | 9,7 | 205 151 | 11,7 | 298 334 | 11,1 |
| 1994 | 4 111 | 16,6 | 108 952 | 21,5 | 235 376 | 14,7 | 348 434 | 16,8 |
| 1995 | 4 730 | 15,1 | 120 772 | 10,8 | 262 945 | 11,7 | 388 452 | 11,5 |
| 1996 | 5 327 | 12,6 | 148 501 | 23,0 | 279 163 | 6,2 | 432 991 | 11,5 |
| 1997* | 3 273 | 5,4 | 97 016 | 18,6 | 177 119 | 10,5 | 277 408 | 12,2 |

*Premier semestre

Sources : Département du Commerce des États-Unis, Ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI).

Les échanges commerciaux ayant tendance à représenter une part croissante des PIB des différents pays du continent, et ces différents pays ayant de plus en plus tendance à commercer entre eux, il y a bien une structure d'interdépendance croissante qui émerge. Mais il convient de souligner que cette structure est doublement asymétrique. En effet, d'une part les grands pays sont beaucoup moins dépendants de leurs échanges commerciaux que les petits²⁴, d'autre part les pays latino-américains sont beaucoup plus dépendants de leur commerce avec les États-Unis que l'inverse. Entre les grands pays peu « ouverts » et commerçant avec le monde entier (*global traders*), comme le Brésil, et les petits très « ouverts » et dépendants d'un partenaire, il y a une différence essentielle, qui explique des comportements différenciés lors des négociations²⁵. Toutefois, la région Amérique latine présente un intérêt croissant pour les États-Unis, avec une part de près du cinquième de leur commerce extérieur²⁶.

Parallèlement à la dynamisation des flux commerciaux, on citera deux domaines où la convergence apparaît particulièrement spectaculaire, au regard de l'histoire économique de l'Amérique latine : les tarifs douaniers et l'inflation.

²⁴ En 1995, la part des échanges dans le PIB des différents pays était ainsi :

| | | | | | |
|------------|-----|-------------|-----|------------|-----|
| Brésil | 15% | Guatemala | 47% | Équateur | 56% |
| Argentine | 16% | Bolivie | 47% | Canada | 71% |
| États-Unis | 24% | Mexique | 48% | Nicaragua | 76% |
| Pérou | 30% | Venezuela | 49% | Honduras | 80% |
| Colombie | 35% | Chili | 54% | Costa Rica | 81% |
| Uruguay | 41% | El Salvador | 55% | Paraguay | 82% |

Source : Banque mondiale, *World Development Report 1997*

²⁵ Ainsi le commerce avec le Brésil représente un cinquième du PIB de l'Uruguay (« Comercio con Brasil equivale a la quinta parte del producto », *El País*, Montevideo, 27 juillet 1998).

²⁶ CEPAL, « Las políticas comerciales entre América latina y los Estados Unidos : una evaluación analítica », *Notas sobre la economía y el desarrollo*, n°594-595, août-septembre 1996.

Les droits de douane moyens ont eu tendance à converger, de façon notable dans la zone ALADI, même si la plupart des pays conservent une grande dispersion entre les tarifs maxima et minima. La région converge progressivement vers une élimination totale des droits de douane.

Droits de douane moyens en 1997 (%)

| Pays | Droits de douane | Pays | Droits de douane |
|-----------|------------------|-----------|------------------|
| Argentine | 13,45 | Mexique | 15,32 |
| Bolivie | 9,68 | Paraguay | 9,47 |
| Brésil | 8,93 | Pérou | 13,49 |
| Colombie | 15,04 | Uruguay | 9,97 |
| Chili | 10,96 | Venezuela | 12,02 |
| Équateur | 14,38 | | |

Source : ALADI, *Análisis sobre las posibilidades de articulación y convergencia de los acuerdos en el marco de ALADI*, ALADI/SEC/Estudio 109, 1^{er} avril 1998, p. 16.

Par ailleurs, l'inflation n'est pas partout jugulée en Amérique latine, mais les taux y sont beaucoup plus homogènes qu'il y a une dizaine d'années.

Taux d'inflation, 1987-1997 (%)

| Pays | 1987 | 1997 |
|-------------|---------|-------|
| Argentine | 178,3 | - 0,1 |
| Bolivie | 10,5 | 3,8 |
| Brésil | 337,9 | 4,1 |
| Chili | 22,9 | 6,3 |
| Colombie | 24,7 | 17,9 |
| Costa Rica | 13,6 | 11,5 |
| Équateur | 30,6 | 29,9 |
| El Salvador | 21,2 | 2,2 |
| Guatemala | 8,5 | 9,0 |
| Honduras | 1,8 | 15,0 |
| Mexique | 143,6 | 17,6 |
| Nicaragua | 1 225,7 | 8,6 |
| Panama | 1,0 | 1,8 |
| Paraguay | 23,5 | 5,4 |
| Pérou | 104,8 | 7,1 |
| Uruguay | 59,9 | 15,7 |
| Venezuela | 36,1 | 38,2 |

Source : CEPAL

Ces phénomènes de convergence sont bien spontanés. Comme le souligne une étude du SELA, « pour la majorité des pays de la région, les principaux partenaires commerciaux se trouvent en dehors de la région et par conséquent leurs politiques s'élaborent en fonction de facteurs étrangers aux nécessités du processus

d'intégration »²⁷. La convergence est donc plutôt la conséquence des politiques d'ouverture et d'ajustement appliquées pour répondre à la crise de la dette. « De fait, ajoute cette étude, les politiques d'ouverture et de stabilisation, qui ont permis la revitalisation des courants commerciaux intra-régionaux et des accords d'intégration, ont été adoptées dans la plupart des pays pour des raisons indépendantes de l'intégration régionale et sans aucune concertation entre eux ».

5. La convergence et l'élargissement

L'autre tendance évolutive des accords d'intégration qui fait progresser leur convergence est l'élargissement de certains d'entre eux. Le Mercosur et l'ALENA constituent clairement deux pôles d'attraction en Amérique, mais ce constat ne saurait faire oublier le poids prépondérant de l'économie des États-Unis dans la région. L'élargissement, pour l'Amérique latine, constitue bien une tentative pour rééquilibrer la structure de la négociation face à l'ALENA, dans la perspective d'une ZLEA²⁸.

Notons d'emblée que l'élargissement, qui suppose l'adhésion d'un État à un processus d'intégration en cours, est rare en Amérique, puisqu'il ne concerne que les cas du Venezuela rejoignant le Groupe andin en 1973 et de Panama rejoignant les cinq autres pays d'Amérique centrale en 1991. Dans la zone caraïbe, aux 4 États et 8 territoires signataires du Traité de Chaguaramas (4 juillet 1973), donnant naissance à la Communauté et au Marché commun des Caraïbes (Caricom) se sont ajoutés les Bahamas (1983), le Surinam (1995) et Haïti (1997).

Toutefois, si l'on retient une conception moins étroite de l'élargissement, soit en termes de rapprochements entre divers accords d'intégration, soit en termes d'associations, la tendance s'est accélérée depuis le début des années quatre-vingt-dix, ce qui participe bien d'un mouvement de convergence d'ensemble.

Les cas de l'ALENA, du SICA, de la Caricom et du SAI peuvent être évoqués rapidement. Celui du Mercosur mérite un examen plus attentif.

L'ALENA est en quelque sorte le produit d'un élargissement, puisque cet accord a été précédé par l'entrée en vigueur du *Canada-US Free Trade Agreement* (CUSTA) le 1^{er} janvier 1989. Par ailleurs, l'ALENA a été clairement conçu, dans l'esprit des États-Unis, comme la première étape d'un processus d'édification d'une zone de libre-échange à l'échelle continentale. Le traité prévoit d'ailleurs son possible élargissement à de nouveaux membres²⁹. Lors de la première année de l'ALENA, entré en vigueur le

²⁷ SELA, *Tendencias y opciones en la integración de América latina y el Caribe* (étude reprise par l'ALADI sous la référence ALADI/SEC/di 1029, 31 octobre 1997).

²⁸ L'ALENA représente à lui seul 87 % du PIB continental et 83 % de son commerce extérieur.

²⁹ « 1. Tout pays ou groupe de pays pourra accéder au présent accord, sous réserve des conditions convenues entre ce pays ou groupe de pays et la Commission et après approbation conformément aux procédures d'approbation applicables de chaque pays. 2. Le présent accord ne s'appliquera pas entre une Partie et tout pays ou groupe de pays qui y accède si, à la date d'accession, l'un ou l'autre ne consent pas à son application » (article 2204).

1^{er} janvier 1994, se tient le sommet de Miami où est fixé l'objectif de parvenir à une zone le libre-échange des Amériques à l'horizon 2005. Les États-Unis envisagent de parvenir à cette ZLEA par le biais d'un élargissement progressif de l'ALENA, car cela leur permet de fixer des critères d'adhésion et d'imposer une discipline³⁰. Lors du sommet de Miami, les pays membres de l'ALENA annoncent d'ailleurs leur intention d'accepter la candidature du Chili l'année suivante. Aucun élargissement de l'ALENA n'a pourtant eu lieu jusqu'au second sommet des Amériques de 1998, essentiellement pour des raisons de politique intérieure nord-américaine sur lesquelles nous reviendrons.

En Amérique centrale et dans les Caraïbes, la dynamique d'élargissement est plus puissante, poussée par la nécessité d'agréger des marchés d'une taille minuscule. C'est ainsi que Panama a rejoint le processus d'intégration centraméricain en 1991, que Belize est invité en qualité d'observateur depuis le début des années quatre-vingt-dix et que la République Dominicaine s'est associée aux 7 pays centraméricains pour créer un « espace d'intégration dans la zone de la mer Caraïbe »³¹. Comme Panama auparavant, la République Dominicaine doit, « de façon progressive, s'incorporer pleinement au processus d'intégration centraméricain ».

Un lien est donc établi entre l'Amérique centrale et la zone caraïbe, qui ne manquera pas de prospérer. A preuve, lors d'un autre sommet tenu à Saint Domingue en août 1998, la République Dominicaine a signé un accord de libre-échange avec la Caricom, et une « alliance stratégique » Amérique centrale-Caraïbe a été évoquée. Déjà en 1994, les pays riverains de la mer Caraïbe ont fondé l'Association des États de la Caraïbe (AEC), qui en 1998 comprend 25 membres, 2 membres associés et 13 observateurs.

Un autre lien s'établit entre l'Amérique centrale et la Communauté andine (CAN), par le biais d'un accord entre Panama et la CAN. Le président de Panama participe d'ailleurs en qualité d'observateur aux réunions du Conseil présidentiel andin depuis 1996. D'autres accords sont en gestation, avec la zone caraïbe, l'Amérique centrale et le Mercosur. La CAN a prévu la possibilité d'attribuer le statut de membre associé aux États avec lesquels elle signe un accord de libre-échange³². Il s'agit d'un statut variable puisque, pour chaque cas, une décision doit être prise au sujet des organes et institutions du SAI auxquels le membre associé peut s'intégrer.

Pour les États membres de la CAN, comme pour ceux du Mercosur, l'appartenance à l'ALADI et la philosophie du régionalisme ouvert constituent des stimulants pour l'élargissement.

³⁰ Certains chercheurs comme Frank Garcia tiennent pour pratiquement acquis l'élargissement de l'ALENA comme vecteur de constitution de la ZLEA (« NAFTA and the creation of the FTAA : a critique of piecemeal accession », *Virginia Journal of International Law* 35(3), printemps 1995 et « "America's agreements" — An interim stage in building the FTAA », *Columbia Journal of Transnational Law* 35(1), 1997).

³¹ Déclaration de Saint Domingue, 6 novembre 1997.

³² Article 26 du Protocole de Sucre, 25 juin 1997.

Le traité de Montevideo de 1980 (TM80), qui a donné naissance à l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), prévoit la signature d'accords de portée partielle (*acuerdos de alcance parcial*) qui sont des accords signés entre certains États membres. L'article 9a du TM80 stipule que ces accords « devront être ouverts à l'adhésion, à l'issue d'une négociation, des autres pays membres » et l'article 9b précise qu'ils « devront contenir des clauses qui facilitent la convergence afin que leurs bénéfices soient étendus à tous les pays membres ». Mais, comme nous le verrons plus loin, ces obligations sont toutes relatives.

La philosophie qui inspire les processus d'intégration en cours est autrement plus incitative que la règle de droit. On la résume généralement par l'expression de « régionalisme ouvert ». Pratiqué en Asie, ce régionalisme ouvert tâche de concilier deux tendances apparemment contradictoires : la constitution de blocs commerciaux par le biais d'accords d'intégration qui prévoient nécessairement une discrimination face au reste du monde, et l'ouverture au monde dans le cadre d'une multilatéralisation des échanges. Pour la CEPAL, « ce qui différencie le régionalisme ouvert de l'ouverture et de la promotion non discriminante des exportations, c'est qu'il comprend un ingrédient préférentiel, qui se reflète dans les accords d'intégration et qui est renforcé par la proximité géographique et les affinités culturelles des pays de la région. Un objectif complémentaire consiste à faire de l'intégration un ciment qui favorise une économie internationale plus ouverte et transparente au lieu de lui faire obstacle en limitant ses bénéfices à l'Amérique latine et à la Caraïbe. Cela signifie que les accords d'intégration devraient tendre à éliminer les barrières applicables à la majeure partie du commerce des biens et services entre les pays signataires dans le cadre de leurs politiques de libéralisation commerciale face aux pays tiers, en même temps qu'ils devraient encourager l'adhésion de nouveaux membres »³³.

Le traité d'Asunción (26 mars 1991) portant création du Mercosur pose dans son article 20 : « Le présent traité sera ouvert à l'adhésion, à l'issue d'une négociation, des autres pays membres de l'ALADI, dont les demandes pourront être examinées par les États membres dans un délai de 5 ans après l'entrée en vigueur de ce Traité. Toutefois (poursuit le même article à l'attention du Chili), pourront être prises en considération avant ce délai les demandes présentées par des pays membres de l'ALADI qui ne font pas partie d'accords d'intégration sous-régionale ou d'une association extra-régionale ».

Les premiers élargissements du Mercosur à la Bolivie et au Chili se sont réalisés en 1996. Un accord, signé avec le Chili le 25 juin, entre en vigueur le 1^{er} octobre, tandis que la Bolivie signe le sien le 17 décembre, accord qui entre en vigueur le 28 février 1997. Les deux textes se ressemblent. Aucun des deux pays n'adhère à l'union douanière, mais ils rejoignent tous deux la zone de libre-échange. Il s'agit d'accords dits « 4 + 1 » qui prévoient un programme de désarmement tarifaire concernant tout l'univers douanier et un échancier pour une élimination automatique et progressive des obstacles. Certes, il y a de nombreuses exceptions. Ainsi, le Chili a par exemple

³³ CEPAL, *El regionalismo abierto en América latina y el Caribe*, 1994, p. 13.

décidé de fermer son marché pour le blé et les produits dérivés du blé durant 18 ans. En contrepartie, il a octroyé des quotas additionnels pour la viande et le riz et, pour la première fois, a ouvert son marché aux produits laitiers mercosuriens. Autres caractéristiques de ces accords 4 + 1 : les règles d'origine sont très strictes (sur le modèle, pratiqué dans le Mercosur, de 60 % de composantes nationales), et le mécanisme de règlement des différends prévoit un consensus durant les 3 premières années puis l'arbitrage (là encore sur le modèle du Protocole de Brasilia du Mercosur).

Dans les deux cas, ces rapprochements progressifs semblent avoir été un succès, les agents économiques n'ayant pas attendu la signature d'accords pour dynamiser les échanges commerciaux :

Échanges Mercosur-Bolivie et Mercosur-Chili
(millions de dollars)

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---------|------|------|------|------|------|------|
| Bolivie | 684 | 670 | 769 | 868 | 964 | 1006 |
| Chili | 2030 | 2588 | 2901 | 3436 | 4526 | 4729 |

Source : ALADI, *Estadísticas y Comercio*, III(10), mars-mai 1997, p. 45

Mais il existe des différences dans le degré de participation aux institutions. En effet, le Mercosur, avant la CAN, a adopté un système d'élargissement à la carte. La participation des États associés aux organes et institutions se fait sur une base *ad hoc*, sur le principe de l'intérêt mutuel, et pour discuter de tous les thèmes à l'exclusion de ceux qui concernent l'union douanière³⁴.

Dans cette logique, la Bolivie est invitée en qualité d'observateur aux réunions où sa présence est souhaitée. Mais le Chili bénéficie d'un traitement plus favorable, dans la mesure où, lors du 13^{ème} sommet des présidents du Mercosur (Montevideo, 15 décembre 1997), il a été décidé que le Chili « s'incorpore pleinement à compter d'aujourd'hui à la structure institutionnelle du Mercosur ». Une décision précise par ailleurs les modalités de cette incorporation, qui est très large puisqu'elle concerne les réunions de présidents, le Conseil du marché commun (CMC) et, à l'intérieur du Groupe marché commun (GMC), 9 sous-groupes de travail sur 11, 2 groupes *ad hoc* sur 7, et 2 réunions spécialisées sur 3³⁵.

A la suite de ces élargissements à la Bolivie et au Chili, le Mercosur a semblé abandonner tout empressement à poursuivre dans cette voie, en faisant le choix de se renforcer en approfondissant l'intégration existante. Déjà, le « programme d'action jusqu'à l'an 2000 », arrêté en 1995, mettait plus l'accent sur l'approfondissement du processus d'intégration que sur son élargissement. Il s'agit essentiellement de parfaire l'union douanière et d'avancer vers le marché commun. Tout juste le document Mercosur 2000 mentionne-t-il que « le Mercosur développera des liens avec d'autres

³⁴ MERCOSUL/CMC/DEC n°14/96, *Participação de terceiros países associados em reuniões do Mercosul*.

³⁵ MERCOSUR/CMC/DEC n°12/97, *Participación de Chile en reuniones del Mercosur*.

processus d'intégration, des pays ou groupes de pays dans l'esprit d'intégration ouverte qui le caractérise »³⁶.

De fait, aucun autre accord n'a été signé entre 1995 et 1998. La négociation avec le Venezuela a débuté en 1995 et aurait dû se conclure par la signature d'un accord de libre-échange avant le 31 décembre 1996, ce qui n'a pas été le cas. Les négociations avec le Pérou, la Colombie et l'Équateur devaient aboutir avant la fin 1997. Quant aux relations avec le Mexique, chaque année une négociation 4 + 1 prolonge pour un an la validité des accords anciens, en attendant une renégociation. Et même, ces négociations ont été rompues en décembre 1997. Un modeste accord-cadre a été signé avec la CAN le 16 avril 1998, qui prévoit des négociations jusqu'au 30 septembre 1998³⁷.

Pourquoi cette lenteur ? Cinq grandes raisons peuvent être évoquées, qui symbolisent bien les contradictions entre les processus d'élargissement et d'approfondissement de l'intégration en Amérique.

- Le nombre de négociations, d'abord, est un obstacle de taille pour un processus d'intégration relativement peu institutionnalisé. Car, aux négociations dans le cadre ALADI (avec la Communauté andine, avec le Pérou et avec le Mexique) et avec le SICA susmentionnées, il faut ajouter celles liées au processus de Miami (ZLEA) et encore celles avec l'Union européenne. Il y a clairement ce que Roberto Bouzas a appelé une « surcharge de négociation »³⁸.

- Concernant les négociations dans le cadre ALADI, on peut mentionner, en second lieu, la très grande complexité du « patrimoine historique » qu'il convient de renégocier. Nous reviendrons plus loin sur ce point.

- Il y a, en troisième lieu, un souci légitime de consolider l'acquis. Le Mercosur est un processus jeune et l'union douanière est encore imparfaite. Le sentiment est répandu que ce processus est allé très vite dès le départ et qu'il a besoin de consolider ses assises, notamment au plan institutionnel. Le mot d'ordre est donc « consolidation et approfondissement », ce qui paraît un préalable essentiel au début de la négociation ZLEA.

- Une raison essentielle vient probablement, en quatrième lieu, des pressions très fortes qu'exercent sur les gouvernements argentin et surtout brésilien certains secteurs patronaux qui estiment que l'ouverture est déjà excessive. En effet, au plan économique et commercial, l'élargissement, et surtout la perspective de la ZLEA, signifient une libéralisation plus large. Or la libéralisation dans le cadre OMC et dans la sous-région a affecté les intérêts des entreprises mercosuriennes. Le solde de la balance commerciale du Mercosur est passé de + 4 000 millions de dollars en 1990 à - 7 500 millions en 1996. Ce solde de la balance commerciale du Mercosur, et du

³⁶ MERCOSUR/CMC/P.DEC n°9/95, *Programa de acción del MERCOSUR hasta el año 2000*.

³⁷ *Acuerdo marco para la creación de la zona de libre comercio entre el Mercosur et la Comunidad andina*, Buenos Aires, 16 avril 1998.

³⁸ Roberto Bouzas, « La agenda económica del MERCOSUR : desafíos de política a corto y mediano plazo », *Integración y Comercio*, 1ère année, janvier-avril 1996.

Brésil en particulier, dans ses échanges avec le reste du monde, est devenu négatif en 1995, l'année même, donc, où l'union douanière est entrée en vigueur. Évidemment, la causalité n'est pas directe, dans la mesure où la crise mexicaine a produit des effets importants. Mais tout de même, l'impression est forte que l'ouverture coûte cher.

Selon l'IRELA, il y a bien une « fatigue commerciale » dans le patronat mercosurien : « Le mécontentement progressif du secteur patronal, qui s'ajoute au niveau relativement élevé de chômage, pourrait éroder l'appui politique nécessaire pour consolider les réformes économiques intérieures. Le Mercosur a donc intérêt à ralentir le processus de négociation, de façon à gagner du temps pour consolider le soutien politique interne à une libéralisation économique plus poussée »³⁹.

- Il y a une cinquième raison : rien ne presse désormais, puisque, comme on le précisera par la suite, l'hostilité des États-Unis semble avoir diminué. La visite de Clinton en Argentine et au Brésil en octobre 1997 a, de ce point de vue, été un tournant. Il y a apporté un appui ferme au Mercosur, alors que tout donnait à penser jusque-là que les États-Unis s'efforçaient de faire obstacle au processus.

Le Mercosur se contente donc de poursuivre sur sa lancée et de signer à son rythme des accords de libre-échange, un élargissement à minima qui ne vienne pas perturber son processus de consolidation ou éroder les appuis dont il bénéficie auprès des acteurs sociaux et économiques. Ces appuis, on l'a dit, ont tendance à s'affaiblir dès lors qu'un lien est perçu entre ouverture extérieure et difficultés intérieures (chômage notamment). De plus, les calendriers de politique intérieure tant au Brésil qu'en Argentine ont aussi tendance à détourner l'intérêt des relations extérieures du Mercosur. Voilà pourquoi l'élargissement du Mercosur n'est plus guère une priorité et ne le redeviendra que lorsqu'il apparaîtra aux responsables politiques que les entreprises mercosuriennes auront fait de substantiels gains de productivité.

DEUXIEME PARTIE : LA CONVERGENCE PROGRAMMEE

La convergence des accords d'intégration n'est pas seulement le produit d'évolutions « naturelles ». Elle est aussi le résultat d'une politique qui, depuis longtemps, cherche à unifier le continent : rappelons que la première conférence internationale d'États américains a eu lieu entre octobre 1889 et avril 1890 à Washington et a débouché sur la création d'une « Union internationale des républiques américaines pour le recueil et la distribution rapides de données sur le commerce ». Le panaméricanisme s'est toutefois heurté à l'attitude souvent impériale des États-Unis dans le sous-continent. La guerre froide terminée, la question de la nature de la coopération dans les Amériques

³⁹ IRELA, *Hacia un área de libre comercio de las Américas. Una perspectiva europea*, 19 juin 1997.

se pose différemment. Le rôle de certaines institutions comme l'ALADI, qui travaillent de longue date à la convergence des accords d'intégration, n'en prend que plus d'importance. Mais, plus que la fin de la guerre froide, c'est bien le sommet de Miami qui marque un changement important. Pour la première fois de son histoire, le continent américain se lance alors dans une négociation de grande envergure, mettant en scène un grand nombre d'acteurs autour d'une impressionnante variété de thèmes. Le débat sur les voies pour parvenir à une ZLEA ne saurait masquer l'essentiel : c'est bien un modèle de gouvernance régionale qui tâche de se mettre en place. Et plusieurs thèmes apparaissent lourds d'implications, certains très techniques, comme la passation des marchés publics, d'autres plus globaux, comme la défense de la démocratie.

6. La gestion du patrimoine en matière de convergence : le rôle de l'ALADI

A l'intérieur du continent américain, les onze États membres de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) sont animés d'une volonté de créer un marché commun latino-américain, notamment par le biais de la convergence, « qui se traduit par la multilatéralisation progressive des accords de portée partielle, au moyen de négociations régulières entre les États membres »⁴⁰. Le traité de Montevideo prévoit en effet la possibilité que les différents États signent entre eux des accords partiels, à la condition qu'ils soient compatibles entre eux et cohérents avec l'objectif « convergence et liens d'intégration ». Cela implique notamment que ces accords doivent être ouverts à l'adhésion d'autres États signataires du TM80, et qu'ils contiennent des clauses devant faciliter leur convergence (article 9). Par ailleurs, le TM80 prévoit aussi une convergence avec d'autres processus d'intégration en Amérique latine (article 24).

En dépit de ces bonnes intentions initiales, l'ALADI a pendant longtemps servi essentiellement à avaliser les accords signés par ses différents États membres et relativement peu à tenter de les faire converger. Cela ne saurait d'ailleurs surprendre, dans la mesure où la création de l'ALADI répondait précisément au souci d'abandonner les mécanismes multilatéraux prévus par le Traité de Montevideo de 1960 et qui avaient paralysé l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALC). Pendant les premières années d'existence de l'ALADI, sa tâche essentielle a consisté à gérer le « patrimoine » des accords signés dans le cadre de l'ALALC, c'est-à-dire à transposer au plan bilatéral les bénéfices accordés au plan multilatéral.

Pour les États signataires du TM80, la signature d'accords de libre-échange, y compris avec des pays situés hors zone, revêtait plus d'importance que la poursuite d'un lointain et irréal objectif d'un marché commun latino-américain. A l'évidence, pendant la décennie quatre-vingt, la convergence ne constituait pas une priorité

⁴⁰ Article 3b du Traité de Montevideo (TM80), 12 août 1980.

politique pour des pays latino-américains préoccupés de trouver des solutions rapides à la crise de la dette.

Toutefois, le début des années quatre-vingt-dix marque un tournant, avec l'Initiative des Amériques de Bush et le renouveau intégrationniste. La signature du traité d'Asunción en 1991, prévoyant la création du Mercosur, est fondamentale, car dès lors la question de la convergence se pose autrement. Il ne s'agit plus de favoriser la multilatéralisation des accords existants, mais d'accompagner le processus d'élargissement du Mercosur qui prévoit, lui aussi, de parvenir à un marché commun. La relance du Groupe andin, l'apparition du G3 et la signature d'accords bilatéraux de la part du Chili, offrent aussi de nouvelles possibilités de connections.

Le thème de la convergence revient alors au premier plan de l'agenda politique continental.

Au 4^{ème} sommet du Groupe de Rio, qui se tient à Caracas en octobre 1990, soit quatre mois après l'annonce de l'Initiative des Amériques, le document final souligne, à propos de l'intégration, la nécessité « d'agir avec la plus grande détermination politique tant pour appuyer les organismes existants que pour chercher de nouveaux mécanismes qui stimulent les initiatives en cours et facilitent l'harmonisation et la convergence au niveau de la région »⁴¹. De fait, dès 1988, le G8 avait commencé à demander aux États membres de l'ALADI d'accélérer l'utilisation des instruments de négociation devant conduire à une intégration plus poussée⁴². Il insiste en 1991, en manifestant un soutien sans réserves à l'ALADI, estimant qu'il convient d'utiliser pleinement les mécanismes du TM80 pour « assurer un processus efficace de convergence »⁴³. En 1992, lors du 6^{ème} sommet, les chefs d'État « exhortent les différents organismes multilatéraux d'intégration et ceux en charge, aux plans nationaux et régionaux, des accords de libre-échange, de travailler à présenter au prochain sommet du Groupe de Rio un programme qui contienne une proposition d'harmonisation des différents processus d'intégration, tendant à les faire converger vers une unique zone de libre-échange pour l'Amérique »⁴⁴.

L'ALADI entame donc une relance dès 1991. La résolution 30 du Conseil des ministres de l'Association pose que l'ALADI, « comme cadre institutionnel et normatif d'intégration régionale, stimulera ou apportera son soutien au développement ou à l'approfondissement des relations bilatérales, multilatérales, sous-régionales ou

⁴¹ *Documento final de la Cuarta reunión de Presidentes del Mecanismo permanente de consulta y concertación política*, 12 octobre 1990. Le Groupe de Rio, ou G8 ou Mécanisme permanent de consultation et concertation politique, s'est réuni pour la première fois au niveau présidentiel en novembre 1987. Il comprend, depuis 1990, tous les pays d'Amérique latine auxquels s'ajoutent un représentant de l'Amérique centrale et un de la zone caraïbe.

⁴² Troisième réunion ordinaire des ministres des Affaires étrangères du Groupe de Rio, Cartagenas de India, Colombie, 26 février 1988.

⁴³ *Declaración ministerial sobre la ALADI*, Neuvième réunion ordinaire des ministres des Affaires étrangères du Groupe de Rio, Bogota, Colombie, 3 avril 1991.

⁴⁴ *Declaración de Buenos Aires*, 2 décembre 1992.

régionales des États membres », au moyen d'un certain nombre d'actions, et « examinera les modalités complémentaires tendant à faciliter et renforcer la formation d'une zone de libre-échange ou d'un marché commun dans le cadre régional »⁴⁵. L'année suivante, lors de sa septième réunion, le Conseil des ministres demande à l'Association de mettre en œuvre « un programme de travail qui permette et renforce le rapprochement entre les divers schémas d'intégration, afin d'arrêter des normes communes qui facilitent le commerce dans la région ». Ce programme comprend des mesures traditionnelles de facilitation du commerce (élimination des pratiques déloyales, normes techniques, solution des différends, normes d'origine, etc.), mais il inclut aussi les « nouveaux » thèmes, tels que les services, la propriété intellectuelle, les investissements, la science et la technologie, les communications, le transport, la complémentarité industrielle, l'énergie, les infrastructures, l'environnement et les thèmes culturels⁴⁶.

Enfin, la résolution 38 de février 1994 demande que soit réalisée une série d'analyses des processus d'intégration régionale, afin « d'identifier les domaines dans lesquels les divers accords ont entamé des actions convergentes ». L'objectif étant d'élaborer « un programme d'actions à court et moyen terme, pour lancer une progressive articulation et convergence entre les différents schémas d'intégration, afin d'évoluer d'une zone de préférences économiques vers des états supérieurs d'intégration »⁴⁷. Une résolution du Comité de représentants de l'ALADI précise quatre critères à utiliser pour élaborer les études sur l'articulation et la convergence : compatibilité avec le TM80, globalité (ce qui signifie que toutes les dimensions de l'intégration doivent être prises en compte, y compris les nouveaux thèmes des négociations commerciales), « régionalité », afin que les diagnostics portent sur la dimension régionale de la convergence, enfin flexibilité et réalisme. Ce dernier point est important. Il implique que l'ALADI appréhende la convergence comme un processus complexe qui peut se développer à différents niveaux et suivant différents rythmes simultanément⁴⁸.

Les demandes du Groupe de Rio, relayées par les Conseils des ministres de l'ALADI, ont donc conduit l'Association à étudier de près les possibilités d'articulation et convergence entre les différents accords d'intégration et à formuler des propositions⁴⁹. Il faut bien convenir que la plupart de ces études se limitent à constater l'existence

⁴⁵ ALADI/CM/Résolution 30(VI), 1^{er} décembre 1991.

⁴⁶ ALADI/CM/Résolution 32(VII), 30 novembre 1992.

⁴⁷ ALADI/CM/Résolution 38(VIII), 11 février 1994.

⁴⁸ ALADI/CR/Résolution 189, 11 mai 1994.

⁴⁹ Les études, qui sont régulièrement produites depuis 1994, sont en général commandées à des consultants et, selon la formule convenue, « ne reflètent pas nécessairement » les opinions du Secrétariat général de l'ALADI. Le choix des consultants, la décision de divulguer les documents... et les entretiens conduits à l'ALADI, montrent toutefois que ces études influencent considérablement la position du Secrétariat général.

d'une convergence de fait, que l'ALADI ne peut qu'encourager et soutenir⁵⁰. Elles dénotent aussi un aveu d'impuissance : « La tâche de l'ALADI est aujourd'hui beaucoup plus complexe que par le passé. On considère dans cette étude que l'Association ne pourra redevenir active et contribuer à un rapprochement entre les pays de la région que si elle dépasse les aspects commerciaux qui sont actuellement, par la force des choses, traités dans des négociations plus globales »⁵¹. A ce sujet, il n'est pas inutile de rappeler que tous les pays d'Amérique latine sont membres de l'OMC, ce qui implique l'acceptation d'un modèle de régulation commun.

Au plan commercial, l'ALADI se propose toutefois de tenter de rapprocher les unions douanières que constituent en son sein le Mercosur et le GRAN, et de tenter de les convaincre d'offrir un tarif extérieur commun réduit aux autres membres de l'ALADI. L'ALADI présiderait à des négociations à l'occasion desquelles chaque union douanière concéderait des préférences à des pays tiers membres de l'ALADI. La méthode, qualifiée de « multilatéralisation sélective », donnerait lieu à différents processus de convergence parallèles, de nature et de rythme variés. Au plan des normes du commerce, l'ALADI propose tantôt de reprendre celles qui sont les plus performantes dans un accord précis, comme par exemple le système des normes d'origine du Mercosur, tantôt d'en créer de nouvelles, comme un système régional de règlement des différends. Il s'agit bien ici de faire de nécessité vertu, dans la mesure où coexistent en Amérique latine des mécanismes d'intégration séparés, qui se sont développés indépendamment les uns des autres. Dans le domaine de la libération du commerce, les avancées ont à l'évidence été beaucoup plus rapides que dans d'autres. Il ne saurait donc être question d'une méthode unique de convergence, mais d'un ensemble d'« approximations successives ».

Une autre méthode suggérée consiste à contraindre les accords d'intégration à inclure une « clause de convergence » de nature opérationnelle, à la différence de celle qu'impose le TM80 en prévoyant qu'un pays tiers membre de l'ALADI doit adhérer à un accord d'intégration pour bénéficier des avantages concédés par celui-ci à ses États signataires⁵².

Concernant le résultat du processus d'articulation et convergence, l'ALADI n'envisage pas de fondre les différents accords en un seul marché commun latino-américain. Ainsi, la tendance unanimement reconnue à l'approfondissement et au renforcement de l'inter-dépendance entre les pays incite les analystes de l'ALADI à penser que « les compromis sous-régionaux sont irréversibles et que les systèmes

⁵⁰ Les responsables de l'ALADI ne se font d'ailleurs guère d'illusions en la matière : l'ALADI ne peut qu'intervenir *ex post* pour entériner des accords signés en dehors de son cadre (entrevue avec Juan Francisco Rojas Penso, Secrétaire général adjoint de l'ALADI, Montevideo, 28 juillet 1998).

⁵¹ ALADI/SEC/Estudio 75/Rev.1, *Articulación de esquemas subregionales y bilaterales de integración*, 24 janvier 1994, p. 10.

⁵² ALADI/SEC/Estudio 87, *Análisis de la vigencia y compatibilidad del Tratado de Montevideo 1980 con la nueva normativa jurídico-institucional a nivel mundial, y con los recientes desarrollos del proceso de integración regional en el marco de la ALADI*, 28 juillet 1995, p. 20.

sous-régionaux préserveront leur identité même quand ils seront pris dans un processus d'articulation et convergence régionale »⁵³. L'objectif de parvenir à des « états supérieurs d'intégration » demeure imprécis, mais le système régional devrait être composé de quatre grands thèmes : libération et régulation du commerce réciproque de biens ; libération et régulation du commerce réciproque de services ; développement et articulation de programmes de coopération dans d'autres secteurs et thèmes importants des relations économiques réciproques ; et formulation et application de stratégies et positions communes dans les négociations internationales.

Ces objectifs étant fixés, où en sont les négociations dans le cadre ALADI en 1998 ?

Le réseau d'accords existant, si tous les délais sont respectés, devrait conduire à la convergence vers une zone de libre-échange latino-américaine entre 2005 et 2010⁵⁴. De fait, dès 2004, une grande partie des relations commerciales à l'intérieur de la zone ALADI devraient être libérées et tous les pays devraient être liés entre eux par des accords de la nouvelle génération⁵⁵. Deux obstacles se présentent toutefois : la négociation CAN-Mercosur et les relations entre le Mexique et le Brésil. La première est ralentie pour des raisons essentiellement techniques. Il s'agit de renégocier tout un « patrimoine » d'accords existants qui pourtant couvrent peu de produits et contiennent des concessions tarifaires limitées. Les secondes sont bloquées pour des raisons plus politiques. De fait, lorsque le Mexique a signé l'ALENA, il a dû demander un statut dérogatoire pour éviter d'avoir à appliquer la clause de convergence de l'ALADI, qui l'aurait contraint à la fois à concéder au reste de l'Amérique latine les mêmes avantages que ceux concédés aux États-Unis et au Canada, et à faire bénéficier le reste de l'Amérique latine des avantages acquis lors des négociations. Le Brésil s'est toujours montré hostile à cet arrangement. Et la négociation Mexique-Mercosur est bloquée en raison de l'intransigeance brésilienne qui a imposé une négociation multilatérale et réclame des concessions excessives sans offrir de contrepartie, par exemple en ouvrant son marché automobile ou informatique⁵⁶. Il y a clairement une politisation des négociations de la part des Brésiliens qui considèrent que les Mexicains font partie d'un autre « bloc » et ne sauraient appartenir en même temps à la région Amérique du Sud⁵⁷. La perspective de la ZLEA n'a fait qu'aviver ces rivalités diplomatiques.

⁵³ ALADI/SEC/dt 370, *Estudio para la elaboración de un programa de acciones para la articulación y convergencia entre los distintos esquemas de integración*, 2 septembre 1994, p. 11.

⁵⁴ ALADI/SEC/Estudio 113, *Evolución del proceso de integración regional durante 1997*, 28 mai 1998.

⁵⁵ « Situación y perspectivas de la liberación comercial en el marco de la ALADI », *Estadísticas y comercio* III(11), novembre 1997.

⁵⁶ Ce dont se plaignent les diplomates mexicains. Entrevue avec José Luis Solís González, représentant adjoint du Mexique auprès de l'ALADI, Montevideo, 30 juillet 1998.

⁵⁷ Entrevue avec Eduardo Paes Saboia, deuxième secrétaire de la délégation du Brésil auprès de l'ALADI, Montevideo, 31 juillet 1998.

7. La perspective de la ZLEA : problèmes de négociation

Le sommet de Miami de 1994 a été l'occasion d'une interrogation fondamentale sur le type de coopération optimal pour un développement équitable dans le continent. Comme toute négociation internationale, le sommet des Amériques a donné lieu à une série d'anticipations sur les coûts et bénéfices, à la fois politiques et économiques, que pouvaient apporter le libre-échange et l'instauration d'instruments de gouvernance régionale.

Avant de se pencher sur le détail de la négociation, une étude mérite une attention particulière. L'utilisation d'un modèle quantitatif permet à trois économistes de la Banque interaméricaine de développement d'examiner différents scénarios de libéralisation commerciale⁵⁸. Il leur apparaît clairement que le scénario de la ZLEA est le plus bénéfique à tous, mais pas le plus facile à atteindre, car chaque pays est tenté de créer à son profit une structure en « moyeu et rayons » (*hub and spoke*)⁵⁹, suscitant ainsi un classique dilemme du prisonnier.

Il leur faut donc examiner d'autres scénarios possibles, qui peuvent être le *statu quo*, la signature d'autres accords bilatéraux, l'élargissement de l'ALENA ou celui du Mercosur. Or ces différents scénarios sont contradictoires, de sorte que, « si les pays ne trouvent pas un moyen de coopérer pour signer un accord de libre-échange à l'échelle du continent, la région risque de tomber dans une compétition où chacun d'entre eux poursuivra ses propres fins »⁶⁰. Concernant le Mercosur et l'ALENA, cela signifie une compétition accrue entre ces deux accords, mais aussi une compétition entre les membres de chacun des accords.

Le choix d'une stratégie est influencé par l'anticipation de bénéfices à la fois économiques et politiques. Les auteurs font remarquer avec justesse que la perspective d'une négociation multilatérale présente une forte dose d'incertitude et d'imprédictibilité concernant son issue. A l'opposé, l'élargissement d'un accord existant présente l'avantage de reposer sur des critères d'éligibilité connus et sur un effort

⁵⁸ Il s'agit du modèle *computable general equilibrium* (CGE), déjà utilisé pour mesurer l'impact des négociations commerciales menées dans le cadre du GATT, et adapté ici par Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis et Sherman Robinson dans *Convergence and Divergence between NAFTA, Chile and MERCOSUR : Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration*, IADB Working paper 219, mai 1997.

⁵⁹ Une configuration en *hub and spoke* permet à un pays (à l'image du *hub* pour un réseau d'aéroports) de jouer le rôle d'une tête de réseau à partir de laquelle les entreprises et investisseurs vont pénétrer les marchés voisins. Le *hub* est relié par des accords à un ensemble de pays, alors que ceux-ci ne sont pas connectés entre eux.

⁶⁰ R.A. Hinojosa-Ojeda *et alii*, *op. cit.*

d'ajustement aisément anticipable. De la même façon, nous verrons plus loin que l'incapacité du Président des États-Unis à obtenir l'autorité *fast-track*⁶¹ pour négocier ôte de la crédibilité à la négociation. La question centrale est bien de mettre en balance « la certitude que la négociation à l'échelle du continent peut effectivement être menée à son terme et déboucher sur un accord équilibré » avec « le coût politique (tant intérieur qu'international) de la négociation d'un accord qu'il faudra accompagner de dédommagements aux secteurs de la société qui en souffriront ». On voit bien là que la position d'un pays est le résultat d'une évaluation qui doit prendre en compte à la fois sa spécialisation commerciale, ses partenaires commerciaux, ses relations politiques internationales et les rapports de force internes entre acteurs sociaux ou agents économiques. Ainsi, au plan continental, une étude a montré que l'attitude comparée du Mercosur et des États-Unis dans la négociation ZLEA venait essentiellement du fait que « l'Argentine et le Brésil ont connu une forte accélération économique grâce au Mercosur, alors que l'ALENA et les États-Unis perdaient de l'importance pour ces deux pays. A l'inverse, pour les États-Unis, la création de l'ALENA n'a pas constitué une force dynamisante similaire, mais les pays du Mercosur s'avèrent présenter un intérêt grandissant »⁶².

Concernant la ZLEA, le sommet de Miami de 1994 avait décidé de « conclure la négociation [de la ZLEA] au plus tard en 2005 », mais il a fallu quatre ans pour arrêter les modalités de la négociation qui s'est officiellement ouverte à l'occasion du deuxième sommet des Amériques le 19 avril 1998⁶³. En schématisant un peu, le processus de négociation entre les deux Sommets des Amériques a souvent mis aux prises le Mercosur (Brésil en tête) et l'ALENA (États-Unis en tête), autour de quatre questions clefs :

Qui négocie ?

Lors de la réunion des vice-ministres de Recife (25-26 février 1997)⁶⁴, il a été décidé que les pays pourraient négocier individuellement ou en groupes. Les États-Unis s'opposaient à cette idée. Mais les unions douanières doivent bien négocier en groupe (comme l'ont d'ailleurs décidé le Mercosur et la Caricom), ce qui ramène le nombre de parties à la négociation de 34 à 18.

Quand débutera la négociation ?

⁶¹ Autorité attribuée par le Congrès à une administration afin de lui permettre de négocier des accords commerciaux multilatéraux et de les lui présenter pour approbation sans possibilité d'amendement.

⁶² Silvia Fernandez, Arturo O'Connell, Nestor Stancanelli, *Las propuestas de negociación del ALCA y el comercio intrahemisférico*, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional (CEI), novembre 1997, p. 19.

⁶³ En fait, le Comité des négociations commerciales s'est réuni le 30 juin, et les groupes de négociation ont entamé leurs travaux le 30 septembre.

⁶⁴ Dans le « processus ZLEA », la réunion continentale des vice-ministres du Commerce joue le rôle de comité préparatoire des négociations.

Jusqu'à la réunion des ministres du Commerce de Belo Horizonte (16 mai 1997), le débat portait sur la question de savoir si les négociations devaient débiter sur tous les thèmes simultanément (position des États-Unis) ou se dérouler par phases, reportant la discussion sur les droits de douane à la fin (position du Mercosur). Décision a été prise à Belo Horizonte que les négociations formelles débuteraient lors du deuxième sommet des Amériques, et la position des États-Unis l'a emporté.

Rythme et objet des négociations

Les États-Unis voulaient ouvrir rapidement des négociations sur l'accès aux marchés. Ils souhaitaient prendre rapidement des mesures de « facilitation du commerce », qui incluent : un calendrier de désarmement tarifaire, une harmonisation des régimes d'investissement, des normes techniques et sanitaires, des mécanismes de résolution des différends, des normes d'origine, une simplification des procédures douanières, l'élaboration d'une nomenclature commune et l'élimination des taux antidumping. Le Mercosur proposait une négociation en trois étapes : facilitation du commerce jusqu'en 1999, normes et disciplines jusqu'en 2003, droits de douane jusqu'en 2005. Le Mercosur ne souhaitait pas commencer par les droits de douane, car cela suppose des sacrifices importants. Le tarif extérieur moyen du Mercosur est de 13 %, contre 3 % pour les États-Unis. Le Mercosur préférait discuter des barrières non tarifaires qui pénalisent leurs exportations vers les États-Unis (procédures douanières, limites aux investissements, mesures sanitaires et phytosanitaires, normes techniques)⁶⁵. Finalement tous les thèmes seront discutés simultanément.

Comment négocier ?

Le Mercosur souhaitait que la ZLEA constitue un « paquet » (*single undertaking* ou *acción única*) au sens où son texte fondateur ne serait signé que lorsqu'on se serait mis d'accord sur l'ensemble des thèmes ; les États-Unis préférant signer au fur et à mesure des accords partiels et thématiques. C'est là un point fondamental, les Latino-Américains craignant que les États-Unis n'arrachent rapidement un calendrier de concessions tarifaires et repoussent indéfiniment la négociation sur les obstacles non tarifaires.

Toutes ces questions ont finalement été réglées assez facilement lors des trois réunions de San José en février-mars 1998, mais d'autres problèmes ont surgi.

Lors de la troisième réunion du Comité préparatoire de la ZLEA (vice-ministres), des 10-12 février 1998, des différends sont apparus sur plusieurs thèmes. La proposition du Mercosur de créer un groupe pour étudier l'élimination des obstacles au commerce des produits agricoles a par exemple été repoussée par les États-Unis. Pour le Brésilien José Botafogo, sous-secrétaire économique du ministère brésilien des Affaires étrangères, la « transparence agricole » est toutefois une condition pour que

⁶⁵ Voir à ce sujet la publication annuelle du bureau de la CEPAL à Washington : *US Barriers to Latin America and Caribbean exports* (dernière édition, 1997).

les négociations ZLEA aboutissent à un « résultat équilibré ». Le Brésil a mené campagne pour que les États-Unis éliminent les barrières non tarifaires qu'ils appliquent aux produits agricoles régionaux.

Lors du quatrième Forum des affaires des Amériques (16-17 mars), il est apparu clairement que le patronat brésilien souhaitait ralentir le processus de négociation, alors que les Nord-Américains souhaitaient l'accélérer. La position brésilienne était d'ailleurs soutenue par l'Association d'industries latino-américaines (AILA).

Enfin, la quatrième réunion des ministres du Commerce (18-19 mars) a été un succès dans la mesure où la quasi-totalité des problèmes a été réglée. La Déclaration de San José a permis aux présidents réunis à Santiago du Chili un mois plus tard d'ouvrir officiellement la négociation pour la ZLEA.

Des compromis ont été trouvés sur la structure de la négociation. En dehors du fait que toutes les décisions se prendront à l'unanimité, ce qui est le cas depuis le début, celle-ci possédera un siège tournant et une présidence tournante, selon un calendrier minutieusement découpé. La présidence changera tous les 18 mois, soit un changement à chaque réunion des ministres du Commerce, comme cela se fait d'ailleurs depuis le début. Le Mercosur a obtenu de toujours faire partie de la présidence jusqu'à la fin du processus de négociation, tandis que l'ALENA le contrôlera au début et à la fin. Enfin, il y aura 9 « tables » de négociation, le Mercosur ayant obtenu que le thème de l'agriculture fasse l'objet d'une négociation séparée.

Structure de la négociation pour la ZLEA

| Période | Siège de la négociation |
|----------------------------------|-------------------------|
| 1er mai 1998 - 28 février 2001 | Miami |
| 1er mars 2001 - 28 février 2003 | Panama |
| 1er mars 2003 - 31 décembre 2004 | Mexico |

| Période | Présidence | Vice-présidence |
|-------------------------------|------------------------------------|-----------------|
| mai 1998 - octobre 1999 | Canada | Argentine |
| novembre 1999 - avril 2001 | Argentine | Équateur |
| mai 2001 - octobre 2002 | Équateur | Chili |
| novembre 2002 - décembre 2004 | Co-présidence Brésil et États-Unis | |

| Thèmes de la négociation | Présidence et vice-présidence pour les 18 premiers mois |
|--|---|
| Accès aux marchés | Colombie - Bolivie |
| Investissements | Costa Rica - République Dominicaine |
| Services | Salvador - Caricom |
| Passation des marchés publics | États-Unis - Honduras |
| Règlements des différends | Chili - Uruguay/Paraguay |
| Agriculture | Argentine - El Salvador |
| Droits de propriété intellectuelle | Venezuela - Équateur |
| Subventions, antidumping et droits compensateurs | Brésil - Chili |
| Politiques de la concurrence | Pérou - Trinidad et Tobago |

Les États-Unis ont obtenu que le thème du travail et de l'environnement fasse l'objet de la surveillance d'un groupe de liaison. Les groupes de pression sur ce thème sont puissamment représentés au Congrès et refusent d'envisager de nouveaux accords de libéralisation commerciale qui ne prennent pas en compte ce thème. Le Mercosur s'est opposé à toute discussion sur ce thème. Du coup, le groupe de liaison n'aura même pas le statut de groupe consultatif.

Ils ont enfin obtenu que, d'ici à l'an 2000, certains accords partiels de facilitation du commerce puissent être signés. Cette position était défendue par la Chambre de commerce des États-Unis. Le Mercosur s'y opposait au nom de l'*acción única*.

En définitive, la négociation préalable à l'ouverture des négociations s'est avérée relativement équilibrée. Il y a de grandes chances pour qu'elles le demeurent car les États-Unis sont dans l'incapacité d'imposer leur point de vue, tant sur le fond que sur la forme. L'ALENA avait déjà eu les plus grandes difficultés à être ratifié aux États-Unis et cet accord continue de susciter une opposition acharnée de la part des lobbies protectionnistes traditionnels, mais aussi de la part des syndicats (qui craignent un dumping social) et de certains secteurs de l'économie (agriculture, transports, etc.) qui se disent victimes de la concurrence mexicaine. La crise mexicaine de 1995 et la dévaluation du peso ont renforcé le camp des opposants à l'ouverture commerciale et paralysent toute nouvelle initiative en ce sens. Le Congrès des États-Unis, dominé par les Républicains, se fait très largement l'écho de cette opposition. Du coup, le président Clinton se voit refuser depuis 1994 le renouvellement de la procédure *fast track* (voir note 61). Privé de celle-ci, il est affaibli vis-à-vis des Latino-Américains car ceux-ci hésitent à s'engager dans un accord qui risque d'être profondément amendé lors de sa ratification par le Congrès des États-Unis. Le rejet dont sont victimes l'ALENA et le *fast track* dans des secteurs qui traditionnellement appuient les démocrates, notamment les syndicats, ajouté aux déboires liés au *Monicagate*, incite à penser que le président Clinton sera dans l'incapacité d'obtenir cette facilité de négociation avant la fin de son mandat (fin 2000)⁶⁶. Cet état de fait a contribué à rendre le dialogue avec l'Amérique latine beaucoup plus équilibré. Les États-Unis ne pourront pas ouvertement imprimer leur marque à la négociation ZLEA et la conduire à la hussarde à des « progrès concrets » d'ici la fin du siècle.

Toutefois, paradoxalement, des négociateurs nord-américains affaiblis auront peut-être moins de mal à imposer la « discipline ALENA » au reste de l'Amérique, tant l'arrogance indispose les Latino-Américains et tant la convergence spontanée est incontournable. Leur tâche pourrait même être facilitée par la position du Brésil. Au

⁶⁶ Ainsi par exemple le puissant syndicat des camionneurs (*Teamsters*) distribue une série de tracts pour s'opposer au *fast track* et à l'ALENA, avec des titres tels que « NAFTA : fast track to unsafe highways », « NAFTA : fast track to unsafe foods », « NAFTA : fast track to more drugs in our schools ». De même, l'AFL-CIO fait campagne sur le thème « Stop fast track », car le *fast track* a conduit à l'ALENA et l'ALENA a fait perdre 420 000 emplois aux États-Unis, a fait baisser les salaires et augmenter la pollution, etc.

moment où s'ouvrent les négociations, le pays leader de l'Amérique latine est en effet fragilisé par la crise financière internationale et sa situation politique intérieure (élections).

8. Quelle discipline pour la ZLEA ?

Au-delà des péripéties des négociations, la question centrale qui doit être posée est celle de la méthodologie de l'intégration et plus particulièrement de la discipline devant régir les relations commerciales continentales. La discipline contenue dans l'ALENA allant au-delà de ce que prévoit l'OMC, les États-Unis défendent une base de discussion dite « OMC+ » pour la ZLEA. L'Amérique latine, qui a déjà les plus grandes difficultés à appliquer la discipline OMC, s'y oppose. De surcroît, l'ALENA est un traité qui inclut non seulement les « nouveaux thèmes » (*new issues*) des négociations commerciales tels que investissements, services et propriété intellectuelle, mais aussi, de façon novatrice, des thèmes encore plus nouveaux (*brand new issues*) tels que l'environnement et le travail (par le biais des accords parallèles du 14 septembre 1993).

La plupart des accords d'intégration en Amérique latine sont de ce point de vue obsolètes mais, on l'a vu, tâchent de s'actualiser. Le seul accord d'intégration totalement compatible avec l'ALENA est le G3 qui, après avoir été négocié sur un mode « traditionnel » en 1991-1992, a adopté la méthode de l'ALENA après la signature de cet accord en mai 1992. De façon tout à fait significative, la Colombie et le Venezuela, dont les relations sont aussi régies par les règles du Pacte andin, ont tout de même choisi de retenir la discipline du G3 dans des domaines où elles étaient supérieures (règles douanières, services, normes, marchés publics, investissement, règlement des différends)⁶⁷. On relève aussi que les derniers accords signés ont tendance à se « caler » sur les normes ALENA. Ainsi par exemple, le traité de libre-échange entre la République Dominicaine et l'Amérique centrale, signé le 16 avril 1998, et qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1999, est très proche de l'ALENA.

Pour les autres, l'ampleur des réformes que suppose l'adoption des normes ALENA sur ces thèmes « nouveaux » et « très nouveaux » a de quoi freiner l'ardeur des négociateurs. Deux exemples suffiront à le montrer.

Les normes sont intéressantes, non seulement parce qu'elles constituent souvent des barrières techniques au commerce, mais aussi parce que leur régulation implique des considérations sur le bien-être social, par le truchement de la protection des

⁶⁷ Juan José Echavarría, « The G3 and the road to continental integration », dans Richard G. Lipsez et Patricio Meller (eds.), *Western Hemisphere Trade Integration*, St Martin's Press, 1997.

consommateurs et de l'environnement ; considérations qui doivent faire l'objet d'un consensus puisque, lors des négociations, il ne saurait être question en la matière d'échanges de concessions. C'est bien sur une discipline commune que les négociateurs doivent se mettre d'accord. Il existe, dans ce domaine, un régime international, tous les pays membres de l'OMC étant parties à l'Accord sur les barrières techniques au commerce, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Mais 6 pays seulement, sur les 34 de la négociation ZLEA, ont participé à la négociation de cet accord, les autres n'étant pas à l'époque (en 1993), membres du GATT⁶⁸.

Or une étude montre clairement que les principales obligations imposées par l'OMC en ce domaine ne sont guère respectées dans le continent américain : « Dans le domaine des normes, il n'existe pas, chez la plupart des participants à la ZLEA, de discipline et d'approche communes concernant leur élaboration, ni de reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de conformité. Cela est dû au coût des infrastructures nécessaires au développement d'un système fiable et efficient de tests, aux délais nécessaires à la création de ressources humaines pour exécuter ces tâches, et à une certaine absence d'attention pour ce domaine de la part des décideurs politiques. L'objectif, en ce qui concerne les normes, est donc non seulement de déterminer comment négocier dans le processus ZLEA, mais aussi d'arrêter des incitations et des politiques qui permettent aux États du continent de mettre en œuvre les disciplines qui existent déjà et de participer aux activités multilatérales et régionales nécessaires pour qu'émerge une approche commune de la facilitation du commerce dans ce domaine »⁶⁹. On pourrait ajouter que la défense du consommateur ou de l'environnement n'est pas une priorité en Amérique latine. Dans ce domaine, il est évident qu'une négociation qui ambitionnerait de prendre pour base une discipline OMC+ n'est guère réaliste.

Un autre exemple intéressant est celui de l'adjudication des marchés publics. Domaine sensible s'il en est, le marché public véhicule toute une conception de l'État, de ses rapports au secteur privé et de sa souveraineté. Traditionnellement, dans de nombreux pays d'Amérique latine, les Constitutions reflètent des points de vue très nationalistes sur ce sujet. Par ailleurs, l'avancement de la réforme de l'État est très inégal dans le continent américain, surtout dans sa partie latine. Ainsi le Brésil est relativement peu avancé en matière de dérégulation et privatisation et conserve une conception du rôle de l'État qui tranche quelque peu avec celle prônée par le consensus de Washington. Il lui est par conséquent difficile d'appréhender la problématique de l'ouverture des passations de marchés publics de la même manière que, par exemple, son voisin argentin. Le Brésil a certes modifié sa Constitution en 1995, en supprimant notamment l'article 171 qui prévoyait un traitement préférentiel pour les entreprises nationales, mais il subsiste des exceptions, par exemple pour ce

⁶⁸ Sherry M. Stephenson, « Standards, the environment and trade facilitation in the Western Hemisphere. Negotiating in the FTAA », *Journal of World Trade. Law, Economics, Public Policy* 31(6), décembre 1997.

⁶⁹ Sherry M. Stephenson, *op. cit.*, p. 156.

qui concerne les achats des grandes entreprises dans le secteur du pétrole. L'Argentine possède, de son côté, un régime très ouvert où le « traitement national » (c'est-à-dire un traitement égal pour les entreprises nationales et étrangères) est la règle, ce qui rend difficile l'harmonisation dans le cadre Mercosur⁷⁰.

Dans ce domaine, l'Amérique latine est très loin des normes OMC ou de celles de l'ALENA. Aucun pays d'Amérique latine n'a d'ailleurs signé l'accord de l'OMC sur les marchés publics⁷¹. De fait, parmi les différents accords d'intégration signés dans la zone ALADI, seuls le G3 et l'accord Bolivie-Mexique contiennent des dispositions en la matière⁷². Ni le Mercosur, ni le GRAN, ni même les récents accords Mercosur-Bolivie ou Mercosur-Chili ne traitent de la passation des marchés publics. Le Mercosur, par la résolution 79/97 du GMC, a bien créé un groupe *ad hoc* sur le thème mais, pour l'heure, aucune norme n'est en vigueur. En dehors de la zone ALADI, on retrouve des dispositions sur les marchés publics dans les accords calqués sur l'ALENA. Tel est le cas par exemple dans l'accord de libre-échange Amérique centrale - République Dominicaine déjà mentionné. La Caricom et l'Amérique centrale ont, de fait, avancé quelque peu sur ce point⁷³.

Or la passation des marchés publics est de toute première importance pour les États-Unis, ce pays présidant la négociation ZLEA sur ce thème. Le traitement national et la non-discrimination lors des passations de marchés publics constituent deux revendications des entreprises nord-américaines qui souhaitent pouvoir répondre à d'authentiques appels d'offre de la part d'États ou de collectivités territoriales latino-américaines dont les besoins sont immenses, surtout dans le secteur des services. La même remarque peut d'ailleurs être faite au sujet des droits de propriété intellectuelle qui constituent une priorité de la politique commerciale des États-Unis depuis la seconde administration Reagan (1984-1988), sous la pression des grandes entreprises multinationales de service (télécommunications, finances) qui se plaignent d'une insuffisante protection.

L'Amérique latine n'a certes plus besoin d'inclure dans les accords d'intégration des normes sur les marchés publics ou la propriété intellectuelle, puisqu'elle doit simplement respecter celles de l'OMC. Elle peut en revanche songer à adapter certaines normes aux spécificités de son commerce. Par ailleurs, il lui sera bien difficile d'aller au-delà de la discipline OMC, dans la mesure où il s'agit là de domaines où elle ne possède aucune expérience préalable.

Enfin, on peut mentionner les *brand new issues* du commerce international que constituent le droit du travail et l'environnement. Le processus ZLEA, on l'a dit, n'a pas

⁷⁰ INTAL, *Informe MERCOSUR*, 1ère année, n°1, juillet-décembre 1996.

⁷¹ SELA, *El proceso de convergencia regional y el establecimiento del ALC*, octobre 1996.

⁷² ALADI/SEC/Estudio 112, *La normativa de la OMC y su incidencia en el proceso de integración regional*, 15 mai 1998.

⁷³ OEA/BID/CAPAL, Grupo de trabajo sobre compras del sector público, *Normas que rigen las compras del sector público en los esquemas de integración en las Américas*, s.d.

retenu la conception très élargie des négociations commerciales qui figure dans l'ALENA. Mais, à terme, on voit mal comment le traité ZLEA ne contiendrait pas de clauses spécifiques dans ces domaines, tant les lobbies sont puissants aux États-Unis.

Ainsi on ne retrouve pas dans le projet ZLEA l'équivalent de la Commission de coopération dans le domaine du travail, créée au sein de l'ALENA en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) du 14 septembre 1993. L'ANACT est d'ailleurs tout à fait unique, puisqu'il s'agit du seul accord international dans le domaine du travail qui soit lié à un accord international sur le commerce. Pour nombre de pays latino-américains, les onze principes devant inspirer les lois du travail visées par l'ANACT, et que « les parties sont convenues » de « faire prévaloir dans toute la mesure du possible », supposent des ajustements d'envergure⁷⁴. L'acquisition d'une discipline suppose dans bien des pays une véritable révolution, ce que montre bien l'exemple du Mexique. Toutefois, certains accords d'intégration ont d'ores et déjà entrepris des efforts. Ainsi, le GMC du Mercosur possède un sous-groupe de travail (n°10) sur les « questions du travail, de l'emploi et de la sécurité sociale » dont les travaux, qui se basent sur les normes internationales de l'OIT, sont ralentis par l'hétérogénéité des normes existant dans les quatre pays.

De son côté, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) avait prévu la mise en place d'une Commission de coopération (CCE), dont le programme de travail inclut une discipline très étrangère à l'Amérique latine. Obligation est notamment faite d'évaluer en permanence les répercussions que peut avoir l'ALENA sur l'environnement, grâce à un projet du Secrétariat de la CCE intitulé « Commerce et environnement ». Mais, « étant donné qu'il est difficile de relever des répercussions précises de cet accord de libre-échange sur le commerce après si peu d'années d'existence, ce projet est axé de façon plus large sur les répercussions que le commerce et le développement économique et institutionnel connexe peuvent avoir sur l'environnement en Amérique du Nord, plutôt que sur des répercussions liées plus étroitement et plus directement aux dispositions de l'ALENA »⁷⁵. Cette mission élargie ne peut que préoccuper l'Amérique latine, à l'exception toutefois de l'Amérique centrale qui, de longue date, s'est montrée novatrice en matière d'environnement en signant une Alliance pour le développement durable (ALIDES).

⁷⁴ Il s'agit des principes suivants : 1. Liberté d'association et protection du droit d'organisation ; 2. Droit de négociation collective ; 3. Droit de grève ; 4. Interdiction du travail forcé ; 5. Protections accordées aux enfants et aux jeunes en matière de travail ; 6. Normes minimales d'emploi ; 7. Élimination de la discrimination en matière d'emploi ; 8. Égalité de rémunération entre les hommes et les femmes ; 9. Prévention des accidents du travail et maladies professionnelles ; 10. Indemnisation en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle ; 11. Protection des travailleurs migrants (ALENA, Secrétariat de la CCDT, *Rapport annuel 1996*).

⁷⁵ ALENA, Secrétariat de la CCE, *Rapport annuel 1996*.

9. Le processus de Miami : vers la gouvernance régionale

Avec le droit du travail et l'environnement, l'ALENA, et sans doute par la suite la ZLEA abordent des domaines qui sont les nouvelles frontières des négociations commerciales. L'acquisition d'une discipline dans ces domaines est lourde d'implications politiques. Mais ils ne sont pas les seuls. De fait, le processus de Miami va bien au-delà des aspects commerciaux, pour empiriquement mettre en place un dispositif de gouvernance régionale.

Précisons d'emblée que ce dispositif est strictement intergouvernemental et que son mode de fonctionnement réside dans l'adoption consensuelle de règles à respecter et non dans la fixation de normes contraignantes. De ce point de vue, ce sont bien des « régimes internationaux » qui se mettent en place dans le continent américain dans différents domaines. Et ces différentes « poches de cohérence » sont strictement compartimentées, aucune structure transversale ne devant chapeauter le tout.

La gouvernance, qui suppose une régulation tant formelle qu'informelle, ne peut reposer que sur l'intervention d'une pluralité d'acteurs. Or, dans le processus de Miami, la méthode de négociation retenue a impliqué de nombreux acteurs autour d'une grande variété de thèmes.

Le sommet de Miami est annoncé en décembre 1993, la date évoquée étant mai 1994. Finalement, il sera repoussé jusqu'en décembre 1994, ce long délai étant mis à profit pour organiser de nombreuses consultations entre les États-Unis et l'Amérique latine, en faisant usage d'une méthode que Richard Feinberg qualifie de *cascading modular multilateralism* (multilatéralisme modulaire en cascade, ou négociations multilatérales gigognes), qui comprend des contacts bilatéraux (*bilateralism*), des entretiens multilatéraux (*geography-based plurilateralism*) et l'apparition d'ententes sur des sujets spécifiques (*issue-specific coalition building*)⁷⁶. Les consultations étaient d'autant plus nécessaires que les Latino-Américains, au premier rang desquels les Brésiliens, craignaient que l'agenda du sommet ne soit imposé par la puissance invitante.

Ces consultations ont mis à jour plus de convergences que de divergences. Ainsi, Al Gore se rend en Argentine, en Bolivie et au Brésil en mars 1994 et s'aperçoit que deux des thèmes sur lesquels il se plaît à insister, le développement durable (*sustainable development*) et la bonne gouvernance (*good governance*), bénéficient d'un large soutien en Amérique latine. D'autres sont ajoutés sur l'agenda par les Latino-Américains, comme la pauvreté, sur laquelle insiste le président argentin Carlos Menem, ou encore l'éducation et la drogue. Les 14 thèmes de négociations qui sont

⁷⁶ Richard Feinberg, ancien président du Dialogue interaméricain, a été l'un des acteurs du processus de Miami. Il a relaté les négociations dans *Summitry in the Americas. A Progress Report*, Washington, Institute for International Economics, 1997.

listés par les États-Unis à l'issue de la première série de consultations (janvier-août 1994) font alors l'objet d'un consensus dans la région. Il s'agit de faire en sorte que la démocratie fonctionne (*Making democracy work : reinventing government*), qu'elle soit prospère (*Making democracy prosperous : hemispheric economic integration*) et qu'elle soit durable (*Making democracy endure : sustainable development*).

Une deuxième série de consultations, entre août et mi-octobre, permet d'affiner les thèmes de discussion et, naturellement, des divergences apparaissent alors. Afin de ne froisser aucune susceptibilité, la liste des initiatives s'allonge, passant de 14 à 19 puis à 23. Le Plan d'action adopté à Miami contient finalement 23 séries d'initiatives, regroupées autour de quatre grands thèmes : la démocratie, l'intégration économique, les problèmes sociaux et l'environnement.

L'amplitude des thèmes à traiter au plan continental est impressionnante, et on aurait tort de croire qu'il s'agit là d'une litanie propre aux sommets internationaux ne pouvant dépasser le stade des bonnes intentions. En effet, la diversité des acteurs mobilisés pour parvenir à ce plan d'action et pour négocier des accords est une garantie du sérieux du processus. Le plan d'action est, à ce titre, accompagné d'une annexe très intéressante qui précise le partage des rôles. Il y est précisé que « la principale responsabilité d'exécution du présent Plan d'action incombe aux gouvernements, à titre individuel et collectif, avec la participation de tous les éléments de nos sociétés civiles. Nous faisons appel aux organisations ou aux institutions existantes pour mettre en œuvre l'ensemble d'initiatives se dégageant du présent sommet des Amériques. Dans de nombreuses instances, nous proposons l'examen de questions précises lors de réunions ministérielles, de haut fonctionnaires ou d'experts. Nous proposons également l'exécution de certaines de ces initiatives en partenariat entre les secteurs public et privé ».

Sommet des Amériques de Miami - Plan d'Action

I. Préserver et renforcer la communauté de démocraties aux Amériques

1. Renforcer la démocratie
2. Promouvoir et protéger les droits de l'homme
3. Dynamiser la société/participation communautaire
4. Promouvoir les valeurs culturelles
5. Lutter contre la corruption
6. Lutter contre le problème des stupéfiants illicites et de la criminalité connexe
7. Éliminer la menace du terrorisme national et international
8. Renforcer la confiance mutuelle

II. Promouvoir la prospérité par le biais de l'intégration économique et du libre-échange

9. Libre-échange aux Amériques
10. Développement et libéralisation des marchés de capitaux
11. Infrastructure de l'hémisphère
12. Coopération dans le domaine de l'énergie
13. Infrastructure des télécommunications et de l'information
14. Coopération scientifique et technique
15. Tourisme

III. Vaincre la pauvreté et la discrimination dans notre hémisphère

16. Accès universel à l'éducation
17. Accès équitable aux soins de santé de base
18. Renforcer le rôle des femmes dans la société
19. Promotion des micro-entreprises et des petites entreprises
20. Casques blancs - Corps de secours d'urgence et de développement

IV. Garantir le développement durable

et protéger notre environnement naturel pour les générations futures

21. Partenariat pour une utilisation de l'énergie durable
22. Partenariat pour la biodiversité
23. Partenariat pour la prévention de la pollution

Dans tous ces domaines, considérer que les États-Unis ont imposé leur façon de voir est excessif. L'exemple du thème de la corruption est intéressant. Certes, il y a clairement une volonté nord-américaine de multilatéraliser le *Foreign Corrupt Practices Act* qui criminalise les actes de corruption en matière de commerce international (*bribery in international commerce*). Mais cela rejoint tout aussi clairement une préoccupation latino-américaine et un consensus est atteint avec les pays les plus intéressés : Chili, Équateur, Honduras et Venezuela. Ce dernier pays a manifesté lors des négociations le souhait que l'extradition s'applique en cas de crimes de corruption (afin de lutter contre l'évasion fiscale). Les États-Unis ont soutenu le projet, en échange de quoi les Vénézuéliens ont accepté la multilatéralisation de l'Act.

Feinberg conclut que « l'ensemble des consultations a permis de faire progresser la convergence sur de nombreux thèmes entre de nombreux acteurs »⁷⁷, et ce d'autant

⁷⁷ Richard Feinberg, *Summitry...*, *op. cit.*, p. 128.

plus que la méthode employée a permis d'impliquer des acteurs gouvernementaux, des agences internationales et des agents privés.

Entre 1994 et 1998, le dispositif de négociations qui est en place dépasse donc de beaucoup le simple exercice diplomatique. Il est certain que jamais dans son histoire le continent américain n'avait entrepris un tel effort. Richard Feinberg le décrit comme un nouveau système interaméricain, reposant sur trois « piliers » : le système traditionnel gravitant autour de l'OEA, de la BID et de la CEPAL (qui forment d'ailleurs un Comité de coopération pour assister les négociations) ; les réunions ministérielles et d'experts, engageant de nombreuses agences officielles ; et le partenariat public-privé.

Néanmoins, le deuxième sommet des Amériques d'avril 1998 se garde bien de toute grandiloquence ou de tout triomphalisme. L'état d'esprit reste pragmatique, et la situation de la démocratie dans le continent n'incite guère à l'optimisme⁷⁸. En quatre ans, les écarts sociaux se sont creusés et la violence délinquante a augmenté de façon vertigineuse. La Déclaration de Santiago prend donc acte des progrès réalisés et annonce vouloir « continuer le dialogue et intensifier l'effort de coopération amorcé à Miami », mais se montre sensible aux problèmes sociaux du continent. Le Plan d'action qui accompagne la Déclaration reflète cette préoccupation sociale.

Deuxième sommet des Amériques de Santiago - Plan d'action

| | |
|---|--|
| I. Éducation : la clé du progrès | |
| II. Préservation et renforcement de la démocratie, de la justice et des droits de la personne | <ul style="list-style-type: none"> . Démocratie et droits de la personne . Éducation pour la démocratie . Société civile . Travailleurs migrants . Renforcement des administrations municipales et régionales . Corruption . Financement des campagnes électorales . Prévention et contrôle de la consommation et du trafic illicites de drogues et de substances psychotropes et d'autres délits connexes . Terrorisme . Renforcement de la confiance et de la sécurité entre les États . Modernisation de l'État quant aux questions relatives au travail |
| III. Intégration économique et libre-échange | <ul style="list-style-type: none"> . Zone de libre-échange . Autres mesures |
| IV. Éradication de la pauvreté et de la discrimination | <ul style="list-style-type: none"> . Encouragement du développement des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises . Enregistrement des propriétés . Technologies de la santé . Femmes . Droits fondamentaux des travailleurs . Populations autochtones . Faim et malnutrition . Développement durable . Coopération |

⁷⁸ Voir Olivier Dabène, *Amérique latine. La démocratie dégradée*, Complexe, 1997.

Ce Plan d'action a toutefois suscité des critiques. S'il est certain que la multiplication des forums de négociation et rencontres contribue à la lente émergence d'un consensus autour d'un certain nombre de règles non coercitives, et donc fait progresser la gouvernance régionale, l'absence d'objectifs chiffrés et d'affectation de moyens financiers, notamment concernant les problèmes sociaux, peut à l'inverse ôter de la crédibilité au processus. Les réformes sociales, dites de la deuxième génération, n'ont fait l'objet, à Santiago, que de déclarations générales sur des objectifs vagues. L'éducation constitue toutefois une exception, dans la mesure où est notamment réitéré l'engagement pris à Miami d'assurer, avant l'an 2010, l'accès universel à un enseignement primaire de qualité ainsi qu'un taux d'achèvement du primaire de 100 %, et où 1 milliard de dollars sont mobilisés par la Banque mondiale et la BID.

Pour le reste, la généralité du propos et le flou des objectifs masquent souvent des différends. Le meilleur exemple est celui de la lutte contre le narco-trafic. L'idée générale selon laquelle celui-ci constitue une menace à la démocratie fait certes l'objet d'un consensus, mais les gouvernements latino-américains ne se font guère d'illusions lorsque le Plan d'action annonce que, « dans l'intention de renforcer la confiance mutuelle, le dialogue et la coopération à l'échelle de l'hémisphère, les gouvernements vont [...] établir, dans le cadre de la Commission interaméricaine pour le contrôle de l'abus de drogues (CICAD-OEA), un processus unique et objectif d'évaluation gouvernementale multilatérale, qui permette de suivre l'évolution des efforts individuels et collectifs déployés à l'échelle de l'hémisphère ainsi que les progrès accomplis dans tous les pays qui participent au Sommet pour ce qui est de régler ce problème dans ses diverses manifestations »⁷⁹. Établir un tel mécanisme multilatéral alors que les États-Unis ne sont pas disposés à renoncer à leur propre mécanisme d'évaluation (« certification »), ne fait en rien progresser « la confiance mutuelle »⁸⁰.

Ainsi, la convergence sur les différents thèmes de l'intégration régionale est-elle réelle mais pas totale. Sans doute est-elle plus forte quant à l'objectif ultime qui consiste à défendre la démocratie.

Sur ce point, le deuxième sommet des Amériques a déçu certains dirigeants du continent qui réclamaient l'adoption d'une clause démocratique⁸¹. Mais une telle clause existe *de facto*, elle a justifié de ne pas inviter Cuba au premier ni au deuxième sommet. Elle existe aussi dans le système interaméricain, depuis que le protocole de Washington du 14 décembre 1992 a réformé la charte de l'OEA en ajoutant des dispositions à prendre à l'encontre d'un « membre de l'Organisation dont le gouvernement démocratiquement constitué est renversé par la force ». Par ailleurs, des clauses démocratiques existent dans la plupart des accords d'intégration

⁷⁹ Deuxième sommet des Amériques, Plan d'action.

⁸⁰ Voir Olivier Dabène, *Les narcodémocraties andines*, Les Études du CERI, n°20, septembre 1996.

⁸¹ Le « Conseil du leadership pour les sommets des Amériques », qui réunit 16 personnalités marquantes du continent, dont Richard Feinberg ou le Chilien Alejandro Foxley, avait demandé l'adoption d'une telle clause.

d'Amérique, ou ont été adoptées par le biais de protocoles. Ainsi le Mercosur a-t-il adopté le Protocole d'Ushuaïa lors du son sommet du 24 juillet 1998, qui vient donner un statut juridique à la simple « Déclaration présidentielle sur le compromis démocratique » émise au lendemain de la tentative de coup d'État d'Oviedo au Paraguay (avril 1996). Dans la Communauté andine, une Déclaration du Conseil présidentiel demande au Conseil des ministres de préparer avant la fin de l'année 1998 « un projet de protocole amendant l'accord de Carthagène, qui précise les mesures à adopter dans le cas d'une éventuelle rupture de l'ordre démocratique dans un État membre ».

Si la convergence n'est pas totale concernant les modes de fonctionnement de la démocratie, au moins l'est-elle sur la nécessité de préserver à tout prix ce type de régime politique, ce qui est en soi déjà unique dans l'histoire du continent.

CONCLUSION

LA CONVERGENCE DES ACCORDS D'INTEGRATION

COMME JEU A SOMME NON NULLE : LES CERCLES CONCENTRIQUES EN AMERIQUE

Ainsi le continent américain converge-t-il, de façon à la fois spontanée et programmée, vers l'intégration régionale. Convergence ne signifie toutefois ni absorption des différents schémas d'intégration existant par l'ALENA, ni fusion dans un schéma entièrement nouveau. Le principe prévu dans la Déclaration de Miami — « Nous nous appuyerons sur les arrangements sous-régionaux et bilatéraux existants pour élargir et approfondir l'intégration économique de l'hémisphère et rendre les accords plus semblables » — fait de nécessité vertu. Divers processus d'intégration continueront bien à progresser en parallèle, chacun à son rythme, selon ses propres modalités et concernant des thèmes particuliers. Au plan commercial, il n'est pas inutile de rappeler que la ZLEA, si les délais de négociations sont respectés (2005) et si le calendrier de désarmement tarifaire n'est pas trop étalé (celui de l'ALENA, entré en vigueur en 1994, court jusqu'en 2008), ne deviendra une réalité probablement qu'en l'an 2010 ou 2015. D'ici là, les différents accords d'intégration progresseront de façon substantielle, et ils le feront en fonction des résultats obtenus ou anticipés de la négociation ZLEA. Dans les autres domaines, les résultats risquent d'être inégaux.

Le continent américain connaît déjà une structure de l'intégration en forme de cercles concentriques. Cette logique se trouve renforcée par le processus de Miami. Le libre-échange ne saurait en effet épuiser les efforts d'intégration. On voit mal, par exemple, comment la conclusion des négociations entre le Mercosur et la CAN pourrait aboutir à la disparition du formidable arsenal normatif dont s'est dotée cette dernière. De la même façon, le rapprochement entre la zone Amérique centrale / Caraïbes et l'ALENA ne gommara pas l'originalité de l'intégration centraméricaine ou caribéenne. Le

processus de gouvernance entamé au plan continental ne pourra pas non plus remplacer les dispositifs de régulation communautaire mis en place de longue date en Amérique centrale ou dans les Andes, et qui correspondent à des spécificités locales.

La convergence des processus d'intégration dans le continent américain doit être perçue comme un jeu à somme non nulle. Des rivalités existent certes, mais, de fait, le processus de Miami ajoute des « poches de cohérence » au plan continental. Il ne saurait être question d'aller au-delà, tant les Latino-Américains défendent avec acharnement leur souveraineté⁸².

Dans les domaines où une telle cohérence ne saurait apparaître facilement, comme dans la lutte contre le narco-trafic ou le contrôle des migrations, des régimes locaux resteront en place. Des progrès de cette cohérence sur les sujets sensibles, et du sentiment qu'auront les Latino-Américains que ces progrès sont le fruit d'un débat et non de diktats nord-américains, dépend bien entendu l'avenir des relations interaméricaines.

⁸² Monica Hirst insiste beaucoup sur ce thème dans « La gobernabilidad regional en las Américas : el viejo regionalismo en un nuevo orden mundial » (dans *Democracia, seguridad e integración. América latina en un mundo en transición*, Buenos Aires, Norma, 1996).