

**LE PARTENARIAT STRATÉGIQUE UNION EUROPÉENNE
AMÉRIQUE LATINE DANS UN MONDE EN MUTATION :
QUELLES ÉVOLUTIONS ET PERSPECTIVES ?**

Revue n° 2/2007
CENTRE D'ETUDE DES RELATIONS ENTRE
L'UNION EUROPEENNE ET L'AMERIQUE LATINE - ULB

Numéro coordonné par :
Sebastian SANTANDER, chargé de cours ULg

REMERCIEMENTS



SOMMAIRE

L'Europe et l'Amérique latine au début du XXI ^e siècle Mario TELÓ	9
---	---

PARTIE I

Du sommet de Vienne 2006 au sommet de Lima 2008 : une vision mexicaine des relations Europe/Amérique latine Caraïbes Stephan SBERRO	13
---	----

Quelle place pour les mouvements sociaux alternatifs dans les accords entre l'Union européenne et l'Amérique latine ? Gérard KARLSHAUSEN	29
--	----

L'UE et l'intégration régionale en Amérique latine. La nécessité d'adopter une nouvelle stratégie José Antonio SANAHUJA	35
---	----

Le nouveau « partenariat stratégique » avec le Brésil : point d'inflexion dans la stratégie latino-américaine de l'UE ? Sebastian SANTANDER	57
---	----

La coopération interrégionale sur la scène globale : la Communauté andine et l'Union européenne Giovanni MOLANO CRUZ	75
--	----

L'accord d'association entre l'Union européenne et le Chili : évaluations et perspectives Luís MAIA	97
---	----

PARTIE II

Il était une fois dans les Amériques... Le projet envolé de zone de libre-échange Christian DEBLOCK	105
---	-----

Le Brésil de Lula et l'Amérique du Sud : L'impossible construction d'un statut de puissance régionale Sylvain F. TURCOTTE	133
---	-----

Conclusions générales : Vers un renouvellement des relations euro-latinoaméricaines ? Sebastian SANTANDER	153
---	-----

L'UE ET L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN AMÉRIQUE LATINE. LA NÉCESSITÉ D'ADOPTER UNE NOUVELLE STRATÉGIE

José Antonio SANAHUJA¹

Abstract

L'appui à l'intégration régionale est un élément qui permet de différencier la politique de l'Union européenne (UE) en Amérique latine de celle d'autres acteurs internationaux. Cependant, le bilan de l'appui européen à l'intégration régionale a révélé que l'actuelle stratégie de l'UE se caractérise par d'importantes lacunes et un manque de cohérence des politiques. Les ressources destinées à l'intégration sont limitées et les négociations commerciales avec le MERCOSUR, la Communauté andine (CAN) et l'Amérique centrale ont été trop influencées par la politique agricole commune et la priorité accordée à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Toutefois, les causes les plus importantes d'une telle situation se situent dans la région elle-même. L'Amérique latine traverse actuellement une crise des modèles et des stratégies de l'intégration du «régionalisme ouvert». On constate des changements importants sur la carte de l'intégration avec la crise que traversent le MERCOSUR et la CAN, la constitution de la Communauté Sud-américaine des Nations (CSN) et l'impact des accords de libre-échange prônés par les Etats-Unis. Dans ce contexte, il est nécessaire de mettre en place une nouvelle stratégie européenne d'appui à l'intégration régionale.

1. L'appui de l'Union européenne à l'intégration régionale latino-américaine : objectifs et instruments

Définition de la stratégie

Douze ans se sont écoulés depuis la mise en place de la stratégie de l'UE pour l'Amérique latine dans le « document de base » par le Conseil européen en 1994 et dans la Communication « Actualité et perspectives en vue du renforcement du partenariat UE- Amérique latine »². Ces deux textes ont marqué le début d'une nouvelle étape dans la politique de l'UE vis-à-vis de l'Amérique latine, faisant de l'appui à l'intégration régionale un de ses premiers objectifs. Au cours de la même année, la Commission a adopté une communication à caractère plus général sur l'appui à l'intégration dans les pays en voie de développement³. Au cours des années suivantes, elle a adopté trois autres communications relatives aux relations avec l'Amérique latine, ainsi que le document de programmation de coopération régionale pour la période 2000-2006⁴.

Le contenu et les dates de publication de ces documents ont été clairement liés aux sommets bi-régionaux. Ces documents ont retracé les grandes lignes de la stratégie définie en 1995, tout en introduisant des changements importants. Plus concrètement, la

¹ Professeur de Relations Internationales et directeur de l'Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Adresse e-mail: sanahuja@cps.ucm.es

² Commission européenne, 1995 b.

³ Commission européenne, 1995 a.

⁴ Commission européenne, 1999, 2000, 2002 et 2004

coopération régionale a mis en place de nouveaux programmes qui tentent de répondre aux «priorités de Tuusula» établies lors du 1^{er} sommet UE-AL (Rio, 1999) dans les domaines de l'éducation supérieure, la société de l'information et la cohésion sociale. Dans un deuxième temps, les pays andins et d'Amérique centrale ont rejeté les conditions d'accès au marché proposées par l'UE et ce, malgré le fait que ces mêmes pays allaient bénéficier, entre 2006 et 2008, des préférences du nouveau « SPG PLUS »⁵. Par ailleurs, les deux groupes ont pour objectif de signer de «véritables accords de partenariat», tels que ceux qui ont été conclus avec le Mexique en 2000 et le Chili en 2004⁶ ou ceux que l'on espère conclure avec le MERCOSUR, étant donné que les accords actuels ne répondent pas à leurs attentes.⁷

Bref, ces documents ont défini une stratégie d'appui à l'intégration latino-américaine basée sur deux grands axes: premièrement la concertation des politiques non seulement en Amérique latine mais aussi dans les cadres bi-régionaux ; deuxièmement, un vrai modèle d'intégration, qui inclurait une politique économique intragroupe libérale, la cohésion sociale, l'établissement de politiques communes de concurrence, la coopération industrielle, la convergence macroéconomique et le renforcement des institutions régionales.

Pour atteindre ces objectifs, la politique de l'UE s'est basée sur trois piliers a) le dialogue politique bi-régional et subrégional, b) les projets de coopération régionale et subrégionale, dont l'objectif principal est d'appuyer l'intégration, c) la promotion des accords de partenariat, étant donné que la signature de tels accords avec les groupes régionaux dépend –pour des raisons techniques et politiques- du fait que ces groupes atteignent le niveau d'intégration suffisant. Tous ces éléments montrent comment l'UE, qui tend à considérer l'Amérique latine comme le miroir de sa propre expérience d'intégration, agit comme « fédérateur externe » de la région, que ce soit en matière de politique extérieure commune de sécurité (PECS) ou de politiques communautaires dans le domaine du commerce et du développement.

Afin d'analyser de manière adéquate cette stratégie et ce rôle de « fédérateur externe », il est nécessaire d'inscrire la stratégie de l'UE dans le contexte de ce que l'on appelle l'«interrégionalisme», un concept qui se réfère aux relations entre les groupes régionaux et qui constitue un des principaux modes d'action de la politique extérieure de l'UE⁸. Selon Hettne et Soderbaum, ces modes d'action sont établis en fonction des critères de distance et des caractéristiques des différents acteurs et sont les suivants: a) politiques d'élargissement vers le «noyau» européen, b) politiques de stabilisation mises en place dans le voisinage, c) relations bilatérales avec d'autres grandes puissances et notamment les Etats-Unis, le Japon et la Russie, d) relations interrégionales avec des organisations et des groupes régionaux⁹. L'interrégionalisme est, sans aucun doute, le

⁵ Le « SPG-plus » a remplacé le « SPG-drogues », plan que l'Organe de règlement des différends de l'OMC jugea contraire aux règles commerciales multilatérales à la suite d'une demande de l'Inde provoquée par l'extension de ce plan au Pakistan (motivée, à son tour, par la guerre en Afghanistan).

⁶ Cf. l'article de Luis Maia dans le présent numéro.

⁷ Si vous désirez en savoir plus sur les lacunes de ces accords, voir les rapports Obiols et Salafrañca (Parlement européen 2004a et 2004b).

⁸ Haenggi *et al.*, 2006.

mode d'action préféré par l'UE et celui qui reflète le plus son identité en tant qu'acteur international.

Evaluation de l'appui de l'UE à l'intégration latino-américaine pour la période 1995-2005

Aujourd'hui on est plutôt sceptique quant au bien-fondé d'une stratégie qui n'a pas subi de changements importants au cours des onze dernières années, dont les résultats sont limités et qui ne semble pas à jour par rapport aux nouvelles réalités d'intégration latino-américaines¹⁰.

Premièrement, en ce qui concerne le dialogue politique, la plupart des observateurs s'accordent à dire que le modèle actuel n'est plus efficace et qu'il ne produit pas les résultats escomptés en matière de concertation des politiques. Ce qui revient à dire que l'UE ne joue pas le rôle qu'elle devrait dans l'appui au régionalisme latino-américain. Cela s'explique par plusieurs raisons:

- les limites de la définition et de la maîtrise du programme : le dialogue UE-Groupe de Rio s'est borné à exclure du programme des questions très importantes pour l'Amérique latine, telles que le commerce et la dette extérieure. Or, ce problème aurait pu être résolu avec l'apparition des sommets UE - Amérique latine et Caraïbes, qui généralement, n'écartent aucune thématique. Toutefois, le programme de ces sommets était vaste et chaotique et a omis de traiter des questions essentielles. C'est pourquoi il est nécessaire d'établir un programme politique élargi qui ne néglige pas des questions telles que la sécurité, la prévention des conflits et les migrations.¹¹

La prolifération des canaux et des instances de dialogue : les sommets sont venus s'ajouter à un nombre considérable de réunions ministérielles (UE-GRIO, UE-MERCOSUR, UE-Chili, Dialogue de San José), de conférences interparlementaires et au dialogue avec des organisations de la société civile¹² et d'autres acteurs tels que les entreprises et les administrations régionales et locales. Malgré tous les efforts déployés dans ce sens, parfois les différents contextes de dialogue se superposent et doublent, alors que dans d'autres cas, il n'y pas de contexte adéquat et il faut donc faire appel à des canaux diplomatiques bilatéraux classiques ou encore à des forums *ad hoc*. C'est le cas du processus de paix en Colombie et des associations sociales, qui se plaignent du fait qu'elles ne sont pas assez présentes.

⁹ Hettne et Soderbaum, 2005, p. 540.

¹⁰ Freres et Sanahuja 2005, p. 57.

¹¹ Parlement Européen, 2001 ; Fernandez, 2004.

¹² Cf. l'article de Gérard Karlshausen dans le présent numéro.

- l'efficacité du dialogue politique est limitée à cause de l'ampleur et du manque de concrétisation du programme, de l'absence de mécanismes intermédiaires et de dialogue spécialisé qui permet un travail systématique de préparation des réunions de haut niveau et, dans une plus grande mesure, du dysfonctionnement des processus de concertation politique en Amérique latine¹³. Il existe un fort contraste entre les espoirs européens de voir l'Amérique latine agir comme une région et la réalité de la limite de la concertation politique dans cette même « région »¹⁴. En outre, l'on considère que les dynamiques propres à la « diplomatie des sommets », telles qu'une rhétorique exagérée ou le fait qu'il n'y ait pas de suite aux accords conclus, entravent la construction d'un dialogue efficace.

Deuxièmement, les actions de coopération destinées à appuyer directement les schémas d'intégration ont été peu nombreuses et, d'après certaines évaluations effectuées récemment, leur efficacité a été limitée. Durant la période 1996-2003, les fonds consacrés à l'Amérique latine se sont élevés à 3.480 millions d'euros, somme qui inclut les affectations du règlement PVD/ALA ainsi que les lignes budgétaires horizontales. De ces fonds, 72% a été consacré à des actions bilatérales, 17% à des programmes régionaux (ALFA, URB-AL, AL-INVEST, ATLAS, ALURE, @LIS...) et 11% à des programmes subrégionaux.

Bien que le programme mis en place par l'UE pour l'Amérique latine ait eu des effets positifs dans d'autres domaines, ses possibilités d'appuyer l'intégration régionale ont été restreintes. Ce programme ne s'identifie avec aucune organisation régionale susceptible de planifier et d'exécuter les projets; ce qui explique pourquoi la Commission a décidé de mener ces projets à travers des réseaux et des consortiums d'acteurs décentralisés tels que les gouvernements locaux, les universités, etc. Il convient de souligner que ce programme soutient les dynamiques de régionalisation en encourageant les réseaux constitués de différents acteurs mais, en même temps, il s'éloigne de manière assez importante des schémas d'intégration existants. De plus, certains gouvernements latino-américains, se montrent plutôt sceptiques vis-à-vis du programme régional - qu'ils ne maîtrisent pas - et préfèrent que ces ressources soient utilisées de manière bilatérale, afin d'attirer davantage de fonds pour leurs pays.

La Commission mène ses actions d'appui direct à l'intégration au niveau subrégional, étant donné qu'il s'agit du même genre de schéma régionaliste. Toutefois, les programmes régionaux n'ont représenté que 11% de ces actions: 8% pour l'Amérique centrale, 2% pour la CAN et 1% pour MERCOSUR. De ces ressources, seulement une partie a été destinée à des projets spécifiques d'appui à l'intégration, tels que les programmes d'appui pour la construction d'une union douanière (surtout en Amérique centrale et dans la CAN), la consolidation d'institutions régionales, appui à l'harmonisation des normes, aux standards de qualité, à la coopération douanière, à la formation de techniciens et à l'amélioration des capacités statistiques.

¹³ Comme l'affirme un diplomate européen: « Les Latino-américains ont du mal à s'accorder et s'ils arrivent enfin à le faire, c'est grâce à la convocation du Sommet et non à leur propre intérêt », Sanahuja 2006a, p. 78

¹⁴ Sanahuja 2006a, p. 78.

Même s'ils ne s'inscrivent pas dans le cadre d'accords concrets d'intégration, les projets de l'UE répondent à cet objectif et ce, dans les domaines de la coopération transfrontalière et de la navigabilité dans des bassins hydrographiques (Paraná, Pilcomayo). Pour que ces actions amènent des résultats positifs, le point de départ doit être le degré de cohésion et de coopération intragroupe et, plus particulièrement, l'engagement des gouvernements latino-américains vis-à-vis de l'intégration et de leurs institutions. C'est précisément là où réside le problème, car le degré d'engagement est fort différent et cela a un impact sur les projets de l'UE. Comme on l'explique dans la section suivante, le panorama de l'intégration latino-américaine est caractérisé par l'incertitude et la prolifération d'engagements commerciaux, dont certains sont très difficiles à gérer si en même temps on ne fait pas face aux problèmes accumulés au cours des années, comme le dysfonctionnement et le manque d'efficacité des institutions, le fait qu'il y ait encore des barrières aux échanges commerciaux, ou encore l'absence de mécanismes qui puissent corriger ces asymétries¹⁵. Par exemple, l'UE a affecté beaucoup de fonds à la constitution de l'union douanière de la CAN¹⁶, mais les délais n'ont pas été respectés. La réalisation de cet objectif a été postposée à plusieurs reprises et enfin, cet objectif semble avoir été abandonné. Cela nuit non seulement à la réputation de l'intégration de la CAN et de ses membres mais aussi à l'UE qui a affecté des ressources et du capital politique à un projet qui n'a pas été accompli. Mis à part ce cas particulier, de récentes évaluations réalisées par EuropeAid montrent que ces programmes n'ont pas eu les résultats escomptés et que dans le domaine de l'appui à l'intégration régionale, leur impact a été restreint¹⁷.

Troisièmement, la structure des réseaux d'accords de partenariat entre l'UE et de nombreux pays et groupes en Amérique latine est stagnante et ce, pour plusieurs raisons. Paradoxalement, le « partenariat stratégique » bi-régional est né au moment où commençaient les négociations de la « Ronda de Doha », caractérisée par de graves difficultés et non respect des délais, qui a provoqué, un retard dans l'ouverture des négociations dans le cas du MERCOSUR et, dans le cas de l'Amérique centrale et de la CAN, un retard dans leur mise en application. De fait, le mandat de négociation entre l'UE et le MERCOSUR dépendait du point culminant des négociations multilatérales. Le manque d'évolution de celles-ci, qui a d'ailleurs été confirmé après la réunion ministérielle de l'OMC à Hong Kong, pourrait entraîner une réactivation de l'option régionaliste de la part de l'UE et permettre qu'il y ait des avancées dans les négociations avec le MERCOSUR. Le Brésil ne parvient pas à avancer dans ce sens à cause de la réticence de l'UE à accorder des concessions en matière d'agriculture et à sa requête d'ouvrir les marchés aux produits manufacturés, services et emplois publics. Comme il a déjà été dit, ce pays affiche un sérieux problème de cohérence des politiques; ce qui a un impact négatif sur la capacité de l'UE à agir en tant qu'acteur d'une relation interrégionale. Il s'agit de problèmes très palpables au sein du MERCOSUR, organisme qui traverse une période de crise provoquée en partie par les différends entre les géants de ce bloc, à savoir l'Argentine et le Brésil et le fossé de plus en plus profond qui se

¹⁵ CEPAL 2005, p. 81.

¹⁶ Sur les relations entre l'Union européenne et la Communauté andine voire l'article de Giovanni Molano Cruz dans le présent numéro.

¹⁷ Development Researchers Network 2004 et 2005.

creuse entre ceux-ci et les acteurs moins puissants. Tous ces aspects sont très importants pour que la fonction de l'interrégionalisme – amener de l'équilibre à ses bénéficiaires – soit remplie¹⁸.

Toutefois, cette fonction a encouragé des relations « quasi interrégionalistes », étant donné que ces accords, du moins les plus avancés, ont été conclus avec des pays qui ont écarté la possibilité intégrationniste et qui ont signé des accords de libre-échange avec les Etats-Unis. Cela a été expliqué par le fait qu'il est plus facile de parvenir à signer un accord de libre-échange lorsqu'il s'agit d'un seul pays. En effet, un accord bi-régional implique qu'un minimum de conditions soient remplies en matière de libre circulation et d'intégration (plus précisément l'existence d'une union douanière) dans les trois blocs régionaux. Or, ces conditions peuvent être remplies ou pas, ou n'être remplies qu'en partie. En outre, cela nous montre que la recherche de parité avec les accords signés avec les Etats-Unis a été un objectif important de l'UE, ce qui a soulevé des doutes et des perplexités sur l'engagement européen en matière d'intégration et pourrait avoir conduit à penser que la stratégie de l'UE vis-à-vis de l'Amérique latine soit dictée par les initiatives des Etats-Unis et la défense des intérêts de ses entreprises, ce qui en définitive, mine la crédibilité de son discours intégrationniste. Quant à la cohésion de groupe, dans son volet commercial, les accords d'association suivent le modèle «OMC-plus» et ceux qui ont déjà été signés sont très similaires à ceux conclus par les Etats-Unis. Dans ce modèle d'accords, il est douteux qu'il existe une relation positive entre le libre commerce et la cohésion sociale, ce qui représente une question cruciale dans l'actuel programme de développement et la lutte contre la pauvreté et les inégalités en Amérique latine. Plus particulièrement, la possibilité de négocier des accords de partenariat avec les pays d'Amérique centrale et les pays andins pose de sérieux problèmes en matière de résolution des asymétries et d'impact sur la cohésion sociale, étant donné le niveau de développement plus faible. Si on signe de tels accords, laissant de côté les préférences du « SPG plus » en vigueur jusqu'en 2008, il faudra maintenir les avantages fiscaux liés au droit du travail et aux droits sociaux, la bonne gouvernance et l'environnement. De même, ce type d'accords ne traite pas de manière adéquate les liens entre le commerce et l'environnement. Même si les normes imposées par l'OMC laissent une marge de manœuvre assez restreinte pour changer la structure de ces accords, il est nécessaire d'évaluer son impact *ex ante - ex post*, et d'envisager la création de mécanismes pour corriger les asymétries. S'il est vrai que les actions de coopération pourraient avoir un rôle à jouer dans ce sens, il est d'autant plus vrai que leur objectif, ainsi que leur structure, sont les plus appropriés pour aborder ce problème.

Enfin, la stratégie de l'UE a essayé de faire face à un «cycle» d'intégration régionale basé sur des regroupements subrégionaux changeants et sur un modèle d'intégration qui semble être épuisé. Le panorama de l'intégration se caractérise par la crise qu'elle traverse et une certaine incertitude quant à l'avenir. Cette situation a également subi l'impact de facteurs externes, tels que l'avenir incertain des négociations

hémisphériques de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), tels que la stratégie des Etats-Unis de « la ZLEA par étapes »¹⁹ incluant les accords commerciaux bilatéraux avec l'Amérique centrale et certains pays andins. Elle a aussi subi l'impact de facteurs régionaux, tels que la prolifération d'accords entre les pays et les groupes, qui ne sont pas toujours compatibles et qui ne parviennent pas à dissimuler les résultats limités des dernières quinze années d'intégration. Ce qui a été mis en place en Amérique latine est un régionalisme « léger », fruit de conceptions classiques comme la « souveraineté » qui rejette les institutions fortes et la « supranationalité ». Ce régionalisme est inefficace pour harmoniser les politiques et préfère le cadre intergouvernemental. Il s'agit d'un régionalisme « dispersé » et « élitiste » : dispersé car les négociations ont lieu sur plusieurs fronts à la fois et car il ne présente ni des projets clairs, ni des perspectives de consensus; élitiste car il a péniblement trouvé un appui social et il n'y pas d'identité commune, identité qui, pour naissante qu'elle puisse être, est indispensable pour le régionalisme²⁰.

2. Régionalisme en construction : bilan de l'intégration régionale latino-américaine

Facteurs endogènes et exogènes du « nouveau régionalisme »

Si l'on examine la relation interrégionale du point de vue de l'Amérique latine, il faudra obligatoirement prendre en considération les processus de concertation politique et d'intégration économique qui se sont développés au cours des deux dernières décennies dans le cadre du « nouveau régionalisme » latino-américain. Ces processus, dont certains ont été tout à fait inédits, ont modifié les politiques extérieures et les mesures en matière de relations extérieures d'une grande partie de la région. Les pays d'Amérique centrale, les membres du MERCOSUR et, en moindre partie, les membres de la CAN agissent plus fréquemment en tant que groupe, que comme états individuels en matière de questions régionales, dans leurs relations avec la triade et plus particulièrement avec l'UE et les Etats-Unis. De même, on perçoit une influence de plus en plus forte des cadres de concertation politique régionale dans la formation des politiques extérieures et celle-ci prime sur d'autres questions internationales.

Le comportement des Etats-Unis et de l'UE, en tant qu'acteurs de la triade, a été un élément important pour la création du « nouveau régionalisme » latino-américain. Certains pays, et surtout l'UE, ont prôné une relation interrégionale, plutôt que bilatérale dans le cadre des relations commerciales. D'autres, et notamment le Mexique et le Chili, ont choisi de signer des accords bilatéraux de libre-échange comme stratégie d'insertion régionale. Quant aux pays andins, ils ont récemment entamé les négociations avec les Etats-Unis pour conclure de tels accords. Toutefois, le nouveau régionalisme latino-américain est également le fruit de dynamiques endogènes de concertation des années 80 et, plus particulièrement, du processus de paix en Amérique centrale. Selon Frohman,

¹⁹ Sur la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) voir l'article de Christian Deblock dans le présent numéro.

²⁰ Freres et Sanahuja, 2005, p. 35.

la création du Groupe de Rio, en tant que successeur du Groupe de Contadora, traduit la recherche d'autonomie des gouvernements latino-américains face à cette crise régionale et est une conséquence de la crise de légitimité du principal organisme régional de sécurité et de dialogue politique, à savoir l'Organisation des Etats Américains (OEA), organisme subordonné à l'influence des Etats-Unis²¹. De même, on ne peut pas expliquer pourquoi, à partir des années 90, les pays d'Amérique centrale ont relancé des politiques d'intégration sans prendre en considération les processus d'Esquipulas et de Contadora.

Bilan du «régionalisme ouvert» latino-américain pour la période 1990-2006

Au cours des 15 dernières années, les modèles du « nouveau régionalisme » appelé également « régionalisme ouvert » ont permis à l'intégration latino-américaine d'atteindre des niveaux considérables en matière d'abolition des droits de douane ; ce qui constitue à peu près 85% de l'univers douanier et 70% des échanges au niveau mondial. Cependant, les échanges interrégionaux continuent à être relativement peu nombreux et pendant la période 2000-2004, ils ont constitué entre 16 et 20% du commerce total au sein de la région. Ce paradoxe - qui l'est toutefois seulement à première vue - reflète la structure des économies de la région et les lacunes de l'actuel modèle régionaliste: le fait qu'il existe encore des barrières non douanières, l'absence de vraies institutions communautaires, la faiblesse des mécanismes mis en place afin de résoudre les différences (qui engendrent de l'insécurité juridique), la non intégration des normes aux lois nationales et le non respect de celles-ci, le manque de coordination macroéconomique et de politiques sectorielles, et l'absence de mécanismes destinés à réduire les asymétries²².

Ces carences sont également une preuve de la faiblesse externe des schémas d'intégration. Les crises récentes ont révélé leur faiblesse en tant que cadres régulateurs, étant donné que ceux-ci ne disposent pas des mécanismes susceptibles d'empêcher la mise en place de mesures unilatérales telles que des dévaluations, des instruments de défense commerciale, l'utilisation inappropriée de règlements techniques et sanitaires etc., qui engendrent un comportement pro-cyclique dans les flux commerciaux, nuisent aux partenaires régionaux et accentuent les asymétries et les inégalités dans la répartition des coûts et des bienfaits, tout en demeurant un appui social auxdits processus. La crise «double» du MERCOSUR, provoquée d'une part par la crise du Brésil de 1998 et d'autre part par la crise d'Argentine de 2001, montre ces problèmes. Assez fréquemment, on a essayé de faire face à ces crises avec des engagements politiques de haut niveau, engagements qui se fixent des objectifs intégrationnistes encore plus ambitieux, qui ne sont pas atteints par la suite. Cette «fuite en avant» provoque davantage d'incertitude et mine la crédibilité des groupes régionaux face à des pays tiers qui, par conséquent, se montrent réticents envers de tels engagements²³.

De plus, durant les dernières années, les processus d'intégration ont dû faire face à un programme très ambitieux, dans lequel les négociations se font à niveau

Frohman, 2000, p. 76.

²² CEPAL, 2005, p. 81 et pp. 93-98.

²³ CEPAL, 2002, pp. 99-100.

bilatéral, subrégional, hémisphérique et multilatéral et ce, dans un contexte d'incertitude dans lequel se sont accumulés les engagements extracommunautaires et où l'on observe des tendances centrifuges. Evidemment, cela détourne l'attention générale des lacunes internes. Un problème supplémentaire repose sur le degré d'engagement requis afin de conclure les accords «Sud-Nord», beaucoup plus complexes que les accord «Sud-Sud». En effet, les accords avec les Etats-Unis et l'UE sont plus contraignants et ils dégagent plus de certitude et de sécurité juridique²⁴.

En raison de cela, un consensus assez large a été atteint quant à l'épuisement de l'actuel modèle de régionalisme (CEPAL 2004: 83) et la nécessité de mettre en place une stratégie qui stimule les capacités institutionnelles dans des domaines d'importance majeure tels que la convergence des politiques macroéconomiques, l'harmonisation des politiques sectorielles, l'intégration physique et des infrastructures, la participation de la société en tant qu'acteur et sujet actif, le traitement adéquat des asymétries et la nécessité d'accorder davantage d'attention aux sujets sociaux²⁵. A ce propos, il convient de souligner les progrès qui ont été faits dans certains de ces domaines. Le MERCOSUR, malgré la rétrocession de son tarif extérieur commun, a enregistré une amélioration des mécanismes destinés à réduire les différences grâce au «Protocole de los Olivos» (2002). En outre, en 2005 le MERCOSUR a décidé de créer un modeste Fonds de Convergence Structurelle (FOCEM), auquel il a affecté un montant initial de 100 millions de dollars. Ce fonds est basé sur des critères de progressivité en matière d'apports et de paiements. Afin d'évaluer les possibilités d'adoption de stratégies et de politiques destinées à donner un caractère plus profond à l'intégration, il faut impérativement considérer les questions traitées dans la partie suivante.

Les accords de libre-échange avec les Etats-Unis: alliés ou ennemis de l'intégration ?

La signature des traités de libre-échange par les Etats-Unis constitue un facteur clé pour le futur de l'intégration latino-américaine, ainsi qu'une référence incontournable pour les politiques de l'UE dans la région. Il s'agit d'accords très vastes, qui se négocient de manière bilatérale. Par conséquent, ils posent des problèmes et des défis importants pour le développement socio-économique et le futur de l'intégration régionale. Cependant, l'analyse des négociations du traité de libre-échange entre l'Amérique centrale, la République Dominicaine et les Etats-Unis (CAFTA-DR) et les traités de libre-échange que les Etats-Unis sont en train de négocier avec certains pays andins témoignent des différences importantes quant à leurs effets.

Le CAFTA-DR, qui a déjà été ratifié par tous les pays signataires sauf le Costa Rica, est le fruit de négociations que les pays d'Amérique centrale ont lancé en groupe, ce qui a permis d'atteindre une certaine concertation politique et d'améliorer les instruments d'intégration, tels que l'union douanière, qui atteint un niveau très avancé. Dans ce sens, les négociations du CAFTA-DR ont agi en tant qu'élément déclencheur d'un processus

²⁴ CEPAL, 2005, p. 82.

²⁵ La nécessité d'inclure ces questions dans l'agenda de l'intégration avait déjà été mise en avant par la CEPAL et la BID vers la moitié des années 90, lorsqu'ils définissaient la vision latino-américaine du «régionalisme ouvert» Voir la Commission Economique pour l'Amérique latine et les Caraïbes 1994.

d'intégration qui, malgré les projets faits entre 1990 et 1997, était épuisé. Par ailleurs, le CAFTA-DR établit un cadre normatif plus exigeant que celui en vigueur en Amérique centrale et présente des mécanismes de résolution plus solides ; ce qui explique pourquoi toutes les questions s'inscriront dans le cadre de ces normes. L'intégration en Amérique centrale devra adapter ses normes aux dispositions établies dans le CAFTA-DR. Cela n'équivaut pas à dire que l'intégration en Amérique centrale elle-même ne sera pas plus avancée. Au contraire, son rôle pourrait être fortifié en encourageant le développement et la compétitivité de la région à travers la coordination et l'harmonisation des politiques et en renforçant son rôle d'instance de concertation de ses politiques extérieures.

Pour ce qui concerne la CAN, le panorama général est tout à fait différent et l'avenir de ce groupe régional est encore plus incertain. Actuellement, on négocie des accords avec trois pays - la Colombie, L'Equateur et le Pérou, et ce, dans le cadre d'une stratégie politique qui vise à isoler le Venezuela et la Bolivie, pays qui gravitent autour du MERCOSUR. En octobre 2005, par une manœuvre politique très intelligente, le Venezuela a demandé de devenir membre à part entière de la CAN, ce qui a soulevé plusieurs doutes sur l'intégration économique et la survie de la CAN. La Bolivie peut également franchir ce pas. Bien qu'il s'agisse d'accords bilatéraux, la Secrétaire générale de la CAN a essayé de promouvoir une politique commune aux trois pays concernés mais dans beaucoup de domaines, il existe des différences importantes de position des parties négociatrices. Un bon exemple est l'abandon de l'objectif du tarif extérieur commun qui avait été mentionné à plusieurs reprises afin de permettre les négociations avec les Etats-Unis. Le point culminant de ces accords permet d'envisager différents scénarios. Premièrement, des accords très vastes, présentant des mécanismes de résolution des différends très développés, pourraient provoquer la dissolution de la CAN et d'importants réalignements dans la région andine. Ou encore, la CAN pourrait avoir un avenir si elle adaptait ses normes aux TLC, ce qui contribuerait à donner davantage de profondeur à ce schéma. Enfin, les TLC pourraient ne pas être ratifiés par les Etats-Unis, ce qui accélérerait la convergence de la CAN et du MERCOSUR. A ce propos, il convient de rappeler que le CAFTA-DR a été approuvé par une faible majorité (217 votes favorables contre 215 contraires), qu'en 2006 il y a eu des élections au Congrès et au Sénat et qu'en juillet 2007 la *Trade Promotion Authority* (qui autorise le gouvernement à négocier des accords commerciaux) a cessé d'être en application. Enfin, la possibilité du MERCOSUR de permettre à l'Uruguay et au Paraguay d'ouvrir des négociations avec les Etats-Unis, reflète le malaise de ces pays face au comportement de partenaires plus puissants et soulève des doutes sur l'avenir même du MERCOSUR.

L'association CAN-MERCOSUR : ¿une zone de libre-échange sud-américaine ?²⁶

Le rapprochement de la CAN et du MERCOSUR date des années 90. Toutefois, au cours des dernières années, il a gagné davantage de poids politique et un marge de manoeuvre plus large dans les politiques extérieures de la région, politiques qui convergent dans un

²⁶ Cette partie se base, en partie, sur l'analyse détaillée de Cienfuegos (2006) et sur les informations fournies par ALADI.

projet sud-américain à plusieurs facettes. D'autres facteurs ont contribué à cela, tels que la présidence brésilienne du bloc, la politique menée par le Venezuela, la reconnaissance d'un rapport d'interdépendance sud-américaine en matière de sécurité, environnement et énergie, et le fait que les pays d'Amérique centrale et le Mexique gravitent autour des Etats-Unis ; ce qui a remis en question le concept d'Amérique latine en tant que réalité politique.

Cet espace régional présente une dimension commerciale très importante. En effet, non sans rencontrer de difficultés, une vaste zone de libre-échange est en train d'être créée à travers des accords de complémentarité économique (ACE), qui s'inscrivent dans le cadre de l'Association Latino-américaine d'Intégration (ALADI). Les plus importants sont l'ACE 36 de 1996 entre le MERCOSUR et la Bolivie, l'ACE 58 entre le MERCOSUR et le Pérou et l'ACE 59 entre le MERCOSUR, la Colombie, l'Equateur et le Venezuela, tous deux signés en 2003. L'entrée en vigueur de ces accords implique qu'à partir de 2005, 80% du total du commerce entre les deux groupes a été libéralisé et que le restant, soit 20%, sera libéralisé sur une période de 15 ans. Ces accords sont des instruments indispensables pour l'intégration : ils constituent la pierre angulaire du volet commercial du projet de la CSN.

Cependant, ce processus se heurte à des difficultés et court des risques, les principaux étant le caractère cyclique des flux commerciaux entre les deux régions, le déficit chronique des pays andins par rapport au MERCOSUR, le manque de mécanismes destinés à corriger les asymétries régionales qui, par conséquent, demeurent dans les deux régions et la faible diversification en matière de production des pays de la région. A ce propos, il convient de souligner la nécessité d'appliquer les règles définies dans les différents ACE de façon multilatérale. Toutefois, il ne fait aucun doute que le plus grand défi à relever est le manque de consensus de certains pays sur le projet sud-américain.

Rôle des positions dominantes au niveau régional

Les changements observés au cours des processus d'intégration et, plus précisément, la formation d'un espace sud-américain autour du MERCOSUR, peuvent en grande partie être expliqués par l'élan du Brésil et le tour qu'a pris la politique extérieure sud-américaine à partir du mandat présidentiel de Fernando H. Cardoso²⁷. Parmi les résultats de cette politique on peut citer la convocation des Sommets des présidents sud-américains et la création de la Communauté Sud-américaine des Nations (CSN). De plus, cette politique a débouché sur le rapprochement de la CAN et du MERCOSUR, rapprochement qui s'explique par le fait que l'Amérique du Sud est la destination d'à peu près 20% des exportations et de 95% des exportations industrielles du Brésil. Selon Sennes et Tomazini (2006: 44) ce leadership s'est caractérisé par la position dominante de la diplomatie et des acteurs gouvernementaux, bien que d'autres acteurs issus des secteurs de l'entreprise et du secteur public et privé aient eu un rôle bien

²⁷ Cf. l'article de Sylvain F. Turcotte dans le présent numéro.

déterminé, tel que la Banque Nationale de Développement Economique et Social (Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES –) et l’opérateur pétrolier national brésilien Petrobras. Cette politique a préféré des accords peu institutionnalisés et une coopération intergouvernementale. Dans le volet économique, elle a opté pour le libre commerce plutôt que pour une intégration plus solide. Il s’agit donc beaucoup plus d’une stratégie d’élargissement que d’une stratégie de consolidation du MERCOSUR et de l’espace sud-américain.

Toutefois, ce leadership a dû faire face à la réticence d’autres acteurs. En effet, la vision que le Brésil et le Venezuela ont de l’Amérique du Sud est fort différente ; ce qui est apparu de façon très claire dans la Communauté Sud-américaine des Nations (CSN) et qui n’a pourtant pas empêché une coopération des deux pays en matière d’énergie. Les activités de Petrobras ont été critiquées par la frange de la société qui a amené l’actuel président bolivien au pouvoir. Quant au MERCOSUR, la politique menée par l’axe Argentine-Brésil s’est heurtée à l’opposition de ses associés les moins puissants. Tant au sein du MERCOSUR que de la CSN, on met en question un leadership qui encourage le commerce en cas d’asymétries et qui ne prévoit pas de dispositions destinées à couvrir les coûts économiques et politiques d’une intégration plus profonde ; ce qui impliquerait la souveraineté de certaines organisations communes et le financement de mécanismes de correction des asymétries. A ce propos il convient de rappeler que l’actuelle convergence politique des leaders est atteinte à un moment où les relations intragroupe sont des plus difficiles.

La participation du Brésil aux réseaux sud-américains de transport ou au FOCEM - dont il a déjà été question - est une bonne chose mais, à elle seule, n’est pas suffisante pour l’intégration sud-américaine. Le Brésil présente un énorme avantage: il a assez de ressources pour combler ce vide. Le Brésil a besoin de ses associés du MERCOSUR et de la CAN pour atteindre ses objectifs généraux, mais en échange, il doit assumer ses revendications. Le but ultime est de conclure un accord de base qui inclut les intérêts et la position dominante du Brésil dans un projet d’intégration beaucoup plus vaste, qui assure aux autres pays de trouver un espace politique qui leur est propre et qui leur permet d’obtenir des bénéfices économiques concrets, tout en favorisant la création d’un « Brésil sud-américain », plutôt que d’une « Amérique latine brésilienne » qui serait, elle, très difficile à construire.

La Communauté Sud-américaine des Nations : une nouvelle carte de l’intégration latino-américaine

La CSN est née lors du 3^e sommet des Présidents sud-américains qui a eu lieu à Cuzco - Pérou- le 8 décembre 2004 dans le cadre du processus des sommets entamé en 2000 avec l’objectif de favoriser de façon graduelle, la création d’une zone de libre-échange régionale dont les principaux acteurs seraient le MERCOSUR, la CAN, le Chili,

la Guyane et le Surinam. Toutefois, la création de la CSN a également une forte valeur politique, la preuve étant que, forte de l'inspiration fournie par l'UE, elle se base sur l'idée d'une identité commune et sur des valeurs partagées²⁸.

Selon la déclaration de Cuzco, la CSN est bâtie sur trois piliers. Le premier se réfère à la concertation des politiques extérieures, à la projection internationale de l'Amérique latine et à la consolidation de la démocratie. Le deuxième se réfère à l'intégration économique, dont le point de départ est la convergence de la CAN avec le MERCOSUR. Enfin, le troisième est constitué par l'intégration physique de l'énergie et des télécommunications. La CSN se fixe entre autres, l'objectif d'harmoniser les politiques en différents domaines et notamment l'agriculture, la science et la technologie et d'encourager l'interaction des entreprises et de la société civile dans l'espace latino-américain.

Dans ce programme, il convient de souligner l'importance de l'initiative d'Intégration de l'Infrastructure Régionale d'Amérique du Sud (IIRSA) conçue en 2000 et qui, sur une période de 10 ans, se fixe l'objectif de créer «10 axes d'intégration et de développement sud-américain», qui incluraient plus de 350 projets d'intérêt régional. En outre, l'IIRSA dispose de l'appui de la Banque Interaméricaine du Développement (BID), de la Corporation Andine de Financement (CAF) et du Fonds de développement du bassin de La Plata (Fonplata). Il s'agit d'un facteur important pour l'intégration régionale, étant donné que pour la première fois, on a planifié les infrastructures dans un cadre régional et non pas national. A présent, on envisage la création d'un réseau de gazoducs qui relierait les réserves de la Bolivie et du Pérou avec des pays consommateurs tels que le Brésil, l'Uruguay et le Chili avec l'objectif de promouvoir l'intégration régionale de l'énergie.

Ces initiatives prouvent que l'intégration en matière d'énergie est devenue une des priorités de l'intégration latino-américaine et de l'agenda politique de la CSN. Celle-ci se compose de trois questions clés: la construction des infrastructures nécessaires afin de relier réserves et consommateurs, atteindre le taux d'investissement nécessaire et l'existence de cadres régulateurs et d'une sécurité juridique accessibles aux gouvernements ainsi qu'aux opérateurs concernés (publics et privés). La «non intégration» en matière d'énergie implique des coûts et des risques non négligeables : elle peut se transformer en obstacle majeur au développement économique et provoquer des conflits bilatéraux, tels que ceux qui se sont produits au cours des deux dernières années entre la Bolivie et le Chili et entre le Chili et l'Argentine. Pour ce qui concerne le Chili, on pourrait considérer que l'option nucléaire soit plus onéreuse et comporte plus de risques si on ne parvient pas à obtenir un accès sûr au gaz d'autres pays sud-américains.

²⁸ *The Economist*, 2004 ; Cardona 2005, p. 84.

Les pays concernés n'envisagent pas cette question sous le même angle de vue. Le Venezuela y pense en termes géopolitiques et considère l'intégration sud-américaine en matière d'énergie comme l'épine dorsale d'un projet destiné à atteindre l'autonomie régionale en Amérique latine et ce, particulièrement par rapport aux Etats-Unis. Le Chili, quant à lui, a une vision plus pragmatique, qui donne la priorité à l'accès au gaz de la manière la plus efficace et économique possible, évitant ainsi que cette question puisse générer des conflits avec ses voisins et notamment l'Argentine, la Bolivie et le Pérou.

En tous cas, la bonne volonté dont les gouvernements ont fait preuve et l'appui des institutions telles que la BID et la CAF permettent de regarder cette question avec un « prudent optimisme » (pour citer les mots de la CEPAL). Cette question est le point de convergence de plusieurs propositions: a) ce qu'on appelle la « *Stratégie Petroamerica* », qui vise à promouvoir un accord multilatéral de complémentarité énergétique dans le cadre de la CSN ; b) l'initiative vénézuélienne, appuyée par l'Argentine, la Bolivie, le Brésil et par la suite l'Uruguay, de créer une grande entreprise pétrolière sud-américaine appelée Petrosur ; ce avec la participation du secteur public ; c) le projet de « la boucle du gaz. » (« *el anillo gasista* ») qui reliera les gazoducs de Camisea, au Pérou avec le Chili afin de promouvoir les exportations de gaz bolivien à l'Argentine et, à travers ce pays, au Chili. Ce projet permettra d'améliorer la distribution de gaz sur tout le territoire sud-américain et de transformer la question en sujet multilatéral, ainsi que d'éviter des conflits bilatéraux portant sur l'approvisionnement du gaz et comme ceux qui ont eu lieu entre le Chili et la Bolivie²⁹ ; d) la décision prise le 16 janvier 2006 par les présidents d'Argentine, du Brésil et du Venezuela de planifier la construction d'un gazoduc sud-américain géant sur une étendue de 8000 kilomètres. Il existe toutefois des doutes sur la viabilité de ce projet, et ce, en raison de son coût qui s'élève à environ 20.000 millions de dollars et de son impact sur l'environnement. Il faut toutefois bien avoir à l'esprit que ce projet est dicté par une logique politique, plus qu'économique, la preuve étant que le Venezuela serait le premier fournisseur de gaz pour toute l'Amérique latine. Le Brésil, quant à lui, regarde la question d'un autre point de vue et insiste sur le fait que ce projet pourrait avoir un autre objectif : encourager la Bolivie à augmenter ses apports au réseau de gazoducs sud-américain³⁰. A ce propos, il convient de rappeler qu'au début de 2006, le président de la Bolivie avait insisté sur le fait que ce pays ne pouvait pas être exclu du projet d'intégration sud-américaine en matière de gaz.

Dépourvue de personnalité juridique et de structure institutionnelle – mis à part un secrétariat temporaire qui gère l'administration des réunions assez régulières –, la CSN est une expression de ce qu'on appelle la « diplomatie des sommets » et elle incarne la traditionnelle préférence latino-américaine pour un régionalisme léger, de nature intergouvernementale, dont l'efficacité dépend beaucoup plus de la volonté de ses Etats membres que de celle de ses institutions auxquelles on pourrait attribuer des compétences supranationales ou d'un règlement juridique commun.

²⁹ The Economist, 18 août 2005.

³⁰ The Economist, 9 février 2006.

Cependant, il existe plusieurs perspectives sur la nature de la CSN, son institutionnalisation et son rapport avec les autres schémas d'intégration. Le Venezuela pense que la CSN est vouée à remplacer le MERCOSUR et la CAN, ainsi que le modèle d'intégration basé sur l'ouverture des marchés sur lequel ces institutions sont bâties. L'Argentine, le Brésil et le Secrétariat de la CAN considèrent au contraire que la CSN est compatible avec les groupes existants et qu'il faut se concentrer sur la convergence commerciale, objectif à atteindre de façon graduelle. (Schünemann 2006). Lors de la réunion des présidents de la CSN qui a eu lieu, de manière exceptionnelle, en décembre 2005, M. Chavez a refusé de signer le texte final, affirmant que la CSN devrait remplacer le MERCOSUR et la CAN et ce, en raison de sa nature «néolibérale». Enfin, on a décidé de créer une «Commission stratégique de réflexion» composée de 12 représentants des pays membres de la CSN et qui fut chargée de présenter un rapport au sommet annuel des présidents de 2006 en Bolivie. Dans ce contexte on a envisagé la possibilité de créer un Secrétariat permanent, proposant de fixer le siège de celui-ci à Montevideo et on a aussi proposé de renforcer sa dimension parlementaire.

Tout en restant fidèle à son rythme, la CSN a organisé plusieurs réunions de ses différents organes et a encouragé la concertation politique régionale. Durant la première réunion des Chefs d'Etat de la CSN, on a défini un « agenda prioritaire » de concertation politique qui inclut le dialogue politique, l'intégration physique, l'environnement, l'intégration en matière d'énergie, les mécanismes financiers, les asymétries, la cohésion sociale et les télécommunications. Pour ce qui concerne sa projection vers l'extérieur, la CSN a déjà atteint quelque résultat en matière de coopération Sud-Sud, un sommet avec les pays Arabes a déjà eu lieu et on en prévoit un avec l'Union africaine. L'apparition de la CSN met en question le rôle du Groupe de Rio (GRIO) en tant que plate-forme de concertation politique régionale.

La CSN traverse un moment politique caractérisé par la présence de gouvernements de gauche et par un intérêt accru pour la projection internationale des pays sud-américains et plus particulièrement du Brésil qui, à travers le GRIO, ne parvient pas à satisfaire ses intérêts. Ce dernier, qui traverse actuellement une phase d'affaiblissement, regroupe tous les pays de la région et intègre, au Nord comme au Sud, des pays qui ont des liens et des alignements internationaux très différents. C'est le cas du Mexique et, dans une moindre mesure, de l'Amérique centrale qui ont des liens économiques très forts avec les Etats-Unis, pays avec lequel ils partagent un vaste agenda d'interdépendances. Cela explique pourquoi ces pays s'intéressent plus à la création d'une communauté «nord-américaine» qu'aux relations avec l'Amérique du Sud, avec laquelle ils partagent toutefois identité et culture. Ces pays ont cependant, un certain intérêt à maintenir des liens politiques avec l'Amérique du Sud afin d'équilibrer leurs relations extérieures. Le GRIO peut jouer un rôle important dans ce sens, mais la CSN peut également s'en occuper, pourvu que ce lien se borne exclusivement à la concertation politique.

Etant donné que la CSN est un projet naissant, il est difficile de faire des prévisions sur son avenir. Toutefois, l'histoire latino-américaine des quinze dernières années ne nous permet pas d'être trop optimistes. Ce projet s'appuie sur la CAN et le MERCOSUR, ce qui explique pourquoi, en grande partie, il en partage les forces et les faiblesses. Cependant, comme le fait remarquer Cardona (2005: 84), la CSN présente des éléments prometteurs: le libre commerce représente déjà 80% du total des échanges commerciaux dans la région, l'existence d'un calendrier bien défini destiné à établir une zone sud-américaine de libre-échange, l'existence de politiques bien définies dans le domaine des infrastructures et de l'énergie appuyées par des institutions financières renommées et le fait que, malgré les différences relatives à son avenir, la CSN défend les intérêts stratégiques de chacun de ses membres, ce qui s'avérerait impossible par de simples relations bilatérales. En outre, la CSN pourrait obtenir une meilleure stabilité et renforcer la gouvernance démocratique, offrir un cadre adéquat pour le développement d'un programme ad hoc de l'intégration latino-américaine et transformer l'identité sud-américaine en facteur important pour atteindre cet objectif.

3. Conclusions et perspectives: quelles possibilités pour l'UE ?

Interrégionalisme ou partenariat stratégique avec les leaders locaux ?

Quinze ans après la naissance du nouveau régionalisme - qui n'est donc plus si nouveau que ça - certains acteurs ont commencé à mettre en question la stratégie de l'UE qui privilégie les groupes régionaux par le soutien à l'intégration. Ceci est dû à des résultats mitigés, à l'incertitude et à la crise qui caractérisent le panorama de l'intégration régionale. D'aucuns réclament un changement de la stratégie de l'UE et demandent que le point de départ de ce changement soit une constatation d'échec de l'actuelle politique d'intégration latino-américaine et l'abandon des institutions régionales, étant donné que les pays membres ne les appuient pas. En échange, on envisage une nouvelle politique qui, dans le volet commercial, renvoie au cadre défini par l'OMC et qui, dans le volet politique, renvoie à une relation bilatérale qui privilégie certains acteurs stratégiques dorénavant considérés comme interlocuteurs politiques privilégiés. Cette relation bilatérale justifierait le fait qu'un pays puisse avoir une position dominante, comme dans le cas du Brésil dans le contexte sud-américain ou du Mexique par rapport aux pays d'Amérique centrale³¹.

Cependant, cette stratégie ne prend pas en considération les lacunes des pays susceptibles d'avoir cette position dominante, associe l'UE à des politiques douteuses à long terme et pourrait provoquer le refus d'autres pays latino-américains, comme on a déjà pu le constater avec le Brésil. Cela impliquerait probablement des coûts supérieurs aux avantages d'une politique centrée sur un nombre restreint d'acteurs. Parmi ceux-ci, on pourrait arriver à remettre en question les actions antérieures de la CE dans ce domaine, ce qui est en pleine contradiction avec le modèle qui reconnaît l'identité comme un acteur international. Le fait que l'UE ne s'inquiète pas de l'appui à l'intégration latino-

³¹ Sur les changements de la stratégie latino-américaine de l'UE et la volonté de développer des relations privilégiées avec des puissances régionales voir l'article de Sebastian Santander sur les relations entre l'UE et le Brésil dans le présent numéro.

américaine serait inacceptable. En effet, ce qui définit son rôle en tant qu'interlocuteur et partenaire de l'Amérique latine et qui la différencie d'autres acteurs extrarégionaux tels que les Etats-Unis est le fait que ces derniers ne regardent pas d'un bon œil le régionalisme latino-américain ou les pays asiatiques qui ont adopté d'autres formes du « régionalisme ouvert ».

D'autre part, cette politique montre très clairement que l'appui à l'intégration latino-américaine est dicté par les intérêts économiques de l'UE – intérêts qui peuvent être atteints plus rapidement par des accords d'association qui vont au-delà du cadre OMC – avec des groupes décidés à atteindre un modèle d'intégration plus profonde, tout en utilisant des quotas de libéralisation assez vastes ainsi qu'un cadre institutionnel renforcé et garant de la certitude et de la sécurité juridique. Ces accords doivent également encourager des améliorations en matière de cohésion sociale, ce qui contribuera à la construction de la stabilité politique et de la gouvernance démocratique.

Cela n'écarte pas la possibilité d'établir des liens plus étroits avec des pays tels que l'Argentine, le Brésil et le Mexique dans la mesure où ceux-ci appuient un « *leadership basé sur la coopération* » qui renforce le MERCOSUR et la CSN. Face à cette possibilité, le message politique devrait être clair: le dialogue avec l'UE dépend de l'élan de l'intégration et de la contribution au multilatéralisme plutôt que des modèles régionaux asymétriques ou l'abandon de l'intégration « authentique » en faveur du développement d'autres programmes.

Une nouvelle stratégie d'appui à l'intégration

Dans la récente communication sur un partenariat renforcé entre l'UE et l'Amérique latine, la Commission met en avant la nécessité de compléter le réseau d'accords d'association « qui envisage la participation de tous les pays de la région et qui puisse contribuer à leur intégration ». Elle a souligné que les actions de l'UE doivent être en accord avec les réalités latino-américaines et que les processus d'intégration avancent, comme le montre la création de la CSN³².

La signature des accords d'association avec le MERCOSUR et les pays d'Amérique centrale et andins reste un objectif important, même si, dans le cas d'accords avec la CAN, il est nécessaire d'évaluer les possibilités de cet accord et, s'il le faut, modifier les perceptions et les demandes relatives à une «évaluation d'ensemble» qui s'est réalisée au cours de 2005 et 2006.

Comme l'a fait remarquer la Commission, il est important de bien garder à l'esprit les changements qui sont en train de se produire sur la carte de l'intégration régionale et, particulièrement, en ce qui concerne la convergence CAN-MERCOSUR, l'élargissement du MERCOSUR et la conformation de la CSN. Qu'il y ait ou pas des

³² Commission européenne, 2005, p. 5.

accords plus profonds, les perspectives de libéralisation du commerce sud-américain méritent que l'on prenne en considération la proposition du parlement européen d'avancer vers une zone de libre commerce bi-régionale, même si cela impliquerait une révision du calendrier prévu au départ.

Le cadre de la CSN est probablement encore trop récent pour entamer un dialogue institutionnalisé avec l'UE, dialogue qui pourrait être réalisé grâce à des sommets bi-régionaux, sans devoir créer d'autres forums à cette fin. Toutefois, la lente consolidation de la CSN peut trouver un appui dans la prochaine stratégie régionale de la CE à travers des actions de coopération.

Face aux changements que subit l'intégration latino-américaine, il est important de mettre au point une stratégie d'intégration plus vaste et qui ne dépende pas des engagements commerciaux. Comme on l'a déjà dit, cette stratégie doit être centrée sur une intégration économique plus profonde et ce, à travers la convergence macroéconomique et des politiques sectorielles, la gestion des interdépendances qui caractérisent d'une part le développement régional et local telles que la coopération transfrontalière, la gestion des bassins hydriques et des espaces naturels, les réseaux régionaux des villes, le développement des parcours touristiques, la réduction des risques, et d'autre part, les processus de régionalisation «qui partent de la base» par la création de réseaux régionaux de la société civile qui participent activement auxdits processus. Dans le cadre de cette stratégie, il convient de souligner l'importance de l'appui aux mécanismes de correction des asymétries et de promotion de la transformation productive au nom de la convergence des rendements et de la cohésion sociale et territoriale. Mécanismes qui pourraient s'instaurer dans les processus d'intégration avec l'appui que l'UE pourrait offrir, tout en gardant bien à l'esprit que la proposition avancée par le Parlement européen en 2001 d'établir un « fonds pour la solidarité bi-régionale » est toujours valide. Concrètement, l'UE donnerait un clair signal politique en appuyant l'initiative du FOCEM créé par le MERCOSUR.

Dans les domaines de l'énergie et des infrastructures, la coopération avec des initiatives sud-américaines est une composante importante du nouveau programme d'intégration et est dictée par des intérêts communs, étant donné qu'elle fait face à un des obstacles du développement latino-américain, contribue à assurer des sources différenciées d'approvisionnement pour l'UE, peut éviter des conflits bilatéraux qui pourraient créer davantage d'instabilité dans la région et encourager les investissements européens dans le secteur. La promotion de ces intérêts serait meilleure si l'UE investissait plus de ressources. Même si la Commission ne dispose pas d'assez de fonds pour lancer des actions dans les domaines des infrastructures et de l'énergie (qui nécessitent beaucoup d'argent), l'UE peut solliciter une plus grande participation de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) à travers un nouvel accès plus facile aux crédits pour la période 2007-2013, avec plus de ressources et un mandat spécifique pour appuyer l'intégration

régionale à travers des projets relatifs à l'infrastructure et à l'énergie, les communications, la gestion de l'environnement, la coopération transfrontalière ; ce, avec la collaboration des banques d'intégration telles que la CAF ou la Banque Centraméricaine d'Intégration Economique (BCIE)

De même, il faut élargir le programme de dialogue et de coopération politique, afin de l'adapter à celui en application au sein de l'UE et des différents groupes régionaux latino-américains et y inclure les liens entre le régionalisme et la gouvernance démocratique, la sécurité régionale et la prévention des conflits. Afin d'atteindre cet objectif, l'UE peut promouvoir des dialogues spécialisés entre les différents acteurs issus du secteur public et privé, ainsi que de la société civile, et encourager l'investissement des institutions régionales dans les crises politiques de la région à travers un processus de consultation plus vaste mené par le Conseil Européen dans le cadre de la PESC. ■

Bibliographie

- CARDONA, Diego (2005), « ¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones? », *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, nº 5, pp. 84-92.
- CIENFUEGOS, Manuel (2006), « Las relaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR: ¿Una asociación (in) viable? », VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Vitoria, Universidad del País Vasco (en prensa).
- Consejo de la Unión Europea (1994), *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre), Madrid, IRELA.
- Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, (1994), *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1801(SES.25/4)/E.
- Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, Santiago, Chile, LC/G. 22149-P/E.
- Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2004), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2002-2003*, Santiago, Chile, LC/G. 221-P/E.
- Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2003-2004*, Santiago, Chile, LC/G.2283-P/E.
- Commission européenne (1995a), *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(95) 219 final, 16 de junio.
- Commission européenne (1995b), *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000. Comunicación de la Comisión al Consejo*, Bruselas, COM(95) 495 final, 23 de octubre.
- Commission européenne (1999), *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*, Bruselas, COM(1999) 105 final, 9 de marzo.
- Commission européenne (2000), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Bruselas, COM(2000) 670 final, 31 de octubre.
- Commission européenne (2002), *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril.
- Commission européenne (2004), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*, Bruselas, COM(2004) 220 final.
- Commission européenne (2005), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina"*, Bruselas, COM(2005) 636 final, 8 de diciembre.
- Development Researchers Network (2004), *Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, Bruselas, DRN/ Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., mayo.
- Development Researchers Network (2005), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, (evaluación realizada por Ernesto Ugarte (jefe de equipo), Francesco Badioli, José Antonio Sanahuja, Asbjørn Skaaland, María del Carmen Bueno Barriga y Paola Gosparini como gestora del consorcio), Bruselas, DRN/Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., julio.
- EDWARDS, Geoffrey y Elfriede Regelsberger (eds.) (1990), *Europe's Global Links. The EC and Inter-regional Cooperation*, Londres, Pinter.
- FERNÁNDEZ, José Javier (2004), « Un grito a favor del refuerzo de la Asociación política y social birregional en vísperas de la III Cumbre Unión Europea-América Latina », en Juan Pablo Soriano, Jordi Bacaría, Stephan Sberro y Erika Ruiz (Comps.),

L'UE et l'intégration régionale en Amérique latine. La nécessité d'adopter une nouvelle stratégie

La Unión Europea y América Latina hacia Guadalajara 2004: la cohesión social y la consolidación de la paz, México, Porrúa/Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)/El Colegio de México.

FRERES, Christian y José Antonio Sanahuja (2005), *Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina: hacia una nueva estrategia* (Informe del Estudio « Latin America – Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives », realizado para la DG RELEX, Comisión Europea) Madrid, ICEI/Comisión Europea, noviembre, (disponible en http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/study_2004.htm).

FROHMAN, Alicia (2000), « The New Regionalism and Collective Diplomacy in Latin America », Björn Hettne, Andrés Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.), *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Londres, Macmillan/ UNU-WIDER.

HÄNGGI, Heiner, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ (eds.) (2006), *Interregionalism and International Relations*, Londres, Routledge.

HETTNE, Björn y Fredrik Söderbaum (2005), « Civilian power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism », *European Foreign Affairs Review* n° 10, pp. 553-552.

Parlamento Europeo (2001), *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, (2000/2249(INI)), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, 11 de octubre de 2001, A5-0336/2001.

Parlement européen (2004a), *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (COM(2003) 677)*, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: Raimon Obiols, 26 de febrero, (A5/0120/2004).

Parlement européen (2004b), *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, por otra parte (COM (2003) 695)*, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca,, 26 de febrero, (A5-0119/2004).

RÜLAND, Jürgen (2001), *ASEAN and the European Union: A Bumpy Inter-regional Relationship*, Bonn, Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), discussion paper C95.

SANAHUJA, José Antonio (2004), « Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina », *Nueva Sociedad*, n° 189, enero-febrero, pp. 80-96.

SANAHUJA, José Antonio (2006), « América Latina: visiones y políticas desde Europa », *Foreign Affairs en español*, vol. 6, n° 1, pp. 76-83.

SAU, Julio, (2005), « La Comunidad Sudamericana de Naciones, un Proyecto para el Siglo XXI », *Foro 21* n° 44, marzo (disponible en <http://www.chile21.cl/foro21/44/1.act> [Accesado el 26 de febrero de 2006]).

SCHÜNEMANN, Julia (2006), *La Comunidad Sudamericana de Naciones* (Informe-base preparado para el documento de política « Lograr un verdadero multilateralismo en las relaciones Unión Europea-América Latina »), enero (mimeo).

SENNE, Ricardo y Carla Tomazini (2006), « Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico? », *Foreign Affairs en español*, vol. 6, n° 1, pp. 43-60.

TANZI, Vito (2005), *Building Regional Infrastructure in Latin America*, Buenos Aires, BID/INTAL, abril.

The Economist, « Visions of unity », *The Economist*, 9 décembre 2004.

The Economist, « Gas ring. Chile's search for reliable suppliers », *The Economist*, 18 août 2005.

The Economist, « Energy in South America: The explosive nature of gas », *The Economist*, 9 février 2006.