

# Intégration : une expérience manquée

*Le quatrième sommet entre l'Union européenne et l'Amérique latine et les Caraïbes s'est réuni à Vienne en mai dernier, avec pour thème central le renforcement du « partenariat stratégique entre l'Union européenne, l'Amérique centrale et les Caraïbes ». Avivées par les présidents bolivien, Evo Morales, et vénézuélien, Hugo Chávez, les divisions idéologiques de l'Amérique latine et leurs implications politiques et commerciales ainsi que le protectionnisme agricole européen, en particulier français, ont dévalué le sommet.*

## Roberto Peña Guerrero

Roberto Peña Guerrero est professeur et chercheur au Centre de relations internationales de l'université nationale autonome du Mexique.

Les 11 et 12 mai 2006 a eu lieu à Vienne, le quatrième sommet Union européenne-Amérique latine et Caraïbes, auquel participaient vingt-cinq membres de l'Union et trente-trois pays latino-américains<sup>1</sup>. Comme les sommets antérieurs<sup>2</sup>, ce type de rapprochement birégional a une particularité : l'Union européenne est un acteur unique (bien qu'étaient présents les chefs d'État ou de gouvernement des Vingt-Cinq) alors qu'aucun pays latino-américain ou des Caraïbes n'était représenté par un organisme d'intégration régionale ou subrégional.

Ce contexte rend les sommets complexes et témoigne des déficits d'intégration des pays latino-américains. Depuis le premier

sommet, l'un des aspects qui complique ou empêche la possibilité de progrès significatifs susceptibles d'être reflétés dans des accords concrets de coopération birégionale, c'est que l'Union européenne a en face d'elle nombre d'interlocuteurs qui donnent l'image d'une Amérique latine désunie et atomisée, où les efforts pour consolider les processus d'intégration se sont traduits par des échecs.

Cependant, le même élément qui explique le peu de résultats des sommets s'est converti en facteur de « conscientisation intégrationniste », renouvelée à chaque sommet, ou au moins de « remords » face à l'incapacité des élites politiques et économiques des pays latino-américains. À

<sup>1</sup> Lorsqu'on parle ici d'Amérique latine, les Caraïbes sont comprises.

<sup>2</sup> Le premier sommet a eu lieu à Rio de Janeiro, en 1999 ; le deuxième à Madrid, en 2002 ; et le troisième à Guadalajara, en 2004.

chaque sommet, il a été explicitement mentionné, notamment dans les déclarations finales, que les pays d'Amérique latine doivent promouvoir les progrès de leurs projets d'intégration.

## **LES CAUSES DU DÉFICIT D'INTÉGRATION**

Mais l'objectif n'est pas atteint ou les progrès sont si lents qu'ils en deviennent imperceptibles. La question centrale est de savoir pourquoi les processus d'intégration n'ont pas évolué vers des stades plus avancés, comme c'est le cas de l'Europe. Les raisons sont multiples et entremêlées. Six causes peuvent être relevées : le manque de volonté politique des élites politiques et économiques ; l'inexistence du facteur de « spill over<sup>3</sup> » ; les différences de régime politique et/ou de projets alternatifs de politique économique entre les pays ; les relations de dépendance structurelle des économies latino-américaines ; les politiques de fragmentation des États-Unis ; et enfin les excès du néolibéralisme économique.

### **VOLONTÉ POLITIQUE FAIBLE**

Première cause : le manque de volonté politique des élites dirigeantes pour appuyer les processus d'intégration. L'intégration a pourtant toujours été vue comme susceptible de dynamiser la croissance économique, en particulier celle des économies faibles. Qu'est-ce qui explique cette absence de volonté ? Les conditions historiques, socioéconomiques qui ont conduit au sous-développement et à la dépendance des pays de la région ont favorisé la formation d'oligarchies rentières

et spéculatrices, non engagées dans le développement de leurs sociétés, qui n'utilisent le pouvoir politique et économique qu'en vue de leurs propres intérêts. Leur volonté politique d'« intégration » est proportionnelle aux bénéfices immédiats qu'elles peuvent escompter, ce qui se traduit par de simples accords ou des traités de libre commerce. Les échecs intégrationnistes sont dus, en grande partie, au type de gouvernants et au profil rentier et spéculateur des élites économiques (nationales et étrangères), qui ne s'engagent pas dans des projets ambitieux et de long terme d'intégration régionale.

### **ABSENCE DE CONVERGENCE D'INTÉRÊTS**

Deuxième cause : l'inexistence du facteur « spill over ». En Amérique latine existent des secteurs économiques et des branches productives qui pourraient potentiellement se convertir en noyaux de « spill over ». Le secteur des hydrocarbures, la sidérurgie, ou encore le secteur agricole avec des productions comme le café, la banane, le sucre, etc. en sont des exemples.

Ce facteur n'existe pas parce que le contrôle de la distribution et de la commercialisation internationale de ces produits appartient aux entreprises transnationales qui, très souvent, sont aussi les propriétaires des terres et de leur production. Il en résulte que les prix internationaux des matières premières et des produits agricoles sont fixés à la Bourse de Chicago ou sur les marchés de Londres ou de Rotterdam. En conséquence, n'importe quel effort de stratégie sectorielle ou de branche productive pour promouvoir des syner-

<sup>3</sup> « Spill over » : le manque de convergence d'intérêts des pays pour un secteur économique ou une branche productive déterminée, dont le développement partagé rapporterait des bénéfices collectifs et deviendrait, à son tour, un stimulant qui contamine les autres secteurs économiques ; par exemple, le cas européen du charbon et de l'acier.

gies afin de construire un « spill over » aurait inévitablement à s'affronter aux puissants intérêts des monopoles mondiaux soutenus par leurs gouvernements et qui, de plus, comptent de très bons alliés à l'intérieur des pays latino-américains eux-mêmes. Cependant construire des « spill over » est un défi permanent pour n'importe quelle stratégie d'intégration en Amérique latine. D'un autre côté, si ce principe est reconnu nécessaire pour faire avancer les processus d'intégration régionale, il faudra se défaire de l'hypothèse que beaucoup ont soutenue que le processus d'intégration latino-américain n'a pas avancé parce que les économies des pays ne sont pas complémentaires.

### **DIFFÉRENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES**

Troisième cause: les différences de régime politique et/ou de projets alternatifs de politique économique. Dès 1960, avec les traités de Montevideo et de Managua débutent les expériences historiques d'intégration. Mais jusqu'à aujourd'hui, l'harmonisation des politiques économiques nationales en matière d'intégration régionale n'a pas encore été réalisée.

La plupart des pays latino-américains ont connu un déficit démocratique durant la Guerre Froide, particulièrement avec la prolifération des dictatures militaires dans les années soixante et septante, et une profonde crise économique, que l'on a appelée la « décennie perdue », dans les années quatre-vingt. C'est dans ce contexte conflictuel et chaotique que les premiers efforts d'intégration ont été menés. L'échec a été si retentissant, que,

en 1980, il a été nécessaire de modifier le projet original, le traité de Montevideo, qui a établi l'Association latino-américaine de libre commerce et qui est devenue l'Association latino-américaine d'intégration, réduisant les attentes à de simples accords bilatéraux partiels de réductions douanières. Cela explique qu'aujourd'hui il ne reste de cette association que ses bureaux en Uruguay et un groupe de fonctionnaires « parasites » qui sont superflus depuis des années.

Les conditions ont changé avec la « vague de démocratisation » des régimes politiques, la fin de la Guerre Froide et la dynamique de la globalisation néolibérale. Un nouvel espace d'harmonisation politique semblait s'ouvrir entre les pays permettant de reprendre les projets d'intégration, en suivant la tendance du « régionalisme ouvert ». D'inspiration néolibérale, ce principe consiste à devoir maintenir, dans les processus d'intégration, l'ouverture économique, commerciale et financière avec le reste du monde.

On comptait sur la généralisation de deux conditions considérées comme indispensables pour pousser les projets d'intégration dans le capitalisme globalisant: la démocratie représentative et le libéralisme économique. Dans ce cadre, le traité d'Asunción, traité fondateur du Marché commun du Cône Sud (Mercosur), est négocié en 1991 et le Mexique, quant à lui, participe au Traité de libre commerce de l'Amérique du Nord qui est entré en vigueur en 1994 (ce qui fait de lui un « pays charnière » entre le Nord anglo-saxon et le Sud latin), et il a promu le Traité G3, le

Groupe des Trois, avec la Colombie et le Venezuela, qui entre en vigueur en 1995. De la même manière, durant les années nonante, d'autres mécanismes subrégionaux d'intégration sont réactivés: le mal-nommé Marché commun de l'Amérique centrale établit un Accord de libre commerce en 1993; le Pacte Andin, issu de l'Accord de Carthagène de 1969, est rebaptisé en 1996 Communauté andine de nations; et la Communauté des Caraïbes modifie en 1997 le traité de Chaguaramas de 1973, dans le but d'établir un marché unique.

Cependant, cette large gamme d'initiatives se heurte aux importantes inégalités socioéconomiques des populations des pays de la région que les intégrations n'ont pas permis d'éradiquer. Par conséquent, les gouvernements de chaque pays font face à de fortes pressions sociales, qui les contraignent à adopter des politiques sociales différentes, avec pour résultat un manque d'homogénéité dans les priorités économiques. De la même manière, le processus de démocratie libérale encourage les espaces de participation citoyenne qui ont permis la victoire électorale de partis et d'hommes politiques de gauche, dont le discours est plus engagé en faveur du changement et, par conséquence, fortement critique vis-à-vis du néolibéralisme économique et du régionalisme ouvert. Cette situation creuse les différences idéologiques entre certains gouvernements, ce qui influence négativement les intégrations.

## **DÉPENDANCE DES ÉCONOMIES**

Quatrième cause: les relations de dépendance structurelle des économies latino-américaines, qui ont été approfondies à travers le « régionalisme ouvert », puisque l'une des nouveautés des politiques néolibérales d'ouverture économique est de considérer n'importe quel type de mécanisme national ou régional comme « nocif ». Ainsi, en plus de la libéralisation commerciale, il y a eu l'ouverture sans condition aux investissements étrangers, qui ont été les principaux bénéficiaires des privatisations. Dans ce contexte, l'intégration et le développement de l'économie régionale en faveur des sociétés latino-américaines ont été compromis. Au contraire, ce qui s'est produit c'est la « délatinoaméricanisation » des processus d'intégration naissants, parallèlement aux processus de dénationalisation des économies.

Il est évident que les intérêts des gouvernements et des entreprises des pays centraux ou développés sont articulés d'une manière permanente avec ceux des élites politiques et économiques de la région, formant ainsi un noyau dur au profit du statu quo qui bloque toute initiative sérieuse d'intégration régionale, qui menacerait ses intérêts.

## **POLITIQUES AMÉRICAINES**

Cinquième cause: les politiques de fragmentation des États-Unis. Dans un contexte de dépendance, la puissance hégémonique s'est opposée à n'importe quel projet autonome d'intégration latino-américaine. Elle a toujours privi-

légé les relations bilatérales, en évitant dans la mesure du possible toute négociation avec un bloc d'États. Les traités de libre-échange que les États-Unis ont signés avec le Mexique, le Canada et les pays du Marché commun de l'Amérique centrale sont des traités bilatéraux qui n'entendent pas approfondir l'intégration. Le projet de l'Aire de libre commerce des Amériques est conçu dans le même sens en dépit de la résistance de quelques pays de la région.

Il faut remarquer que, pour les pays latino-américains, la référence de ce projet est le Traité de libre commerce de l'Amérique du Nord, en particulier l'expérience du Mexique, dont les asymétries socioéconomiques avec les États-Unis ne sont pas aplanies, la dépendance structurelle ayant, au contraire, été approfondie. Douze ans après l'entrée en vigueur du Traité de libre commerce de l'Amérique du Nord, la situation économique, sociale et politique du Mexique ne s'est pas améliorée. La pauvreté s'est étendue, tandis que les bénéfices résultant du traité se concentrent dans les mains des élites transnationales. Il en résulte que l'Aire de libre commerce des Amériques n'est pas perçue comme une alternative réelle pour le développement économique de la région. De plus, elle heurte à toutes les initiatives subrégionales d'intégration.

### **EXCÈS NÉOLIBÉRAUX**

Sixième cause: le néolibéralisme économique, dont les excès (en matière d'ouverture commerciale et financière, de privatisations, de restrictions d'intervention de l'État dans l'économie et de dérégulation en général) ont provoqué la perte

de la faible capacité de manœuvre que les États d'Amérique latine avaient pour développer les processus d'intégration.

Dans la logique de la globalisation néolibérale, les intérêts privés patronaux doivent stimuler l'intégration dans des marchés régionaux. Mais dans le cas d'économies sous-développées et dépendantes, le secteur patronal est transnational, et sa logique de fonctionnement est expressément dirigée vers les bénéfices dégagés. Il n'appuie donc que les politiques qui favorisent cette logique, comme les accords de libre commerce, mais il ne va pas plus loin. L'engagement dans des projets socioéconomiques de plus grande envergure intégrationniste qui tendent à améliorer les conditions de vie des populations latino-américaines ne l'intéresse pas.

L'Amérique latine est une région riche en ressources, mais près de la moitié de sa population est pauvre. Elle continue d'être très attractive pour les entreprises transnationales qui ne rencontrent pas ou peu de résistance de la part des entrepreneurs nationaux, ce qui leur permet de détenir rapidement les ressources et les marchés, grâce à l'achat des actifs des entreprises privées et étatiques locales et/ou « en obtenant » des adjudications des gouvernements au pouvoir, qui leur facilitent la spoliation des ressources des pays.

### **ALTERNATIVE**

La globalisation néolibérale a exacerbé les contradictions économiques en Amérique latine, en polarisant encore plus ses sociétés. Cette situation ne fa-

vorise pas du tout les actuels processus d'intégration, puisque des mouvements de changements politiques émergents surgissent, qui s'opposent aux politiques néolibérales et, par conséquent, aux modèles intégrationnistes soutenus par celles-ci. Certains analystes considèrent comme un modèle d'intégration alternatif celui proposé par le gouvernement vénézuélien, dont l'intitulé, l'Alternative bolivarienne pour les Amériques, montre qu'il est une réponse directe à l'Aire de libre commerce des Amériques. Sa première assemblée s'est tenue en avril 2005 à Cuba. Dans le même sens de « latino-américanisation » des processus d'intégration, certains voient le Mercosur comme un projet viable et capable de prendre la tête du modèle alternatif.

Les six causes fonctionnent comme des vases communicants : chacune d'elles se présente dans la mesure où les autres existent . Ces causes sont de plus en plus évidentes dans le cadre des sommets entre l'Union européenne et l'Amérique latine.

### **CONFRONTATION IDÉOLOGIQUE...**

Le récent sommet de Vienne a été influencé, comme jamais auparavant, par les problèmes d'intégration des pays latino-américains et la confrontation idéologique sous-jacente à ces questions entre des gouvernants de droite et de gauche. Le sommet a mis en évidence que la décision du Venezuela de quitter la Communauté andine des nations, après la signature de traités de libre commerce par le Pérou et la Colombie avec les États-Unis, et l'« indécision » du gou-

vernement bolivien à rester à l'intérieur de cette communauté maintiennent la CAN dans une crise profonde. Quant au Mercosur, il fait face au mécontentement de l'Uruguay et du Paraguay, alliés mineurs, qui veulent des concessions de la part des grands pays ; ainsi qu'à la crise entre l'Argentine et l'Uruguay due à la construction de deux usines de cellulose en Uruguay (qui pourraient causer une importante pollution).

Cependant, le conflit le plus présent a été politique et idéologique entre les projets de droite et de gauche, représentés à cette occasion, respectivement, par les dirigeants mexicain (Vicente Fox) et péruvien (Alejandro Toledo), qui appuient la stratégie américaine d'Aire de libre commerce des Amériques et les accords bilatéraux de libre commerce, et les responsables vénézuélien (Hugo Chávez) et bolivien (Evo Morales), qui s'opposent aux politiques néolibérales. Les premiers ont qualifié les deuxièmes de « populiste », concept péjoratif qui est utilisé par les hommes politiques de droite ou les conservateurs déguisés en « libéraux » pour stigmatiser les hommes politiques de gauche qui cherchent à promouvoir des changements sociaux et à combattre la pauvreté. Et les seconds de traiter les premiers d'« agents de l'empire », allusion à la défense qu'ils mènent du Consensus de Washington et de toute politique néolibérale.

### **... ET ÉCONOMIQUE**

Ce cadre de confrontation idéologique s'est enrichi d'un autre débat : la récente nationalisation des hydrocarbures en

Bolivie, décision du nouveau gouvernement qui a provoqué différentes réactions dans les pays latino-américains, ainsi que dans l'Union européenne. Cette décision est devenue un excellent catalyseur pour évaluer la qualité des réponses des pays, face à une décision urgente de changement qui répond à des demandes et à des pressions sociales concrètes. Jusqu'à présent, la réaction de l'Union européenne a été très prudente et respectueuse, mais il faut attendre le dénouement des négociations avec les multinationales qui étaient propriétaires des hydrocarbures boliviens, parmi lesquelles se trouvent une entreprise espagnole et une britannique.

D'autre part, le 10 mai 2006, José Manuel Duráú Barroso, président de la Commission européenne, et Wolfgang Schäussel, chancelier autrichien, ont cosigné un texte paru dans *El País*: « Parmi les acteurs mondiaux, l'Union européenne est la seule à s'engager à aider l'Amérique latine et les Caraïbes à obtenir une plus grande influence dans les processus d'intégration régionale et subrégionale. » Ils ajoutent: « Le sommet de Vienne a lieu à un moment de changements significatifs dans le paysage politique et économique de l'Amérique latine. L'attention s'est surtout concentrée sur l'émergence d'un nouveau style de mise au point politique dans la région que certains considèrent comme un défi évident pour les structures politiques, économiques et sociales traditionnelles. Avant de percevoir ce phénomène comme quelque chose de négatif, il faudrait le situer dans le contexte d'une large

évolution nécessaire vers des sociétés plus intégratrices. Par conséquent, l'important est que cette transition soit canalisée à travers des institutions démocratiques existantes et dignes de crédit. »

Des messages aussi encourageants et l'attitude positive de l'Union européenne durant le sommet ont contribué à maintenir « sous contrôle » les différences entre les pays latino-américains. Cela a favorisé le résultat général du sommet, dont la déclaration finale a permis des accords dans différents domaines. L'Union européenne a manifesté son intérêt d'avancer dans les négociations d'accords d'association avec le Mercosur, l'Amérique centrale, le Forum des États des Caraïbes et la Communauté andine des nations.

En résumé, on peut affirmer que le sommet de Vienne a rempli sa fonction rénovatrice de promotion de la « conscientisation intégratrice » des élites politiques des pays latino-américains. Cependant, il ne faut pas oublier les causes qui font obstacle aux progrès dans les processus d'intégration, pour ne pas demander ou exiger de ces pays ce qui ne dépend pas seulement d'eux. Si on veut réellement stimuler le développement de la région, il faudrait collaborer à des programmes qui favorisent la « latino-américanisation » des processus d'intégration par le seul moyen possible: en favorisant le développement durable et l'autosuffisance économique, pour que, dans leurs schémas d'intégration, ils soient capables de se positionner d'égal à égal dans les échanges avec d'autres régions du monde. ■

## Les processus d'intégration régionale

